

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés Európában: a kihívások és lehetőségek áttekintése

Nem hitelesített fordítás

Ez a jelentés az Európai Unió Alapjogi Chartájának az Igazságszolgáltatásról szóló, VI. címében meghatározott, a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal (47. cikk) kapcsolatos kérdéseket vizsgálja.

Nem hitelesített fordítás

Bővebb tájékoztatást az Európai Unió az További interneten talál <http://europa.eu>.

FRA – Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Bécs – Ausztria
Tel.: +43 (0)1 580 30 – 0 – Fax: +43 (0)1 580 30 – 699
Email: info@fra.europa.eu – fra.europa.eu

© Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, 2010

Előszó

A jogérvényesítés lehetősége központi szerepet tölt be abban, hogy az alapvető jogok valósággá váljanak. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés nem csupán egy jogot testesít meg, hanem lehetővé teszi, illetve felhatalmazást ad arra, hogy a polgárok érvényesítsék jogaikat és jogorvoslattal éljenek. Ebben az értelemben a hozzáférés átülteti az alapvető jogok elméletét a gyakorlatba. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés kérdésében a kutatási eredményeken és adatokon alapuló tanácsadás tehát segít más jogok érvényesülésének hatékonyá tételében. Ez a jelentés bevezető áttekintést nyújt az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésről, egyúttal kiegészíti az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének 2010-ben közzétett, „az alapvető jogok architektúrája az Európai Unióban” című négy jelentését. E minőségében lényegi megállapításokat tesz az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tekintetében Európában tapasztalt kihívásokkal és lehetőségekkel kapcsolatban.

Az Ügynökség által az Európai Unió kisebbségeire és a megkülönböztetésre vonatkozóan készített felmérésekre (EU-MIDIS) – amelyek többek között megállapították, hogy a panasztételi mechanizmusok ismeretének és az azokba vetett bizalomnak mértéke alacsony a megkülönböztetést elszenvető etnikai kisebbségek és bevándorló csoportok körében – építve a jelentés betekintést nyújt az Európai Unió térségében létező igazságszolgáltatási mechanizmusok jellegébe és működésébe. A jelentés elsősorban az EU tagállamaiban működő nemzeti szintű igazságszolgáltatási mechanizmusokra helyezi a hangsúlyt. Ezt a kérdést a megkülönböztetésmentességre vonatkozó jogszabályok terén alkalmazott nemzeti gyakorlatok és eljárások megvitatásán keresztül járja körül. Azért ez a kérdés került a középpontba, mert a tagállamok az erre a területre vonatkozó uniós jog végrehajtásának részeként kötelesek hatékony jogorvoslati lehetőségeket biztosítani.

A jelentés a nemzeti szinten kívül az európai és nemzetközi szinten – nevezetesen az Európai Unió Bíróságán, az Emberi Jogok Európai Bíróságán és az Egyesült Nemzetek emberi jogi szerződéseinek végrehajtását ellenőrző szerveken keresztül – rendelkezésre álló útvonalakat is bemutatja. Elmagyarázza, hogyan működnek ezek a mechanizmusok, és egymáshoz viszonyított előnyeikről is szót ejt. Kiemelt jelentőséget kapnak a Lisszaboni Szerződéssel életbe léptetett változások, úgymint az Európai Unió csatlakozása az emberi jogok európai egyezményéhez, és a keresetelési joggal kapcsolatos szabályok módosításai. Az alapvető jogok kérdése azonban legtöbbször a nemzeti szinten merül fel; a jelentés ebből adódóan a nemzeti igazságszolgáltatási mechanizmusokra és az azokkal szembeni kihívásokra összpontosít.

Ami a nemzeti szintet illeti, a jelentés rámutat az igazságszolgáltatással kapcsolatos problémákra és annak konkrét akadályaira, de a tényleges gyakorlatra is szolgál példákkal. A fő problémák közé tartoznak a keresetindításra vonatkozóan megállapított, szükségtelenül szigorú határidők. A 27 uniós tagállam közül 22 esetében például ez a helyzet. Az egyéb említésre méltó nehézségek többek között a keresetindításra jogosultak körét korlátozó szabályok, a jelentős jogi költségek és a jogi eljárások összetettsége. Ez a jelentés az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége által készített első olyan tanulmány, amely elsősorban az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel foglalkozik. Ezt követi majd egy jelentés az esélyegyenlőségi szervek, a panaszosok és a panaszosoknak támogatást nyújtó szereplők tapasztalatairól, továbbá arról a szerepről, amelyet az esélyegyenlőségi szervek és a hasonló szervezetek az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés elősegítésében játszanak. A jelentések kiegészítik egymást: némelyek a bírósági rendszert, míg mások az esélyegyenlőségi szerveknek a panaszosok segítésében vagy az alternatív jogorvoslati lehetőségek biztosításában ellátott feladatát helyezik a középpontba. Ez az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tágabb értelmezését teszi lehetővé. A fő problémák, valamint a bevált gyakorlatokra adott példák középpontba állításával a jelentés elősegítheti annak jobb megértését, hogy miként javítható a jelenlegi helyzet annak érdekében, hogy a polgárok a gyakorlatban is érvényesíthessék alapvető jogukat.

Morten Kjaerum
Igazgató

Tartalom

| | |
|---|------------|
| ELŐSZÓ | 3 |
| RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE | 7 |
| ÖSSZEFOGLALÓ | 9 |
| VÉLEMÉNYEK | 14 |
| 1. AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS – A FOGALOM UNIÓS KÖRNYEZETBE HELYEZÉSE | 17 |
| 1.1. A FRA kutatása az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésről | 17 |
| 1.2. A jelentés háttere..... | 19 |
| 1.3. A fogalom..... | 20 |
| 1.4. Az Európa Tanács kapcsolódó kutatásai és jogi aktusai..... | 23 |
| 1.5. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés az európai jogban..... | 25 |
| 1.6. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés az uniós politikában | 31 |
| 1.7. Összefoglaló..... | 36 |
| 2. EURÓPAI ÉS NEMZETKÖZI SZINTEN RENDELKEZÉSRE ÁLLÓMECHANIZMUSOK | 37 |
| 2.1. Közös jellemzők és különbségek..... | 38 |
| 2.2. Az ENSZ alapító okiratában létrehozott szervek | 42 |
| 2.3. Az Európa Tanács mechanizmusai | 49 |
| 2.4. Az Európai Unió Bírósága..... | 55 |
| 2.5. Összefoglaló..... | 61 |
| 3. AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS NEMZETI SZINTEN | 63 |
| 3.1. Korlátozások..... | 64 |
| 3.2. Alternatívák..... | 77 |
| 3.3. Összefoglaló..... | 82 |
| 4. JOGSEGÉLY NEMZETI SZINTEN | 83 |
| 4.1. A jogsegély jellege és hatálya..... | 87 |
| 4.2. A jogsegélyre való jogosultság..... | 91 |
| 4.3. Kiegészítő rendszerek..... | 96 |
| 4.4. Összefoglaló..... | 97 |
| 5. JOGORVOSLAT NEMZETI SZINTEN | 99 |
| 5.1. A jogorvoslat jellege | 101 |
| 5.2. A pénzbeli kártérítés mértéke | 104 |
| 5.3. A jogi költségek megfizetése | 106 |
| 5.4. Bizonyítékok..... | 109 |
| 5.5. Az ítéletek végrehajtása..... | 111 |
| 5.6. Összefoglaló..... | 114 |
| KÖVETKEZTETÉSEK | 116 |

Ábrák és táblázatok

| | | |
|--------------|--|-----|
| 1. táblázat: | Az EU tagállamai az ENSZ-egyezmények részes államaiként..... | 43 |
| 2. táblázat: | Azon részes államok száma az EU-27 tagállamai körében, amelyek elfogadták az ENSZ alapító okiratában létrehozott illetékes szervek hatáskörét az egyéni panaszok elbírálására | 44 |
| 3. táblázat: | Az egyéni panaszokkal kapcsolatos eljárás elfogadottsága az egyes uniós tagállamokban | 45 |
| 4. táblázat: | Az EU azon tagállamai, amelyek részes felei az ESC kiegészítő jegyzőkönyvének..... | 54 |
| 5. táblázat: | Az Európai Unió Bírósága előtt igénybe vehető igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést biztosító rendelkezések áttekintése..... | 58 |
| 1. ábra: | Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés és a kapcsolódó kifejezések..... | 23 |
| 2. ábra: | A különféle mechanizmusok áttekintése..... | 37 |
| 3. ábra: | Az Európai Bíróság megkeresésének két fő módja | 56 |
| 4. ábra: | Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés korlátai a tagállamokban | 65 |
| 5. ábra: | Az eljárások időtartamával kapcsolatos jogsértések az EJEE rendelkezéseinek megsértését megállapító EJEB-ítéletek százalékában, tagállamonként (%), az 1959 és 2009 közötti időszakban | 71 |
| 6. ábra: | A bírói hatóság igénybevétele jogáról való lemondás a tagállamokban | 78 |
| 7. ábra: | Bíróságon kívüli eljárások igénybevétele a tagállamokban | 79 |
| 8. ábra: | A jogsegély elérhetősége a tagállamokban | 88 |
| 9. ábra: | A jogsegélyre való jogosultság vizsgálata a tagállamokban..... | 92 |
| 10. ábra: | A jogorvoslat jellege a tagállamokban..... | 103 |
| 11. ábra: | Büntető kártérítés lehetősége a tagállamokban | 104 |
| 12. ábra: | A kártérítés mértéke: a nyilvántartások szerinti legmagasabb összegek (euro) a tagállamokban..... | 106 |
| 13. ábra: | A jogi költségek megfizetésére vonatkozó szabályok az egyes tagállamokban.. | 108 |
| 14. ábra: | A jogerős ítéletek végrehajtása a tagállamokban | 114 |

Rövidítések jegyzéke

| | |
|-----------------|---|
| Bíróság | Bíróság, amennyiben különbséget kell tenni a Törvényszék és a Bíróság között – e két bíróság együttesen alkotja az Európai Unió Bíróságát |
| CAT | Egyezmény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok ellen / Kínzás Elleni Bizottság (KEB) |
| CEDAW | Egyezmény a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetések (diszkrimináció) minden formájának kiküszöböléséről / a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásával foglalkozó bizottság |
| CEPEJ | (Az Európa Tanácsnak) az igazságszolgáltatás hatékonyságával foglalkozó európai bizottsága |
| CERD | Faji Megkülönböztetés Megszüntetésének Bizottsága |
| Charta | Az Európai Unió Alapjogi Chartája |
| CRC | Egyezmény a Gyermekek Jogairól |
| CRPD | A Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága |
| EB | Az Európai Unió Bírósága (korábban az Európai Közösségek Bírósága), a továbbiakban különbségtétel hiányában a Törvényszékre és az Európai Unió Bíróságára egyaránt utal |
| ECSR | A Szociális Jogok Európai Bizottsága |
| EJEB | Az Emberi Jogok Európai Bírósága |
| EJEE | Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló (európai) egyezmény (az emberi jogok európai egyezménye) |
| EKSZ | Az Európai Közösséget létrehozó szerződés |
| ENSZ | az Egyesült Nemzetek Szervezete |
| ENSZ-EJB | Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága |
| ENSZ-EJB | Emberi Jogi Bizottság |
| ESC | Európai Szociális Charta |
| EU | Európai Unió |
| EU-MIDIS | Az Európai Unió kisebbségekkel és megkülönböztetéssel kapcsolatos felmérése |
| EUMSZ | Szerződés az Európai Unió működéséről |
| EUSZ | Szerződés az Európai Unióról |
| FRA | Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége |
| Fralex | A FRA jogi szakértői hálózata |
| IACHR | Amerika-közi Emberi Jogi Bizottság |
| IACtHR | Az Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága |

| | |
|--------------------|---|
| ICCPR | A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya |
| ICERD | Nemzetközi egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről |
| ICESCR | A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya |
| ICPED | Nemzetközi egyezmény minden személy erőszakos eltűnéssel szembeni védelméről |
| ICRMW | Nemzetközi egyezmény a migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről |
| ICRPD | Egyezmény a fogyatékossgal élő személyek jogairól |
| Törvényszék | Törvényszék (korábban Elsőfokú Bíróság) |
| UDHR | Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata |

Összefoglaló

Ez a jelentés európai szintű összehasonlító elemzést nyújt az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés hatékonyságáról; e jogot mint olyan eszközt vizsgálja, amelynek segítségével az egyének jogai biztosíthatók a megkülönböztetés elleni jogszabályok területén. A megkülönböztetés elleni jogszabályok – amelyeket a faji egyenlőségről szóló irányelv, a nemek közötti egyenlőségről szóló (átdolgozott) irányelv, az áruk és szolgáltatások terén a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmódról szóló irányelv és a foglalkoztatás során alkalmazott egyenlő bánásmódról szóló irányelv testesít meg – határozzák meg a jelentés irányát a kiválasztott eseteket, a megfigyelt szabályokat és gyakorlatokat, valamint annak biztosítását illetően, hogy a vizsgálat ne lépjen túl az uniós jogszabályok körén. Mivel az alkalmazandó szabályok és a gyakorlatok többnyire nemcsak a megkülönböztetés elleni jogszabályokat, hanem általánosabban véve a polgári és/vagy közigazgatási jogszabályokat is érintik, az ebben a jelentésben a kihívásokra és helyes gyakorlatokra vonatkozóan tett megállapítások valószínűleg az anyagi jog e területén túl is érvényesek. Szem előtt kell tartani azt is, hogy a kutatás elsősorban a polgári jogra szorítkozott, és adott esetben kiterjedt a közigazgatási eljárásokra is, a büntetőjog azonban nem tartozott vizsgálódási körébe.

A jelentés háttér-információit szolgáltató országjelentésekkel kapcsolatos kutatást a 27 uniós tagállam jogszabályainak és eljárási jogának, valamint egyes eseteinek az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés koncepciójának szempontjából végzett elemzésével végezték. A koncepció a tágabb fogalom elemeinek tipológiája révén további bontásra került. Az uniós és nemzetközi elemek esetében a rendelkezésre álló szakirodalom és az ítélkezési gyakorlat szolgáltatta az alapot.

A jelentésből kiderül, hogy az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés meglehetősen árnyalt fogalom, amely mindenekelőtt magában foglalja a független vitarendezési mechanizmusokhoz való eredményes hozzáférés lehetőségét, továbbá egyéb kapcsolódó kérdésekre is kiterjed, úgymint a jogsegély és a megfelelő jogorvoslat elérhetősége. Mind nemzeti, mind európai és nemzetközi szinten több lehetőség áll rendelkezésre.

Európai és nemzetközi szint

A jelentés a bírósági és kvázi bírósági mechanizmusokat európai (uniós és Európa tanácsi) és nemzetközi (Egyesült Nemzetek) szinten elemzi. A kereshetőségi jogra vonatkozó szabályok, az eljárások jellege, a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek és az alkalmazandó nyomon követési mechanizmusok szempontjából e szintek mindegyike rendelkezik közös és

különböző jellemzőkkel. Az Európai Unió Bíróságának kivételével (abból kifolyólag, ahogyan az uniós jog a nemzeti rendszerekbe épül) valamennyi ellenőrző mechanizmus a jogorvoslat igénybevételének „másodlagos” eszközeként működik. Azaz, ezen eljárások igénybevételét megelőzően a polgárok kötelesek – amennyiben ezek hatékonyak – nemzeti szinten jogorvoslatot keresni. Az államoknak tehát lehetőségük van arra, hogy kötelességeik megszegését nemzeti szinten orvosolják, mielőtt az ügyet egy nemzetközi szerv elé vinnék.

Az ENSZ nemzetközi emberi jogi szerződések végrehajtásának ellenőrzéséért felelős szervei viszonylag könnyen hozzáférhető, kvázi bírósági mechanizmusokat kínálnak. E szervek némelyike felhatalmazással rendelkezik az egyéni keresetek kivizsgálására, ez a helyzet például a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény (ICERD), illetve a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ICCPR) által létrehozott, a Faji Megkülönböztetés Megszüntetésének Bizottsága (CERD) és az Emberi Jogi Bizottság (ENSZ-EJB) esetében. Az ICERD az ENSZ első olyan emberi jogi szerződése, amely egy külön ellenőrző szerv – a CERD – létrehozásáról rendelkezett, és előfutára volt az egyéb egyezmények által felállított ilyen szervezeteknek, ideértve az ENSZ-EJB-t is. Az ICERD különleges jellemzői közé tartozik, hogy nemcsak egyének, hanem azok csoportjai is benyújthatnak panaszt bizottságához. Az ENSZ-EJB azonban az az ellenőrző szerv, amely eddig az egyéni keresetekkel kapcsolatos legtöbb döntést hozta. Meg kell említeni ugyanakkor, hogy az államok kifejezetten nem ismerték el a szerződések végrehajtását ellenőrző szervek álláspontjait jogilag kötelező érvényűnek. Mindazonáltal e szervek mérvadó értelmezését adják az érintett szerződéseknek.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) feladata az emberi jogok európai egyezményével (EJEE) kapcsolatosan benyújtott panaszok elbírálása. Az utóbbi években az EJEB elé kerülő ügyek mennyisége – az EJEB ítélkezési kapacitásához mérten – tarthatatlanná vált, késedelmet okozva azok rendezésében. Az EJEE 14. jegyzőkönyve több intézkedést is bevezetett azzal a céllal, hogy kezelje ezt a problémát; ezek egyike az ismétlődő jogsértések – a nemzeti szinten jelentkező rendszerszintű problémákból adódó hasonló ügyek – vizsgálatára megállapított „precedens” eljárás. Figyelemmel ezekre a reformokra úgy tűnik, az EJEB szerepében a hangsúly az egyének számára biztosított végső jogorvoslati lehetőségtől egy alkotmányosabb szerep felé tolódik, mivel az EJEB nagyobb horderejű és több ügy szempontjából releváns jogi kérdésekben hoz ítéletet. A szociális jogok területén az EJEB kiegészül az Európai Szociális Charta (ESC) végrehajtását ellenőrző Szociális Jogok Európai Bizottságával (ECSR).

Két fő módja létezik annak, hogy egy polgár az Európai Unióval szemben jogorvoslattal éljen az Európai Unió Bíróságánál (EB): közvetlen (megsemmisítés iránti keresettel) és közvetett (előzetes döntés iránti kérelemmel) úton. Míg a

kereshetőségi jogra vonatkozóan a megsemmisítés iránti kereset esetén érvényes szabályokat a Lisszaboni Szerződés enyhítette, az EB-hez fordulás lehetőségei viszonylag korlátozottak.

A Lisszaboni Szerződés egyúttal más jelentős változásokat is bevezetett. Először is, az Európai Unió Alapjogi Chartája jogilag kötelező erejűvé vált. Másodsor, kiterjesztették az EB joghatóságát, így az felülvizsgálhatja az uniós jog azon területeit is, amelyek korábban hatáskörén kívül estek. Harmadsor, a Lisszaboni Szerződés felhatalmazza az Uniót arra, hogy csatlakozzon az EJEE-hez, amely joghatóságot biztosít az EJEB számára azokban az esetekben, ahol maga az Európai Unió sérti meg az EJEE rendelkezéseit.

Nemzeti szint

Minthogy az alapvető jogok védelmét mindenekelőtt nemzeti szinten kell biztosítani, a jelentés középpontjában elsősorban az egyes uniós tagállamok igazságszolgáltatási mechanizmusai állnak. A vizsgált főbb kérdések közé tartoznak az igazságszolgáltatás nemzeti szintű igénybevételének konkrét korlátai, a meglévő jogsegély-rendszerek és a hátrányos megkülönböztetés sértettjei kártérítésének különböző eszközei. A jelentés kitér a fent említett kérdésekkel kapcsolatosan a különböző tagállamokban alkalmazott gyakorlatokra is. Emellett ezek a fejezetek adott esetben szót ejtenek azokról a meglévő gyakorlatokról is, amelyek sok esetben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést hivatottak elősegíteni.

A kutatás e jelentésben bemutatott eredményei alapján megállapítható, hogy a keresetindításra meghatározott rendkívül rövid határidők, a kereshetőségi jog korlátozó feltételei (ideértve a közérdek védelmében indított keresetekre vonatkozó szabályok hiányát vagy merev alkalmazását, amely szabályok többnyire a környezetvédelemmel kapcsolatos ügyekre korlátozódnak) és az indokolatlan késedelmek a megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos eljárásokban jelentős akadályokat gördítenek az igazságszolgáltatást az egyes tagállamok hazai bíróságain igénybe vevő polgárok elé. Különösen az indokolatlan késedelmek esetében érdemes megjegyezni, hogy bár a legtöbb tagállam nemzeti jogszabályai tartalmazzanak rendelkezéseket a sürgős vagy kényes ügyek gyors rendezésére vonatkozóan, továbbra sem tisztázott, hogy a gyakorlatban az ilyen gyorsított eljárások valóban lerövidítik-e a jogi eljárás időtartamát.

Annak érdekében, hogy a polgárok kevésbé legyenek a bírósági eljárásra utalva – amely hosszadalmasnak és költségesnek bizonyulhat –, több uniós tagállam biztosít jogorvoslati lehetőségként bíróságon kívüli alternatív utakat a hátrányos megkülönböztetés áldozatainak. Emellett egyes tagállamok bizonyos biztosítékok mellett lehetővé teszik a sértettek számára, hogy lemondjanak a

bírói hatóság igénybevételehez való jogukról, és a vitát bíróságon kívül rendezzék.

A jogsegély általában a vagyoni helyzet vagy a „vagyoni helyzet és az érdemi szempontok” vizsgálata révén minden uniós tagállamban elérhető a megkülönböztetés elleni jogszabályok alapján indított eljárásokban részt vevő felek számára. Úgy tűnik azonban, hogy több erőforrásra van szükség. Különösen a gazdasági válság nyomán szükségessé vált költségvetési megszorítások merültek fel problémaként. Ezeket a nehézségeket egyes tagállamokban részben ellensúlyozzák a jogsegély mellett igénybe vehető kezdeményezések, úgymint az ingyenes jogi tanácsadás vagy a jogvédelmi biztosítás.

A vonatkozó kutatási eredmények szerint mind a 27 uniós tagállamban a hátrányos megkülönböztetés áldozatainak nyújtott elégtétel elsődleges eszköze a pénzbeli kártérítés. A tagállamok többségében emellett az ilyen pénzbeli kártérítést kiegészítik az elégtétel más, nem pénzbeli formáival (például diszkriminatív okokból történő elbocsátás esetén újbóli alkalmazás).

A kártérítés mértékében az Európai Unió tagállamai között jelentős különbségek vannak. A vonatkozó kutatási eredmények azt mutatják, hogy a nemzeti bíróságok által megítélt pénzbeli kártérítések átlagos összege nagymértékben változó, és úgy tűnik, ez nem tulajdonítható pusztán olyan tényezőknek, mint a megélhetési költségekben mutatkozó különbségek. Csak két tagállam teszi lehetővé büntető kártérítés kiszabását.

A legtöbb uniós tagállam a „vesztes fizet” szabályt alkalmazza, ahol a vesztes félnek kell állnia a másik oldal jogi költségeit is. Ugyanakkor egyes tagállamokban a bíróság belátása szerint eltekinthet e szabály alkalmazásától. Úgy tűnik azonban, hogy a jogi költségek bizonyos tagállamokban elérhetik azt a szintet, ahol már akadályozzák az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést.

A jelentés számos olyan bevált gyakorlatot feltár, amely alkalmas arra, hogy megkönnyítse az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést a panaszosok számára. Ezek közé tartoznak a következők: egyszerűsített és kevésbé formális eljárási szabályok, amelyek könnyebbé teszik a jogok érvényesítését; elektronikus igazságszolgáltatásra irányuló kezdeményezések, amelyek célja, hogy szélesebb körben és ingyenesen elérhetővé tegyék a vonatkozó joggyakorlattal kapcsolatos ismereteket; a keresetőségi jog megengedőbb szabályozása (például a közérdek védelmében indított keresetek); a kártérítéstől eltérő jogorvoslati lehetőségek; a közjót szolgáló kezdeményezések és jogi tanácsadó központok.

Tekintettel arra a tényre, hogy nagyfokú eltérés mutatkozik a tagállamok között az őket érő kihívások és az általuk alkalmazott gyakorlatok tekintetében, a FRA

nemzeti szintű kutatásának eredményei nem mindig teszik lehetővé a közvetlen összehasonlítást. A lehető legteljesebb kép érdekében tagállamonkénti bontásban az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésről, illetve az alapvető kategóriákról további információk találhatóak a FRA weboldalán.

Nem hitelesített fordítás

Vélemények

Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége a következő véleményeket fogalmazta meg e jelentés megállapításai és az ebben foglalt összehasonlító elemzés alapján.

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés létfontosságú jog, mivel jogsértés esetén minden más alapvető jog érvényesülése ettől függ. Az uniós tagállamokban fennálló helyzet elemzéséből az derül ki, hogy szükség van az eljárások felülvizsgálatára annak biztosítása érdekében, hogy az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés hatékonyabbá váljon.

Kereshetőségi jog

A kereshetőségi jogra vonatkozó korlátozó szabályok ellehetetlenítik a civil társadalmi szervezetek közvetlenebb szerepvállalását a peres eljárásokban. A megkülönböztetés elleni uniós jogszabályok értelmében a tagállamoknak lehetővé kell tenniük az egyesületek – például a nem kormányzati szervezetek vagy szakszervezetek – számára, hogy a panaszosok nevében vagy támogatójukként részt vegyenek bírósági vagy közigazgatási eljárásokban. Az említett jogterületen kívül ezek a szervezetek csak néhány tagállamban kezdeményezhetnek bírósági eljárást. A legtöbb tagállamban az Aarhusi Egyezményben meghatározott kötelezettség alapján környezeti ügyekben van mód a közérdek védelmében történő keresetindításra (*actio popularis*). Ez arra enged következtetni, hogy a kereshetőségi jogra vonatkozó engedékenyebb szabályok elviekben elfogadhatók, és a tagállamoknak fontolóra kellene venniük a kereshetőségi jog szabályozásának kiterjesztését más jogterületeken is.

Joglemondás

Hét tagállam jogszabályai teszik lehetővé – legalábbis részben – a lemondást a bírósági hatóság igénybevételenek jogáról, amit például peren kívüli vitarendezéssel vagy szerződésben választott bírósági, illetve közvetítési eljárás kikötésével lehet kiváltani, amennyiben erre nem kényszerítéssel kerül sor. Ezzel szemben 13 tagállam tiltja olyan szerződéses feltételek megállapítását, amelyek a bírósághoz fordulás jogának korlátozására vagy kizárására irányulnak. A jogorvoslat alternatív lehetőségeinek – amelyek a bírósági eljárásnál kevésbé költségesek és időigényesek – biztosítása kívánatos lenne ugyan, ám ezeket úgy kell alkalmazni, hogy az ne sértse az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jogát. Ezen kívül a kölcsönösen elfogadott jogorvoslati lehetőségeknek, úgymint a választott bírósági, közvetítési vagy békéltetési eljárásoknak teljes mértékben garantálniuk kell a felperes jogát a hatékony, arányos és visszatartó erejű jogorvoslatához.

Jogsegély

A bírósági eljárásokkal járó magas költségek, úgymint a bírósági szolgáltatások díja és az ügyvédi költségek eltántoríthatják a magánszemélyeket attól, hogy bíróság előtt keressenek jogorvoslatot. Bár a jogsegély lehetősége minden tagállamban adott, ez önmagában nem elegendő ahhoz, hogy a megkülönböztetés tilalmára vonatkozó jog megsértése következtében kárt szenvedett valamennyi áldozat keresetet indíthasson. A jogsegély jogosultsági feltételeit meghatározó szabályokat úgy kell kialakítani, hogy a kellő pénzeszközökkel nem rendelkező személyek is megfelelő segítséghez juthassanak. Ennek megfelelően a tagállamoknak fontolóra kellene venniük a vagyoni helyzet vizsgálatára megállapított küszöbértékek, illetve a „vagyoni helyzet és az érdemi szempontok” vizsgálatában alkalmazott kitételek újragondolását, hogy az igazságszolgáltatás mindenki számára biztosított legyen.

Az alternatív vitarendezési mechanizmusok – például az egyes esélyegyenlőségi szerveknél rendelkezésre álló kvázi bírósági eljárások – bevezetése segíthet az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosításában, mivel gyorsabb és olcsóbb megoldást kínál a felperesek részére. Azok a tagállamok, amelyek ilyen jellegű hatáskörrel nem ruházták fel esélyegyenlőségi szerveiket, fontolóra vehetnék ennek megvalósítását. Ezzel kapcsolatban meg kell említeni, hogy az esélyegyenlőségi szerveknek megfelelő erőforrásokra van szükségük e feladat ellátásához.

Érdemes megfontolni bizonyos alternatív vagy kiegészítő intézkedések alkalmazását, amelyek már léteznek néhány tagállamban, úgymint: a jogi költségek megállapított felső határa, a pénzügyi nehézséggel küzdő panaszosok bírósági díjainak elengedése, valamint jogvédelmi biztosítás. Át kellene gondolni olyan gyakorlatok előmozdítását is, mint például a jogi tanácsadó központok által vagy a közjó érdekében végzett munka keretében nyújtott támogatás, ugyanakkor biztosítani kell, hogy ezek kiegészítsék, semmint helyettesítsék a megfelelően támogatott jogsegélyrendszert. Az egyszerűsített eljárások – ahol a peres fél képviselését nem kötelező ügyvédnek ellátnia – bevezetését is érdemes átgondolni, ugyanakkor gondoskodni kell arról, hogy megfelelő biztosítékok legyenek érvényben e személyek jogainak és annak garantálására, hogy az eljárásban hatékonyan tudjanak részt venni.

Elévülés

A jogbiztonság érdekében szükség van a keresetindításra megállapított határidőkre, ezt azonban egyensúlyba kell hozni a panaszos jogorvoslatához való jogával. A szükségtelenül rövid határidők láthatóan több tagállamban jelentős akadályt képeznek az igazságszolgáltatás igénybevételének. Az EU tagállamainak biztosítaniuk kell, hogy a határidők ésszerűek legyenek, ugyanis csak így felelhetnek meg az EJEB ítélkezési gyakorlatában megállapított normáknak.

Az eljárások időtartama

Ha egy sértettnek indokolatlanul hosszú ideig kell várnia a jogorvoslatra, fennáll a veszélye annak, hogy jogai nem érvényesülnek. Hosszú távon ez a jövőbeli panaszosok elbátortalanodásához is vezethet. Az EJEB ítéleteinek elemzése, valamint az e jelentés céljára példaként összegyűjtött esetek arra engednek következtetni, hogy néhány tagállamban rendszeres nehézségek hátráltatják az ítéletek elfogadható időn belüli meghozatalát. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának értelmében a nemzeti bíróságokon az uniós jogszabályokból eredő jogok érvényesülését biztosító jogorvoslatoknak eredményesnek kell lenniük. A tagállamoknak a fentiek garantálása érdekében érdemes lenne megvizsgálniuk bírósági rendszerük megszervezését és az erőforrások elosztását.

Nemzetközi kötelezettségvállalások

Míg mindegyik tagállam részes állama az ENSZ alapvető emberi jogi szerződéseinek, nem mindegyikük járult hozzá ahhoz, hogy az e szerződések végrehajtását ellenőrző bizottságok hatáskörrel rendelkezzenek az egyéni panaszok elbírálására. A kereshetőségi jog megengedőbb szabályozása és az eljárások igénybevételének lehetősége értékes alternatíváját jelentik az egyéb fórumoknak, például az EJEB-nek. Emellett e szervek némelyike olyan jogok érvényesülését is felügyeli, amelyek jelenleg nem szerepelnek az EJE-ben vagy az Európai Unió Alapjogi Chartájában; bizonyos szociális jogok ezek közé tartoznak például. Ezen kívül jelenleg csak egyetlen tagállam teszi lehetővé, hogy a nemzeti nem kormányzati szervezetek a Szociális Jogok Európai Bizottságához forduljanak. Tekintettel azokra az előnyökre, amelyek az európai és nemzetközi szintű vitarendezési eljárások igénybevételének lehetőségével járnak, azoknak a tagállamoknak, amelyek ezt eddig nem tették lehetővé, fontolóra kellene venniük e szervek ilyen jellegű hatáskörének elismerését.

1. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés – a fogalom uniós környezetbe helyezése

1.1. A FRA kutatása az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésről

E jelentés témája az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés az Európai Unióban – más szóval a jelentés azt vizsgálja, hogyan érvényesíthetők a jogok az Európai Unióban. Erre a tagállamok mechanizmusainak, valamint az EU, az Európa Tanács és az Egyesült Nemzetek Szervezete által kínált mechanizmusok elemzése révén kerül sor. Egyúttal a nemzeti szintű bírósági eljárások és az azokhoz fűződő kihívások és bevált gyakorlatok is figyelmet kapnak. A jelentés további vizsgálódásának tárgya az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés a megkülönböztetés elleni jogszabályok – a nemek közötti egyenlőségről szóló irányelvek, a faji egyenlőségről szóló irányelv és a foglalkoztatási egyenlőségről szóló irányelv¹ – összefüggésében. A vizsgálat elsősorban a polgári jogi jogorvoslati lehetőségekre összpontosít, kitérhet továbbá a közigazgatási jogban rendelkezésre álló jogorvoslatokra is, a büntetőjog területével viszont nem foglalkozik. Ez az összehasonlító jelentés a FRA első olyan tanulmánya, amely kifejezetten az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést helyezi előtérbe.²

A jelentést a FRA egyéb kutatási projektjeivel összefüggésben kell értelmezni. A FRA által 2009-ben készített, az Európai Unió kisebbségekkel és a megkülönböztetéssel kapcsolatos felmérése (EU-MIDIS) szerint a (hátrányos megkülönböztetés esetén rendelkezésre álló) jogorvoslati mechanizmusok ismertségi szintje meglehetősen alacsony, különösen a kiszolgáltatott csoportok, például a kisebbségek és a bevándorlók körében. Ezt az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel szembeni jelentést követi majd egy tanulmány az esélyegyenlőségi szervek, a panaszosok és a panaszosoknak támogatást nyújtó

¹ A Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról (HL L 180., 2000.7.19., 22. o.); a Tanács 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról (HL L 303., 2000.12.2., 16. o.); a Tanács 2004/113/EK irányelve a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról (HL L 373., 2004.12.21., 37. o.); a Tanács 2006/54/EK irányelve a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról (átdolgozott szöveg) (HL L 204., 2006.7.26., 23. o.).

² Lásd még az FRA nemrégiben közzétett jelentését: *Access to effective remedies: The asylum-seekers perspective*, Bécs: FRA, elérhető a következő címen: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/asylum-access-remedies-report-092010_en.pdf (a jelentésben szereplő valamennyi hivatkozás utolsó letöltési dátuma 2010. november).

szereplők tapasztalatairól, továbbá arról a szerepről, amelyet az esélyegyenlőségi szervek és a hasonló szervezetek az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés elősegítésében játszanak. A tanulmányok kiegészítik egymást: némelyek a bírósági rendszert, míg mások az esélyegyenlőségi szerveknek a panaszosok segítésében vagy az alternatív jogorvoslati lehetőségek biztosításában ellátott feladatát helyezik a középpontba. 2010 májusában a FRA több jelentést közzétett arra vonatkozóan, hogyan lehetne javítani az Európai Unióban az emberi jogok előmozdítását és védelmét szolgáló struktúrát, különös tekintettel a nemzeti emberi jogi intézményekre, az adatvédelmi hatóságokra és az esélyegyenlőségi szervekre.³ Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés különböző elemeivel foglalkozó, egyéb kapcsolódó projektek közé tartoznak az alábbiak:

- *The asylum-seeker perspective: access to effective remedies and the duty to inform applicants* („A menedékkérők nézőpontja: hozzáférés a hatékony jogorvoslathoz és a kérelmezők tájékoztatására irányuló kötelezettség”);
- *Access to remedies for irregular migrants* („Az illegális bevándorlók jogorvoslathoz való hozzáféréséről”);
- *The impact of the Racial Equality Directive – Views of trade unions and employers in the European Union* („A faji egyenlőségről szóló irányelv hatása – az Európai Unióban működő szakszervezetek és munkáltatók véleménye”);
- A mentálhigiénés problémákkal küzdő és az értelmi fogyatékosággal élő személyek politikai részvételhez való joga;
- *Joined-up governance: connecting fundamental rights* („Összehangolt irányítás: az alapvető jogok összekapcsolása”) (ideértve a panasztételi mechanizmusok jobb helyi elérhetőségét és azok kapcsolódási pontjait a nemzeti és nemzetközi szinthez);
- *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union* („A gyermek jogainak az Európai Unióban történő védelmét, tiszteletben tartását és előmozdítását mérő mutatók kidolgozása”) (gyermekbarát igazságszolgáltatás);

³ A jelentések „Az alapvető jogok struktúrájának erősítése az Európai Unióban I-III.” sorozat keretében készültek: Nemzeti emberi jogi intézmények az EU tagállamaiban; Adatvédelem az Európai Unióban: a nemzeti adatvédelmi hatóságok szerepe; A faji egyenlőségről szóló irányelv hatása. Az Európai Unióban működő szakszervezetek és munkáltatók véleménye. A jelentések elérhetők a következő címen: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_en.htm.

- A megkülönböztetés tilalma területén alkalmazott európai ítélkezési gyakorlat kézikönyve.⁴

Az első fejezet körbejárja az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés fogalmát, és azt az európai jog és politika összefüggésébe helyezi. Az ezt követő négy fejezet az alábbi témák köré szerveződik: (2.) hozzáférés az európai és nemzetközi szintű mechanizmusokhoz, (3–5.) az igazságszolgáltatás igénybevétele nemzeti szinten, ideértve a jogorvoslati és egyéb rendelkezésre álló jótételi lehetőségeket. Szemléltetésként a jelentés bemutatja a nemzeti bíróságok, valamint az Európai Unió Bíróságának (EB) és az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) egyes meghatározóbb eseteit.

1.2. A jelentés háttere

A jelentés elsősorban a FRA jogi szakértői hálózata (Fralex)⁵ által készített 27 nemzeti tanulmányra támaszkodik, alapját pedig egy, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés egyes központi elemeinek összehasonlító áttekintését lehetővé tevő tipológia szolgáltatja. A nemzeti szintet illetően a jelentés alapját adó elemzések és információk a 2008. év végi helyzetet tükrözik. Az esettanulmányok és statisztikák, valamint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés kérdésével kapcsolatban adott magas szintű közigazgatási, illetve politikai válaszok a 2000-től 2009-ig terjedő időszakot ölelik fel. Az uniós és nemzetközi elemek a 2010. október 15-i állapotot jelenítik meg.

Mivel az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés fogalmának nem létezik általánosan elfogadott meghatározása, a nemzeti szintű kutatás egy ötrészes tipológiára készült, amely annak alkotóelemeit mutatja be. A tipológia kidolgozása az EJEE 6., illetve 13. cikkében, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egységokmánya (ICCPR) 2. cikkének (3) bekezdésében, illetve 14. cikkében, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának (Charta) 47. cikkében meghatározott, a tisztességes eljáráshoz való jog és a hatékony jogorvoslatihoz való tágabb értelmű jog alkalmazásával történt. E rendelkezések alapján „az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést” a következő elemekre bontották:

⁴ Az FRA minden projektje elérhető ezen a weboldalon: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_accessstojustice_en.htm; az FRA kiadványai pedig az alábbi címen találhatóak: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_en.htm.

⁵ A Fralex 2007-ben jött létre, tagjai az Európai Unió egyes tagállamaiból érkező olyan magasan képzett jogi szakértők, akik az alapvető jogok területére szakosodtak. A Fralex különféle jelentéseket készít, nemzeti szintű és összehasonlító elemzéseit és tanulmányait szolgáltatják az FRA kiadványainak háttéranyagát. Külön jelentésre kaptak megbízást az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés uniós és nemzetközi szintű lehetőségeiről. Az FRA e 27 nemzeti jelentés, valamint az uniós és a nemzetközi szintre vonatkozó jelentés, illetve további kutatások alapján állította össze ezt az összehasonlító jelentést.

1. vitarendezési szervhez való hatékony hozzáférés joga;
2. a tisztességes eljáráshoz való jog;
3. a vitás ügyek ésszerű időn belül történő rendezéséhez való jog;
4. megfelelő jogorvoslathoz való jog; és
5. az eredményesség és a hatékonyság elve.

Ezek az elemek további, részletesebb pontokra, azaz mutatókra bomlanak. E mutatók közül három esetében a Fralex csoportjait felkérték, hogy végezzék el 50–80 kiválasztott nemzeti eset elemzését.⁶ Az ügyeknek az emberi jogok európai egyezménye (EJEE) 6. cikkének (1) bekezdése és az ICCPR 14. cikke által védett „polgári” jogokhoz kellett kapcsolódnuk.⁷

A megkülönböztetés tilalma szolgáltatta azt a kérdéskört, amelyre a vizsgálat hatálya a kivitelezhetőség érdekében korlátozódott, már csak azért is, mert a FRA korábbi kutatásai rámutattak arra, hogy ezen a területen különösen szükség van az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés javítására és elősegítésére. A tanulmány célja azonban az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés ennél általánosabb megragadása, így ez a jelentés csak az első lépés e tekintetben.

A 27 nemzeti tanulmány elemei – amelyek a fent említett tipológia összefüggésében további országspecifikus információkat nyújtanak az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréstről – elérhetők online a FRA weboldalán.⁸ A tipológiának megfelelően felépített jelentések az érintett uniós tagállamok igazságszolgáltatási rendszereit elemzik. Azok a részletes információk, amelyek bemutatására ebben az összehasonlító jelentésben nem volt mód, vagy e jelentés szempontjából nem bírnak jelentőséggel, megtalálhatók ezekben a nemzeti áttekintésekben, amelyek betekintést nyújtanak az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés mechanizmusaiba a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos ügyekben.⁹

1.3. A fogalom

Az „igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés” nem általánosan elterjedt jogi kifejezés, az EJEE például ilyen formában nem is alkalmazza.¹⁰ Ehelyett az EJEE a

⁶ Egyes tagállamokban ez nehéznek bizonyult, tekintettel arra, hogy nem lehetett hozzáférni az alsóbb szintű bíróságok ítélkezési gyakorlatához.

⁷ Lásd még: az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága (EJB) 32. sz. általános észrevételének 14. cikkét: A bíróság és törvényszék előtti egyenlő bánásmóddhoz és a tisztességes eljáráshoz való jog, 2007. augusztus 23., CCPR/C/GC/32, 16. pont; EJB, *Sporrong és Lonroth kontra Svédország* 7151/75. sz. ügy, 1982. szeptember 23., 79–83. pont. A Charta 47. cikke láthatóan nem tartalmazza ezt a korlátozást, azonban minden típusú ügy esetében alkalmazandó.

⁸ Lásd: <http://fra.europa.eu>.

⁹ Az Egyesült Királyságra való hivatkozások elsősorban Anglia és Wales helyzetére utalnak. A vizsgált szabályok és gyakorlatok többsége azonban tartalmilag (ha formailag nem is) Skóciában és valamelyest kisebb mértékben Észak-Írországban is érvényes.

¹⁰ A fogalom az 1970-es és 1980-as években került az érdeklődés középpontjába, Mauro Cappelletti jogi doktrínája nyomán, lásd: Cappelletti, M. (ed.) (1978) *Access to Justice*, Milánó: Sijthoff and Noordhoff.

tisztességes eljárásra és a hatékony jogorvoslathoz való jogra vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket (az EJE 6. és 13. cikke). Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (UDHR) ugyancsak kimondja, hogy „mindenkinek joga van az alkotmányban vagy a törvényben részére biztosított alapvető jogokat sértő eljárások ellen az illetékes hazai bíróságokhoz tényleges jogorvoslatért folyamodni.”¹¹ Az ICCPR szintén említi az egyezségokmányban elismert jogok sérelme esetén a „hatékony jogorvoslat”-hoz való jogot (2. cikk 3. bekezdésének a. pontja), ezenfelül garantálja a bírósági eljáráshoz való jogot (9. cikk 4. bekezdése), az „igazságos és nyilvános tárgyaláshoz” való jogot (14. cikk 1. bekezdése) és az ahhoz való jogot, hogy az ügyet indokolatlan késedelem nélkül tárgyalják (14. cikk 3. bekezdésének c. pontja).¹²

A Lisszaboni Szerződés azonban konkrétan utal az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre: az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 67. cikkének (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „az Unió – különösen a polgári ügyekben hozott bírósági és bíróságon kívüli határozatok kölcsönös elismerésének elvével – megkönnyíti az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést”.¹³ A Charta, amely a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett reformoknak megfelelően a Szerződésekhez hasonló, jogilag kötelező erejű jogi aktus, biztosítja „a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot” (a Charta 47. cikke).¹⁴ Az említett cikk harmadik bekezdése kifejezetten utal az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre a jogsegéllyel összefüggésben, egyúttal az igazságszolgáltatás igénybevétele kifejezés zárja a cikk egészét is.¹⁵

Későbbi művekért lásd: Francioni, F. (ed.) (2007) *Access to Justice as a Human Rights*, Oxford University: Oxford University Press (OUP).

¹¹ Az ENSZ Közgyűlése, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 217 A(III) határozat, A/810 ENSZ-dok., 71. o. (1948), 8. cikk.

¹² Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának álláspontja szerint az igazságszolgáltatás megtagadása az emberi jogok kellőképpen súlyos megsértésének minősül ahhoz, hogy a sértettnek jogában álljon a büntetőjogi felelősséget megállapító ítélet felülvizsgálatát kérni, amennyiben a fellebbezéshez való jogát megsértették. ENSZ-EJB, *Earl Pratt és Ivan Morgan kontra Jamaica*, 2010/1986. sz. és 225/1987. sz. közlemény. 1989. április 6-án elfogadott álláspont, ENSZ-dok. A/44/40, II. kötet, 222. o. A Nemzetközi Bíróság (NB) hasonló álláspontra helyezkedett az Avena-ügyben [az Avena urat és más mexikói állampolgárokat érintő 2004. március 31-i ügy (*Mexikó kontra Amerikai Egyesült Államok*)], amelyben több mexikói állampolgárt halálra ítélték az Egyesült Államokban anélkül, hogy az 1963. évi bécsi egyezmény 36. cikkében megállapított konzuli segítségnyújtást igénybe vehették volna.

¹³ A 81. cikk (2) bekezdésének e) pontja említi az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, a 81 cikk (2) bekezdésének f) pontja pedig „a polgári eljárások zökkenőmentes lefolytatását gátló akadályok megszüntetését”.

¹⁴ A Charta státusáról az EUSZ 6. cikkének (1) bekezdése rendelkezik. Lásd az Európai Unió Alapjogi Chartájára vonatkozó magyarázatokat, HL C 303/17., 2007.12.14., elérhető az alábbi címen:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:EN:PDF>.

¹⁵ A Charta VI., Igazságszolgáltatásról szóló címének 47. cikke, A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja. Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselő igénybeviteléhez. Azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybeviteléhez erre szükség van.”

A cikk tehát összefoglalja az „igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés” fogalmába tartozó valamennyi konkrét jogot:¹⁶

- jog a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz;
- jog arra, hogy az ügyet a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja;
- jog tanácsadás, védelem és képviselő igénybevételéhez; és
- jog a költségmentességhez azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van.

Nemzetközi szinten az ENSZ-EJB a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya szerinti megalakulása óta az emberi jogi szerződések végrehajtását ellenőrző ENSZ-bizottságok között vezető szerepet vállalt az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatos fogalmak értelmezésében.¹⁷

A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló 1998. évi Aarhusi Egyezmény¹⁸ ugyancsak példa az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés, illetve jog kifejezett használatára. Az Egyezmény az igazságszolgáltatáshoz való jogot a következőképp határozza meg: lehetőség „bíróság előtt vagy bármely más, a törvény által létrehozott független és pártatlan testület előtt felülvizsgálati eljárást kérni” (9. cikk (1) bekezdése). A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló 2006. évi egyezményvel az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés immár egy ENSZ-egyezménybe is bekerült.¹⁹

A fogalom jelenlegi használata értelmében tehát az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés számos olyan kifejezéshez kapcsolódik, amelyek olykor felcserélhetők egymással vagy bizonyos elemekre vonatkoznak, úgymint a

¹⁶ Úgy tűnik, a Charta a „hatékony jogorvoslat” és az „igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés” kifejezést egymással felcserélhető kifejezéseként alkalmazza: az Európai Unió Alapjogi Chartájára vonatkozó magyarázatok (14. sz.), 30.o.: a magyarázat az EJB vonatkozó ítélkezési gyakorlatára (EJEB, 6289/73. sz., *Airey kontra Írország* ügy, 1979. október 9.) utal, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést pedig a hatékony jogorvoslat fogalmán keresztül magyarázza.

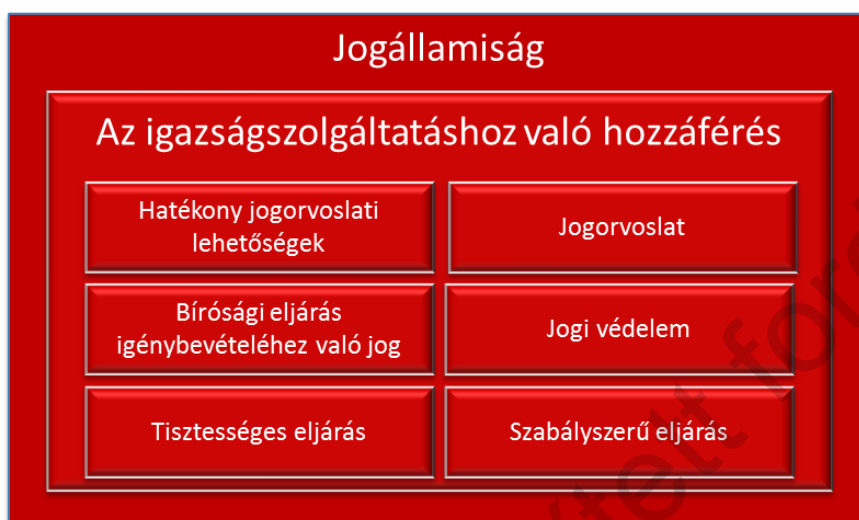
¹⁷ Lásd például az ENSZ-EJB 32. sz. (7) általános észrevételének 8–13. pontját.

¹⁸ Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának (ENSZ-EGB) egyezménye az emberi és környezeti jogokat összekapcsoló átláthatóságról és felelősségről. Az igazságszolgáltatáshoz való jog, illetve hozzáférés megjelenik a címben, a preambulumban és az 1., 3., 9. és 10. cikkben. Az egyezmény a részes államokra pozitív kötelezettségeket ró, és ami még fontosabb, viszonylag konkrét paramétereket állapít meg, amelyeknek az államok kötelességeinek teljesítéséhez és a jog teljes körű élvezetéhez teljesülniük kell.

¹⁹ A 13. cikk kötelezi az államokat arra, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, és az érintett állami alkalmazottak megfelelő képzésének előírásával további kötelezettséget állapít meg e célkitűzés teljesítéséhez. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatos európai és nemzetközi normákra vonatkozóan hasznos elemzések találhatóak az alábbi kiadványban: McBride, J. (2009) *Access to Justice for Migrants and Asylum Seekers in Europe*, Strasbourg: az Európa Tanács Kiadója.

bírósági eljáráshoz való jog, a hatékony jogorvoslat vagy a tisztességes eljárás. Az 1. ábra a leggyakoribb kifejezésekről nyújt vázlatos áttekintést.

1. ábra: Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés és a kapcsolódó kifejezések



Forrás: FRA, 2010

1.4. Az Európa Tanács kapcsolódó kutatásai és jogi aktusai

Az Európa Tanácsnak az igazságszolgáltatás hatékonyságával foglalkozó európai bizottsága (CEPEJ) több tanulmányt készített az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésről az Európa Tanács tagállamaiban.²⁰ A CEPEJ bírósági adatokat gyűjt a 47 tagállamból, elemzi a hiányosságokat és az új tendenciákat, valamint segíti a homogénebb nemzeti szintű adatgyűjtést. Az *European Judicial Systems (2008–2010)* [Európai igazságszolgáltatási rendszerek (2008–2010)] című áttekintő jelentés kiterjed például a bíróságokra és a jogsegélyre fordított közpénzekre, a büntetőjogi eljárásokban nyújtott jogsegély típusaira, a jogsegély segítségével lefolytatott ügyek számára, a segély jogosultsági feltételeire, a bírósági díjak rendszerére, az eljárások időtartamára, a bíróság előtti jogi

²⁰ Lásd különösen az igazságszolgáltatás hatékonyságával foglalkozó európai bizottság (CEPEJ) alábbi tanulmányát: *Európai bírósági rendszerek – 2008. évi kiadás (2006-os adatok): Az igazságszolgáltatás hatékonysága és minősége*; lásd még: *Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés Európában*, CEPEJ-tanulmányok, 9. sz. Az Európai Parlament az Unió EJE-hez való csatlakozásáról szóló, 2010. május 19-i állásfoglalásában (2009/2241(INI)) felszólította az Uniót, hogy váljon a CEPEJ tagjává. Bővebb információért lásd: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp.

képviselő elérhetőségére és a bírósági ítéletek végrehajtására.²¹ A CEPEJ az európai elektronikus igazságszolgáltatásról is közzétett egy jelentést.²²

2010. november 18-án az Európai Bírák Konzultatív Tanácsa (CCJE – az Európa Tanács kizárólag bírákból álló tanácsadó testülete, amely a bírók függetlenségével, pártatlanságával és hatáskörével kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik) elfogadta a Bírák Magna Chartáját (Alapelvek). Ez a bírói Magna Charta a bírókra és igazságszolgáltatási rendszerekre vonatkozó alapelveket helyezi a középpontba. Egyéb kérdések mellett nemzeti és nemzetközi összefüggésben is többször hangsúlyozza a jogállamiság alapvető követelményét, a bírói testület függetlenségét, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, továbbá az etika és a felelősség elveit.²³

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2010. február 24-én elfogadta a túlzottan hosszadalmas eljárások esetén biztosítandó hatékony jogorvoslatról szóló CM/Rec(2010)3. sz. ajánlást. Az ajánlás utal az EJEB ítélkezési gyakorlatára, valamint annak a területen hozott precedensértékű ítéleteire, és felszólítja a tagállamokat, hogy többek között gondoskodjanak olyan mechanizmusokról, amelyek révén kiszűrhetők a túlzottan hosszadalmas eljárások; ésszerű időn belül lefolytatott hatékony jogorvoslati eljárásokról; kártérítésről, ideértve a nem anyagi károkért járó jóvátételt is; vegyék továbbá fontolóra a nem pénzbeli jogorvoslat lehetőségét – például a szankciók mérséklése – azokban az esetekben, ahol az eljárás túlzottan hosszú időt vett igénybe.²⁴

Ez a FRA-jelentés kiegészíti a területen végzett kutatásokat, mivel az európai és nemzetközi emberi jogi követelmények szempontjából átfogó áttekintést és elemzést ad a nemzeti szintű fő kihívásokról és bevált gyakorlatokról. Ezáltal

²¹ CEPEJ (2010) *European Judicial Systems (2008-2010)*, Strasbourg: Európa Tanács, elérhető az alábbi címen: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

²² CEPEJ (2008) Az infokommunikációs technológiák (IKT) használata az európai igazságszolgáltatási rendszerekben, Strasbourg: Európa Tanács, elérhető az alábbi címen: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes7TIC_en.pdf.

²³ A szöveget lásd: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC%282010%293&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD864&BackColorLogged=FDC864>. Tágabb összefüggésben lásd még a CCJE 13. sz. véleményét a bírának a bírósági ítéletek végrehajtásában betöltött szerepéről, amely az állam jogállamiság alapján való működésének létfontosságú eleme, elfogadták 2010. december 9-én, elérhető a következő címen: [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2010\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2010)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD864&BackColorLogged=FDC864).

²⁴ Lásd még: Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása a tagállamok számára a bírákról: függetlenség, hatékonyság és felelősség, elfogadták 2010. november 17-én. Az ajánlás az egyes bírák és – pontosan az egyes bírák függetlenségének garantálása érdekében – a bírói testület egészének függetlenségére helyezi a hangsúlyt. A bírói „hatékonyság” fogalma először kerül érthető és egyszerű módon meghatározásra, a következőképpen: „minőségi határozatok ésszerű időn belül történő meghozatala az ügyek tisztességes mérlegelését követően”. A bírák kiválasztására és képzésére, felelősségeikre, valamint a bírói etika kérdéseire vonatkozóan javasolt egyéb intézkedések további lépést jelentenek az egyes bírák és általában véve a bírói testület szerepének megerősítése felé. A CEPEJ irányít egy bírói időgazdálkodási központot (Saturn) is, amely statisztikai adatokat szolgáltat az időgazdálkodással kapcsolatosan és támogatást nyújt bizonyos bíróságok számára időgazdálkodásuk javításához. További részletekért lásd: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Delais/default_en.asp.

válik lehetővé, hogy a jelentés értékelje az egyes gyakorlatokat, amelyek vagy korlátozzák a tagállamok kötelezettségeinek teljesítését, vagy hozzájárulnak ahhoz. A jelentés ily módon hasznosítható lesz majd az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatos FRA-kutatásban is – azzal kapcsolatban, hogy miként vehetik igénybe a panaszosok az igazságszolgáltatást az esélyegyenlőségi szerveken keresztül.

1.5. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés az európai jogban

Európában az igazságszolgáltatáshoz – ezen belül is a bírósági vagy törvényszéki eljáráshoz – való hozzáférés jogát az EJEB dolgozta ki az EJEE 6. cikkével összefüggésben, amely azóta is számos tudományos doktrína visszatérő témája.²⁵ Az EJEE 6. cikke csak a „polgári jogokra és a büntetőjogi vádakra” vonatkozik. Bár az EJEB joggyakorlatában az évek folyamán folyamatosan bővítette a „polgári jogok” fogalmát, és így mára már a közigazgatási jog jelentős részei e rendelkezés biztosítékainak hatálya alá tartoznak²⁶, ennek ellenére figyelemre méltó előrelépés, hogy a Charta 47. cikke elveti ezt a korlátozást, és szándékosan az uniós jogszabályokban garantált mindenféle jog és szabadság tekintetében biztosítja az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést.²⁷

Az EB állandó ítélkezési gyakorlatában az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés egyike a jogállamiságon alapuló Unió alkotóelemeinek.²⁸ Ezt a jogorvoslatok és jogi eljárások teljes rendszerének megállapításával a szerződések garantálják,

²⁵ Elsőként a Golder-ügyben (EJEB, 4451/70. sz. *Golder kontra Egyesült Királyság* ügy, 1975. február 21.). Lásd még: Harris, D.J., O’Boyle, M., Bates, E.P. és Buckley, C. M. (2009) *Harris, O’Boyle and Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights* [Az emberi jogok európai egyezményének joga], 2. kiadás, Oxford: OUP, Chapter 6; van Dijk, P., van Hoof, G.J.H., van Rijn, A. és Zwaak, L. (szerk.) (2006) *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen: Intersentia, Chapter 10; Frowein, A.J. és Peukert, W. (2009) *Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar*, Kehl: N.P. Engel Verlag; és Grabenwarter, C. (2009) *Europäische Menschenrechtskonvention*, 4th edition, Bázél: Helbing Lichtenhahn Verlag.

²⁶ Az EJEB nem határozta meg konkrétan, hogy mi értendő „polgári” jogok alatt, a gyakorlatban e jogok értelmezése az ENSZ-EJB értelmezésével mutat egyezést [lásd a 32. sz. általános észrevétel (7. sz.) 16. pontját]. Lásd *uo.*

²⁷ „Az uniós jogban a tisztességes tárgyaláshoz való jog nem korlátozódik a polgári jogi jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos jogvitákra.” Ez annak az egyik következménye, hogy az Unió a jogállamiságon alapuló közösség, ahogy azt az Európai Közösségek Bírósága a 294/83. sz. *Les Verts kontra Európai Parlament* ügyben megállapította (EBHT 1339., 1986. április 23.). Az Európai Unió Alapjogi Chartájára vonatkozó magyarázatok, HL C 303/17., 2007.12.14., 30. o., elérhetők az alábbi címen: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:En:PDF>.

²⁸ Ez látható a közvetlen hatás (EB, 26/62. sz. *Van Gend en Loos*-ügy, 1963. február 5.) és az elsőbbség (EB, 6/64. sz. *Costa kontra ENEL* ügy, 1964. július 15.) elveinek megállapításához, valamint az állam felelősségének fogalmához (C-6. és C-9/90. sz. *Franovich és Bonifaci kontra Olaszország* ügy, 1991. november 19.) és ahhoz a követelményhez fűzött indoklásában, miszerint a közösségi jogból eredő jogok megsértése esetén rendelkezésre álló nemzeti jogorvoslati lehetőségeknek összhangban kell állniuk az egyenértékűség és a hatékonyság elvével (EB, C-78/98. sz. *Preston kontra Wolverhampton Healthcare NHS Trust* ügy, 2000. május 16.).

amely rendszer lehetővé teszi az EB számára az intézmények által elfogadott intézkedések jogszerűségének felülvizsgálatát.²⁹ A hatékony jogi védelemhez való jogot az EB az uniós jog általános elveként ismeri el, amire az EJEB ítélkezési gyakorlata hatást gyakorol.³⁰ Az EB hagyományosan a tagállamok közös alkotmányos tradícióira és az EJEE 6. és 13. cikkére hivatkozik az illetékes bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jog alapjaként.

Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok a *Roda Golf & Beach Resort SL*-ügyben megfogalmazott véleményében a következőt állapította meg: „Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés a nyugati jogi kultúra alapvető pillére [...]. A hatékony jogi védelemhez való jog tehát egyike a közösségi jog általános elveinek, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés pedig ezzel összhangban szerveződik [...]. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés nemcsak jogi eljárás kezdeményezését foglalja magában, hanem azt a követelményt is, hogy az illetékes bíróságnak foglalkoznia kell az eljárással.”³¹ Más szóval, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés több mint pusztán formai lehetőség, a gyakorlatban is megvalósíthatónak kell lennie.

Az EU jogrendjében az uniós jogból eredő jogok érvényesítése érdekében a hatékony jogi védelemhez való jog ugyanúgy kiterjed az EU bíróságaihoz (ebben az esetben a Bírósághoz és a Törvényszékhez), mint a nemzeti bíróságokhoz és törvényszékekhez való hozzáférésre.

1.5.1. Az uniós jogszabályokból fakadó jogok a nemzeti bíróságokon: egyenértékűség és hatékonyság

Azt az elképzelést, hogy az uniós jogból bizonyos körülmények között egyéni jogok eredeztethetők, amelyek közvetlenül érvényesíthetők a nemzeti bíróságokon, a klasszikussá vált *Van Gend en Loos*-ügy óta ismerik el. Ebben az ügyben az EB megállapította, hogy: „[...] A közösségi jog amellett, hogy a magánszemélyekre kötelezettségeket állapít meg, arra is szolgál, hogy számukra jogokat keletkeztessen, amelyek az őket megillető jogok összességének részévé

²⁹ 294/83. sz. *Les Verts kontra Parlament* ügy., 25. szám, 23. pont.

³⁰ Az EB általában azt a megközelítést alkalmazza, hogy követi az EJEB indoklását, miszerint az a tisztességes eljáráshoz való jogot az uniós jog általános elveként értelmezi. Lásd például az EB, 1998. december 17-i, C-185/95. sz. *Baustahlgewebe GmbH* ügyet. Az EB gyakorlatában azonban nem általános, hogy e jog bizonyos vonatkozásait részletesen vizsgálja; ahol ez volt a helyzet, ott az alkalmazás kontextusa gyakorta eltért e jelentésétől. Az EB-nek az „ésszerű időre” vonatkozó követelményekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlata például többnyire az Unió intézményeivel szemben indított eljárásokra irányult, így e jelentés szempontjából kevesebb relevanciával bír. Lásd például: EB, T-410/03. sz. *Hoechst kontra Bizottság* ügy, 2008. június 18., 227–228. pont; EB, C-238/99. P sz. *Limburgse Vinyl Maatschappij (LVM) kontra Bizottság és társai* ügy, 2002. október 15., 169. pont; EB, C-341/06. P sz. *Chronopost és La Poste kontra UFEX és társai* ügy, 2008. július 1., 45. pont.

³¹ Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok véleménye, EB, C-14/08. sz. *Roda Golf & Beach Resort SL* ügy, 29. pont, előterjesztve 2009. március 5-én. A Bíróság az ügyben 2009. június 25-én hirdetett ítéletet (meg kell jegyezni, hogy az ítélet nem tér ki az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésnek a főtanácsnok által felvetett kérdésére).

válnak. E jogok nemcsak akkor keletkeznek, amikor a Szerződés ezeket kifejezetten előírja, hanem azokból a kötelezettségekből is fakadnak, amelyeket a Szerződés egyértelműen rögzít a magánszemélyek, a tagállamok és a közösségi intézmények számára.³² Ezzel összefüggésben az EB nagy hangsúlyt fektetett arra a szerepre is, amelyet a nemzeti bíróságok játszanak a magánszemélyeknek a közösségi jog alapján fennálló jogai védelmében, amikor azt a döntést hozta, hogy a Szerződés szóban forgó rendelkezése „közvetlen hatásokat eredményez és olyan egyéni jogokat keletkeztet, amelyeket a nemzeti bíróságoknak védelemben kell részesíteniük”.

A *Costa kontra ENEL* ügyben hozott döntő jelentőségű ítéletében az EB megállapította továbbá, hogy az EKSZ – jelenleg EUMSZ – létrehozta „saját jogrendszerét, amely a tagállamok jogrendszerének [...] szerves részévé vált, és amelyet nemzeti bíróságaik kötelesek alkalmazni”.³³ Fontos felismerni azt is, hogy szoros kapcsolat áll fenn az egyének jogainak hatékony védelme és az uniós jog hatékony végrehajtása között, mivel az egyének jogaik iránti aggodalma az uniós jog érvényesítésének egy további formáját jelenti. Valójában a *Costa kontra ENEL* ügyben az EB hangsúlyozta, hogy „a jogaik védelmében érdekelt magánszemélyek ébersége további hatékony felügyeletet valósít meg az Európai Bizottság feladatáént megállapított felügyelet mellett”. Ebben az értelemben az EU polgárai decentralizált ügynökként lépnek fel, és hozzájárulnak az uniós jog nemzeti szintű hatékony érvényesítéséhez.

A nemzeti bíróságok valóban kötelesek az uniós jogot végrehajtani, és az uniós jog értelmében a magánszemélyek jogait védeni. Erre a nemzeti eljárási autonómia elvének megfelelően tagállami jogi eljárásaik, jogorvoslati lehetőségeik és szankcióik szerint kerülhet sor.³⁴ Az EB szavaival megfogalmazva: „Szem előtt kell tartani azt is, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint vonatkozó közösségi szabályok hiányában az egyének közösségi jogból eredő jogainak védelmét biztosítani hivatott részletes eljárási szabályok a tagállami eljárási autonómia elvének megfelelően az egyes tagállamok hazai jogrendjének hatálya alá tartoznak.”³⁵

³² EB, 26/62. sz. *Van Gend en Loos kontra Nederlandse Administratie der Belastingen* ügy, 1963. február 5., 3. o.

³³ EB, 6/64. sz. *Flaminio Costa kontra ENEL* ügy, 1964. július 15., 593. o.

³⁴ Mint arra a Bíróság rámutatott: „noha a Szerződés bizonyos körülmények között lehetővé teszi a magánszemélyek számára, hogy adott esetben közvetlenül a Bírósághoz forduljanak, ennek nem az a célja, hogy a nemzeti jogban megállapított jogorvoslati lehetőségeken felül a nemzeti bíróságokon elérhető újabb jogorvoslati lehetőség jöjjön létre a közösségi jog betartásának biztosítása érdekében”. Lásd a „*Butterboats*” ügyet: EB, 158/80. sz. *Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH és Rewe-Markt Steffen kontra Hauptzollamt Kiel* ügy, 1981. július 7., 44. pont. Lásd még: EB, 222/86. sz. *Unectef kontra Heylens és társai* ügy, 1987. október 15., 14. pont; és EB, C-340/89. sz. *Vlassopoulou kontra Ministerium für Justiz* ügy, 1991. május 7.

³⁵ EB, C-35/05. sz. *Reemtsma Cigarettenfabriken GmbH kontra Ministero delle Finanze* ügy, 2007. március 15., 40. pont. Lásd még többek között: EB, C-78/98. sz. *Preston és társai* ügy, 2000. május 16., 31. pont; és C-392/04. és C-422/04. sz. *I-21 Germany és Arcor* egyesített ügyek, 2006. szeptember 19., 57. pont. Lásd továbbá: EB, 33/76. sz. *Rewe-Zentralfinanz eG* ügy, 1976. december 16. Ezt támasztják alá az EJB alábbi

Ilyen helyzetben azonban a nemzeti jogrendnek két elvnek kell megfelelnie. Az első az *egyenértékűség elve*: az uniós jogot végrehajtó nemzeti eljárási szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hasonló nemzeti jogi eljárásokban alkalmazottaknál. A második a *hatékonyság elve*: a nemzeti eljárási szabályok alkalmazása nem teheti az uniós jogból eredő jogok gyakorlását gyakorlatilag lehetetlenné vagy túlzottan nehézkesé.³⁶

A jogorvoslattal, valamint az eljárási és joghatósági kérdésekkel kapcsolatos nemzeti jogi normák e két elv szempontjából történő megítélése lényegében a hazai bíróságok kontextustól függő, eseti alapon hozott döntésének függvénye. Ezek az elvek számos nemzeti jogorvoslati, valamint eljárási és joghatósági feltételt érinthetnek, mint például a hazai határidők és egyéb elévülési határidők, a bizonyítékokra és a bizonyítási teherre vonatkozó szabályok, a keresetösségi jogra vonatkozó szabályok, a kár és a veszteség helyreállításának tagállami feltételei, valamint számos más jogorvoslati lehetőség és szankció.

A nemzeti eljárási autonómia egyik fontos dimenziója hagyományosan az a kitétel, hogy az uniós jognak a tagállami hatást illetően „nem az a célja, hogy a nemzeti jogban megállapított jogorvoslati lehetőségeken felül a nemzeti bíróságokon elérhető újabb jogorvoslati lehetőség jöjjön létre a közösségi jog betartásának biztosítása érdekében”.³⁷ Ami az uniós jogot illeti, a tagállami bíróságok tehát nem kötelesek a nemzeti jogban rendelkezésre álló jogorvoslatokon kívüli jogorvoslati lehetőségeket biztosítani. A gyakorlatban azonban a nemzeti bíróságok jelentős nehézségekbe ütközhetnek a meglévő szabályok alkalmazásakor, és valójában új eljárások kialakítására lehet szükség.³⁸

1.5.2. Az uniós jog megsértése esetén fennálló felelősség

Az EB megfogalmazta az uniós jog megsértése esetén fennálló tagállami felelősség elvét is. Az EB szerint az uniós szabályok hatékonysága sérül, továbbá gyengül az azok által garantált jogok védelme, ha a magánszemélyek nem

ítéletei is: 67796/01. sz. *Zubajrajev kontra Oroszország* ügy, 2008. január 10., 105. pont; EJE, 5108/02. sz. *Katszjeva kontra Oroszország* ügy, 2008. január 17., 161. pont; EJE, 42722/02. sz. *Stoica kontra Románia* ügy, 2008. március 4., 101. pont.

³⁶ EB, C-312/93. sz. *Peterbroeck Van Campenhout SCS & Cie kontra Belga Állam* ügy, 1995. december 14., 12. pont; EB, 45/76. sz. *Comet kontra Produktschap voor Siergewassen* ügy, 1976. december 16., 12-6. pont; EB, C-96/91. sz. *Bizottság kontra Spanyolország* ügy, 1992. június 9., 12. pont. Lásd még EB, C78/98. sz. *Preston és társai* ügy, 26. szám, 31. és 57. pont. Ebben az esetben az EB megállapította, hogy az a követelmény, miszerint a foglalkoztatói nyugdíjrendszerben való tagság alapján járó ellátás iránti igényt a foglalkoztatás megszűnését követő hat hónapon belül kell benyújtani, nem teszi túlzottan nehézkesé a közösségi jogok gyakorlását. Ugyanakkor úgy vélte, hogy az a szabály, amelynek értelmében a nyugdíj alapját képező szolgálati idő számítását az igénybenyújtást megelőző két évre kell korlátozni – noha a jogosult hosszabb időn keresztül teljesített befizetéseket –, hatástalanná teszi az adott személy jogait (35-44. pont).

³⁷ EB, 158/80. sz. *Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH és Rewe-Markt Steffen kontra Hauptzollamt Kiel* ügy, 1981. július 7., 44. pont.

³⁸ EB, C-213/89. sz. *R. kontra Secretary of State for Transport, ex parte Factortame és társai (Factortame I)* ügy, 1990. június 19.

tudnak jóvátételhez jutni, amikor jogaikat valamely uniós jogszabály sérti meg, amiért egy tagállam tehető felelőssé.³⁹ A tárgyra vonatkozó uniós jogszabályok hiányában a tagállamnak kell jóvátételt biztosítania a nemzeti jog felelősségre vonatkozó szabályaival összhangban. Az egyenértékűség és hatékonyság elvét ebben az esetben is alkalmazni kell.

A magánszemélyek uniós jogból keletkező jogainak hatékony jogi védelmére vonatkozó elv értelmében a nemzeti bíróságoknak adott esetben minden jogalkotási intézkedést felül kell vizsgálniuk és ideiglenes jóvátételt kell biztosítaniuk, amennyiben nincsenek érvényben a jóvátételre alapot adó nemzeti rendelkezések.⁴⁰

1.5.3. Uniós jogszabályok

Az Unió jogrendjében több olyan jogalkotási aktus létezik, amelyek célja, hogy érvényt szerezzenek az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jogának, és így a nemzeti jog tartalmát is alakítják.⁴¹ A szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogról szóló, 2004/38/EK irányelv⁴² (az állampolgári jogokról szóló irányelv vagy a szabad mozgásról szóló irányelv) 31. cikke például eljárási biztosítékokat tartalmaz az uniós polgárok és családtagjaik magas szintű védelmének biztosítása érdekében egy másik tagállamba való beutazás vagy ott-tartózkodás megtagadása esetére. E rendelkezés szerint biztosítani kell, hogy azok az uniós polgárok és családtagjaik, akik számára egy másik tagállamba megtagadják a beutazást és az ott-tartózkodást, bírósági jogorvoslati eljárást kezdeményezhessenek. Az irányelv emellett az EB vonatkozó ítélkezési gyakorlatával összhangban megerősíti a valamely tagállam területéről kiutasított uniós polgárok és családtagjaik jogát arra, hogy ésszerű idő elteltével új kérelmet nyújtsanak be.

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést biztosító uniós jogalkotási aktusokra másik példa a faji egyenlőségről szóló irányelv 7. cikke: „A tagállamok biztosítják, hogy minden személy, akit saját állítása szerint az egyenlő bánásmód elvének be nem tartása miatt sérelem ért, az ebből az irányelvből eredő igényeit bírói és/vagy közigazgatási úton – a tagállamok által szükségesnek vélt esetben

³⁹ EB, C-6/90. és C-9/90. sz. *Frankovich és Bonifaci kontra Olasz Köztársaság* egyesített ügyek, 1991. november 19.; EB, C-46/93. és C-48/93. sz. *Brasserie du Pêcheur és Factortame* egyesített ügyek, 1996. március 5.

⁴⁰ EB, C-213/89. sz. *R. kontra Secretary of State for Transport, ex parte Factortame és társai (Factortame I)* ügy, 1990. június 19.

⁴¹ Lásd többek között: Európai Bizottság (2010), *Az egyenlőség előmozdítása: megkülönböztetés elleni tevékenységek 2009-ben*, Luxembourg: az Európai Unió Kiadóhivatala (Kiadóhivatal), 26. o.

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 29-i 2004/38/EK irányelve az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 158., 2004.4.30., 77. o.

akár békeltető eljárás útján is – érvényesíthesse”.⁴³ Az irányelv szerint a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés áldozatainak megfelelő jogi védelemmel kell rendelkezniük. Az irányelv konkrétan utal az egyesületekre és jogi személyekre is, amelyeket fel kell hatalmazni, hogy bármilyen áldozat nevében, illetve támogatójaként eljárásokban részt vegyenek a nemzeti bíróságok előtti hatékonyabb védelem biztosítása érdekében.⁴⁴ Végül, a faji egyenlőségről szóló irányelv megállapít bizonyos szabályokat a bizonyítási teherre vonatkozóan, amelyek értelmében ez utóbbi az alperesre száll, ha a valószínűsíthető megkülönböztetés bizonyított.⁴⁵ Hasonló megfogalmazású rendelkezések szerepelnek a nemek közötti egyenlőségről szóló irányelvben és a foglalkoztatási egyenlőségről szóló irányelvben.

Két speciális uniós jogi aktus foglalkozik az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés konkrét szempontjaival: a jogsegélyről szóló irányelv⁴⁶ és a közvetítési irányelv.⁴⁷ A jogsegélyről szóló irányelv előmozdítja a határokon átnyúló vonatkozású polgári ügyekben az igazságügyi együttműködést a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben. Az irányelv fő célja a határokon átnyúló vonatkozású jogviták esetén a költségmentesség megfelelő szintjének biztosítása bizonyos közös minimumszabályok megállapításával. Az irányelvet a határokon átnyúló vonatkozású jogviták esetén polgári és kereskedelmi ügyekben kell alkalmazni. Az irányelv biztosítja, hogy a hatálya alá tartozó polgári vagy kereskedelmi vitában érintett összes személy még akkor is érvényesíteni tudja jogait bíróság előtt, ha személyes pénzügyi helyzete lehetetlenné teszi számára az eljárási költségek viselését. Az irányelv szerint a költségmentesség akkor helyénvaló, ha a kedvezményezett számára lehetővé teszi az igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférést. A költségmentesség kiterjed a bírósági eljárás megkezdését megelőző jogvita lezárására irányuló, a pert megelőző tanácsadásra, az ügy bíróság elé vitelében nyújtott jogsegélyre, a bíróság előtti képviseletre, és az eljárási költséggel kapcsolatos könnyítésre vagy az alóli mentességre.

A közvetítési irányelv szerint az igazságszolgáltatáshoz való jobb hozzáférés biztosításának célja a bírósági és a bíróságon kívüli vitarendezési módszerekhez való hozzáférést egyaránt magában kell, hogy foglalja. A polgári és kereskedelmi ügyekben folyó viták rendezésére szolgáló, bíróságon kívüli eljárások

⁴³ A személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK irányelv, HL L 180., 2000.7.19., 22. o.

⁴⁴ Lásd FRA (2010), *The Racial Equality Directive: application and challenges*, Luxembourg: Kiadóhivatal.

⁴⁵ Lásd FRA és EJEE (megjelenése 2011-re várható), A megkülönböztetés tilalmára vonatkozó európai jog kézikönyve.

⁴⁶ A határon átnyúló vonatkozású jogviták esetén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében az ilyen ügyekben alkalmazandó költségmentességre vonatkozó közös minimumszabályok megállapításáról szóló, 2003. január 27-i 2003/8/EK irányelv, HL L26., 2003.1.31., 41. o.

⁴⁷ A polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól szóló, 2008. május 21-i 2008/52/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 136., 2008. május 24., 3. o.

egyszerűbbé tehetik és javíthatják az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. A közvetítés a polgári és kereskedelmi ügyekben a viták takarékos és gyors, bíróságon kívüli rendezését biztosíthatja, a felek igényei szerint kialakított eljárások révén. A közvetítés eredményeképpen létrejött megállapodásokat nagyobb valószínűséggel tartják be önként, és valószínűbb, hogy a felek között korrekt és fenntartható kapcsolat marad meg. Az irányelvet azokban az eljárásokban kell alkalmazni, amelyekben a határokon átnyúló vitában részt vevő két vagy több fél önkéntes alapon, közvetítő segítségével maga kísérli meg jogvitájának peren kívüli megállapodással történő rendezését. Nem alkalmazandó ugyanakkor olyan jogokra és kötelezettségekre, amelyekről a felek a vonatkozó alkalmazandó jogszabályok alapján nem rendelkezhetnek. Az ilyen jogok és kötelezettségek különösen gyakoriak a családjogban és a munkajogban. Az irányelv által előírt közvetítés önkéntes eljárás abban az értelemben, hogy azt a felek maguk irányítják, kívánságuk szerint szervezhetik és tetszőleges időpontban be is fejezhetik. A nemzeti jogszabályoknak azonban lehetővé kell tenniük, hogy a bíróságok maguk határozhassák meg a közvetítési eljárásra vonatkozó határidőket.

1.6. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés az uniós politikában

Politikai szinten a Tanács három igazság- és belügyi programjában ötéves időkeretre vonatkozóan határozott meg prioritásokat, legutóbb a 2009-ben elfogadott Stockholmi Programban.

1.6.1. Tampere

A tamperei Európai Tanács (1999) hangsúlyozta, hogy szükség van az igazságszolgáltatáshoz való jobb hozzáférésre, ami elsősorban a bírói ítéletek kölcsönös elismerése és az eljárásjog fokozott konvergenciája révén valósítható meg. A Tanács kiemelte, hogy szükség van információs kampányok kezdeményezésére, felhasználói útmutatókra és könnyen elérhető információs rendszerekre. A jogsegély, a bíróságon kívüli eljárások és a minimumszabályok merültek fel példaként olyan területekre, ahol javulásra van szükség – nem utolsósorban határokon átnyúló ügyekben.

A Tanács arra is felhívta a figyelmet, hogy „minimumszabályokat kell megállapítani a bűncselekmények áldozatainak védelmével, és különösen az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésükkel, valamint a kártérítéshez való jogokkal kapcsolatban, ideértve a jogi költségeket is. Emellett nemzeti programokat kell létrehozni az állami és nem kormányzati intézkedések

finanszírozására, illetve az áldozatok támogatására és segítésére.”⁴⁸ Meg kell jegyezni, hogy míg ez a kezdeményezés elsősorban a büntetőjog területére vonatkozik, hangot ad azoknak a problémáknak is, amelyek az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés egészét érintik, ideértve a polgári és közigazgatási eljárásokat is.

1.6.2. Hága

A hágai Európai Tanács (2004) szintén arra a következtetésre jutott, hogy garantálni kell egy „olyan európai igazságügyi térség kialakítását, amelyben mindenki számára biztosított az igazságszolgáltatáshoz való jog, valamint a határozatok végrehajtása.”⁴⁹ A program kiemelte, hogy ez az igazságszolgáltatáshoz való jog „nem csupán azt jelenti, hogy az egyik tagállamban hozott határozatokat a többi tagállamban elismerik és végrehajtják, hanem inkább egy olyan területet jelent, ahol az igazságszolgáltatáshoz való jog ténylegesen biztosított a bírósági határozatok meghozatala és végrehajtása érdekében”.

1.6.3. Stockholm

A stockholmi Európai Tanács (2009) a következőre helyezte a hangsúlyt: „A jog és a jogérvényesülés Európája: Meg kell szilárdítani a jog érvényesülésén alapuló európai térséget, hogy megszűnjön a jelenlegi széttöredezethez. Elsőbbséget kell biztosítani az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést megkönnyítő mechanizmusoknak, hogy az egyének az egész Unióban érvényesíthessék jogaikat. Javítani kell továbbá a jogi szakemberek közötti együttműködést és a szakemberek képzését, valamint erőforrásokat kell felszabadítani annak érdekében, hogy megszűnjenek a jogi határozatok más tagállamokban való elismerésének akadályai.”⁵⁰ A program azt is kimondja, hogy „a jog érvényesülésén alapuló európai térségnek azt is lehetővé kell tennie, hogy a közvéleménynek a jogokkal kapcsolatos fokozott tájékoztatása és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése révén a polgárok az egész Unióban érvényesíthessék jogaikat”.⁵¹ Az elektronikus igazságszolgáltatás jelentőségét ebben az összefüggésben említik (lásd alább).⁵²

⁴⁸ Elnökségi következtetések, V. szakasz, címe: „Az igazságszolgáltatáshoz való jobb hozzáférés Európában”, 29. és ezt követő bekezdések, elérhető a következő címen: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm.

⁴⁹ Európai Bizottság (2005), A Hágai Program: Tíz prioritás a következő öt évre. Partnerség Európának a szabadság, biztonság és jog területén való megújulásért, COM(2005)0184 végleges, 2005. május 10., 2.3. szakasz.

⁵⁰ Az Európai Unió Tanácsa, A stockholmi program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa, 2010/C 115/01, 2010. május 4., 1.1. szakasz, elérhető az alábbi címen: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF>.

⁵¹ Ugyanott, 3. és 3.4. szakasz.

⁵² A Tanács elfogadta az alábbi cselekvési tervet: *Az európai e-igazságszolgáltatással kapcsolatos, a 2009–2013-as időszakra szóló többéves cselekvési terv*, 2009/C 75/01, 2009. március 31., HL C 75.,

Az Európai Tanács megbízta az Európai Bizottságot, hogy dolgozzon ki cselekvési tervet a Stockholmi Program végrehajtására.⁵³ A cselekvési terv több lényeges intézkedést tartalmaz, többek között: *Zöld könyv a polgári eljárásjog minimumszabályairól és a szükséges nyomon követésről* (várhatóan 2013-ban jelenik meg); *Jogalkotási javaslat, amely a polgári eljárásjog terén a jelenlegi uniós jogszabályok összhangjának javítására irányul* (2014); *Jelentés a költségmentességről szóló 2003/8/EK irányelv alkalmazásáról* (2011); *Közlemény/Zöld könyv az EU-n belüli alternatív vitarendezési eljárás előmozdításáról* (2010); és *Közlemény a közvetítési irányelv végrehajtásáról* (2013). A cselekvési terv kiterjed az európai e-igazságügyi portál kérdésére is.⁵⁴

Az európai e-igazságügyi portál⁵⁵

Az infokommunikációs technológiák használata javítja a hozzáférést, a pontosságot, az átláthatóságot, az elszámoltathatóságot, és segít a bírói testületeknek a hatékonyabb szolgáltatások biztosításában. Az ilyen innovációk javulást eredményezhetnek ezeken a területeken, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés szempontjából pedig különös jelentőséggel bírnak. Az európai e-igazságügyi portál célja a bírósági rendszerek működésének javítása oly módon, hogy segíti a jogi szakemberek napi munkáját és támogatja az együttműködést a jogi hatóságok között.

2010. július 16-án az EU elindította a portált, amelyen keresztül az egész Unióban egyablakos rendszerben biztosított a hozzáférés az igazságszolgáltatáshoz. Az új weboldallal – amely hozzájárul a jogérvényesülés egységes térségének létrehozásához – az EU a jogi vonatkozású főbb kérdéseket kívánja kezelni, és segítséget kíván nyújtani a polgároknak és az Unióban élő embereknek, vállalatoknak és jogi szakembereknek. A portál idővel további információkkal, eszközökkel és funkciókkal egészül majd ki.

A jövőbeli változat eredményeképpen hatékonyabbá válnak a meglévő uniós igazságszolgáltatási eszközök, például lehetővé válik a polgárok számára, hogy határokon átnyúló, kis értékű követeléseiket online érvényesítsék (2007. július 11-i 861/2007/EK rendelet), ami egész Európában gyors és megfizethető polgári eljárást biztosít a polgárok és vállalkozások számára azokban a polgári és kereskedelmi ügyekben, ahol a követelés értéke nem haladja meg a 2000 eurót. Ez a jellemzően írásbeli eljárás a pénzkövetelések és nem pénzkövetelések esetében egyaránt alkalmazható. Az eljárás során

1. szakasz, elérhető az alábbi címen: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:075:0001:0012:EN:PDF>.

⁵³ Európai Bizottság (2010), *A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása a polgárok szolgálatában – A Stockholmi Program végrehajtásáról szóló cselekvési terv*, COM(2010)171 végleges, 2010. április 20., 23–24. o., elérhető az alábbi címen: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/COM%202010%20171%20EN.pdf.

⁵⁴ Uo., 20. és 23. o.

⁵⁵ Lásd: <http://e-justice.europa.eu>.

megszülető bírósági ítéletet az elismerés kifogásolásának bármilyen lehetősége nélkül automatikusan el kell ismerni és végre kell hajtani a másik tagállamban, kivéve, ha az alperes részére nem kézbesítették a szükséges dokumentumokat.

Egy másik példa a nem vitatott követelések behajtására irányuló európai fizetési meghagyásos eljárás online igénybevételének lehetősége (2006. december 12-i 1896/2006/EK rendelet). Ez lehetővé teszi a hitelezők számára, hogy polgári és kereskedelmi ügyekben a nem vitatott követelést a tagállamok bíróságain egy olyan egységes eljárás keretében hajtsák be, amely szabványosított formanyomtatványok alapján működik. Az érintetteknek nem kell megjeleníteniük a bíróság előtt, az eljárás pedig tisztán elektronikus úton kezdeményezhető és lefolytatható. A jogosultnak csupán egy kérelmet kell benyújtania, ezt követően az eljárás automatikusan zajlik. Az eljárás során megszülető bírósági ítélet a többi tagállamba szabadon átvihető; a hitelezőnek nem kell közbeni lépéseket tennie az ítélet külföldön történő végrehajtása érdekében.

A bíróságok a határokon átnyúló ügyeket is online bírálhatják majd el, továbbá egy adott ügyben online kommunikálhatnak a felperessel és az alperessel, valamint más tagállamok bíróságaival. Előrelépés várható az elektronikus aláírás, személyazonosítás és fizetés uniós szintű átjárhatóságának kérdéseiben is. Az európai e-igazságügyi portál várhatóan 2013-ra válik működőképessé.⁵⁶

Az e-igazságszolgáltatás önmagában nem megoldás

Fontos azonban megjegyezni, hogy az EB nemrégiben hangsúlyozta, hogy nem lehet kizárólag „elektronikus eszközöket” biztosítani, mivel fennáll annak a veszélye, hogy „a jogok gyakorlása [...] a gyakorlatban lehetetlenné válik [...] bizonyos személyek számára”.

(EB, C-317/08–C-320/08. sz. *Rosalba Alassini és Filomena Califano kontra Wind SpA, Lucia Anna Giorgia Iacono kontra Telecom Italia SpA, Multiservice Srl kontra Telecom Italia SpA* egyesített ügyek, 2010. március 8., 58. pont)

⁵⁶ Lásd még az európai eljárásokról szóló, 351. sz. speciális Eurobarométer-felmérés 4. szakaszát, amely az EU három, határokon átnyúló eljárásának ismeretével és használatával, illetve az egyes eljárások ismertetésének forrásaival foglalkozik, elérhető az alábbi címen:
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_351_en.pdf.

Az e-igazságszolgáltatás egyéb, nemzeti példái

Olaszországban a *Processo Civile Telematico* (online polgári per) eljárást bevezették a polgári bíróságokon. A rendszer célja az online szolgáltatások elérhetőségének kiterjesztése külső felhasználók (ügymint jogászok és szakértő tanúk), bírósági belső felhasználók (ügymint bírósági titkárok és bírák) és polgári ügyekben érintett közigazgatási intézmények közötti kétirányú adat- és dokumentumcsere, illetve az alkalmazások átjárhatósága kiépítésével. A rendszer célja szerint lehetővé teszi a jogászok, szakértő tanúk és más érintett személyek számára, hogy egy sor keresési feltétel, információ-lekérési funkció és fogalom-keresés alapján saját jogi okirataikat digitálisan hozzák létre, írják alá és továbbítsák az illetékes bírósághoz, hitelesített e-mail címükre a bíróságtól értesítéseket fogadjanak, és teljes körű hozzáféréssel rendelkezzenek a saját polgári ügyeikkel kapcsolatos tájékoztató és elektronikus okiratokhoz. Összetettsége miatt azonban a *Processo Civile Telematico* rendszerét eddig csak néhány kerületi bíróság alkalmazta Észak-Olaszországban (pl. Milánó, Monza és Brescia).

Csehországban az *eJustice* elnevezésű kormányzati projekt (az átfogóbb *eGovernment* projekt részeként) a bírósággal kapcsolatos elektronikus és internetes eszközöket kívánja bevezetni a bírósági és közigazgatási eljárások időtartamának csökkentése érdekében. A rendszer például olyan online adatbázisokat foglal magában, amelyek lehetővé teszik a jogvitában részt vevő felek számára, hogy az ügyükben lefolytatott egyes eljárási lépéseket figyelemmel kísérjék. A projekt megfelelő megvalósításához szükséges pénzügyi eszközök hiánya miatt a kezdeményezésnek eddig legalábbis nem volt számottevő eredménye.⁵⁷

A webes szolgáltatások rendelkezésre állása, ideértve az online jogszabályok és joggyakorlat megtekintésének lehetőségét, egy másik példája a bevált gyakorlatoknak. Ezzel kapcsolatban érdemes megemlíteni az **osztrák** „Rechtsinformationssystem” (jogi információs rendszer) rendszerét, amely nemcsak az egyes jogágak (alkotmányjog, közigazgatási jog, polgári jog és büntetőjog) joggyakorlatát és a különböző bírósági szintek (nemcsak a legfelsőbb bíróságok, hanem a fellebbviteli, sőt elsőfokú bíróságok és törvényszékek) ítélezési gyakorlatát teszi ingyenesen hozzáférhetővé, hanem számos szövetségi és regionális szintű jogi aktust is. Nemcsak az aktuális egységes szerkezetbe foglalt változat érhető el, hanem az eredeti változat és minden módosítás, valamint a hivatalos kihirdetés hivatalos szövege is; emellett megtalálhatók a szövetségi jogszabályok hivatalos tervezetei és kormányzati javaslatai is.⁵⁸

⁵⁷ Lásd: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/ejustice>.

⁵⁸ Lásd: www.ris.bka.gv.at.

Más tagállamokban, úgymint **Bulgáriában, Cipruson, Dániában, az Egyesült Királyságban, Franciaországban, Görögországban, Lengyelországban, Lettországon, Litvániában és Máltán** is léteznek hivatalos jogi adatbázisok, bár ezek terjedelme némileg szűkebb.⁵⁹

1.7. Összefoglaló

A FRA korábbi kutatásai az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést jelentős kérdésként jelölték meg, és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés bizonyos szempontjaival foglalkoztak. Ez a FRA első olyan jelentése, amelynek ez a témája. A tagállamokban végzett nemzeti szintű kutatások az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tipológiájára épültek, hogy lehetővé váljon a megállapítások lehető legnagyobb fokú összehasonlíthatósága.

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés meglehetősen árnyalt fogalom. Bár maga a kifejezés nem lelhető fel a tagállamok jogszabályaiban, az egyéb kifejezések és fogalmak ugyanazt az elképzelést ragadják meg. Az európai és nemzetközi szinten a kifejezés használata nem gyakori, az Európai Unió Alapjogi Chartájában (47. cikk (3) bekezdés) azonban megjelenik. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés területének az EJB és az EB egyaránt alakítói, az uniós jogszabályok és politikai intézkedések pedig előkelő helyet biztosítanak az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés elősegítésének.

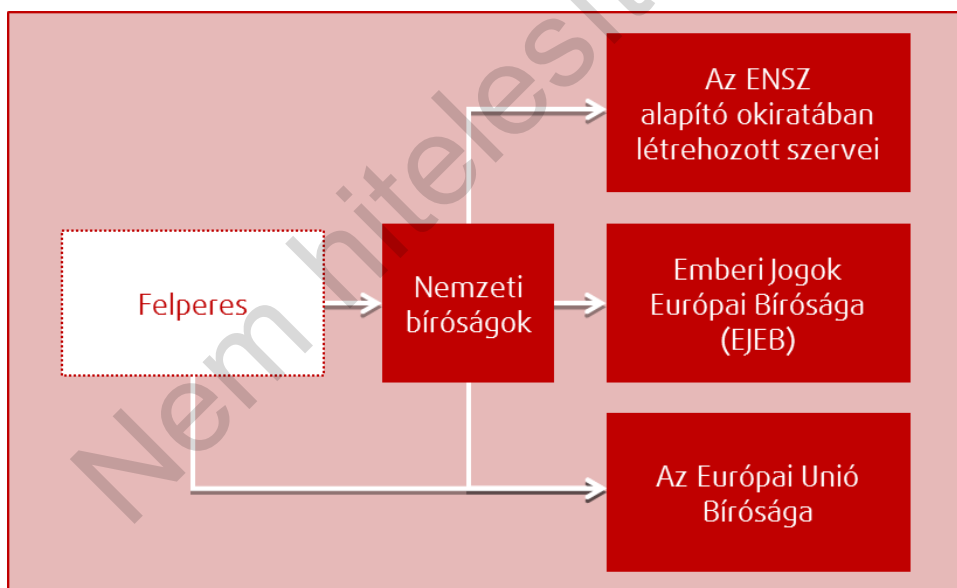
⁵⁹ Lásd: www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Operation_of_justice/Information_technology/Links/. Lásd még: EU N-Lex, amely 23 uniós tagállam nemzeti jogára vonatkozóan tartalmaz információkat, elérhető a következő címen: http://eur-lex.europa.eu/n-lex/index_en.htm, valamint több tagállam ítélkezési gyakorlatával kapcsolatos információkat az alábbi címen: https://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?lang=en&idTaxonomy=11&idCountry=eu&vmac=JYNot004GvR-tuU3d_GXjWMF4u6q6BWIWh7snlEPojYneklwVFJT1ZRanfMZ30zh7U47TWeDq--g-xE7XIAvgAAEIsAAAON.

2. Európai és nemzetközi szinten rendelkezésre álló mechanizmusok

E jelentés egyik fő célja, hogy áttekintést nyújtson az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés mechanizmusairól Európában.⁶⁰ Míg a további fejezetek kizárólag a nemzeti bíróságokkal foglalkoznak, ez a fejezet az európai és nemzeti szinten működő bírósági és kvázi bírósági mechanizmusokra összpontosít. Egyszerű megközelítésben a nemzeti tartományon túl három szinten állnak a magánszemélyek rendelkezésére vitarendezési eljárások: az EU (az EB előtt), az Európa Tanács (az EJEB és az ECSR előtt) és az ENSZ (a szerződések végrehajtását ellenőrző bizottságok előtt) szintjén. Az első szakasz bemutatja azokat az általános jellemzőket, amelyek a három rendszert megkülönböztetik egymástól, továbbá kitér azok közös vonásaira is.

Mivel az ECSR nem foglalkozik egyéni (csak kollektív) keresetekkel, nem szerepel az alábbi ábrán.

2. ábra: A különféle mechanizmusok áttekintése



Forrás: FRA, 2010

⁶⁰ Az EJEB és az ENSZ emberi jogi vitarendezési eljárásainak összehasonlító áttekintését lásd: Butler, I. (2007) *Unravelling sovereignty: human rights actors and the structure of international law*, Antwerpen: Intersentia, 4. fejezet.

2.1. Közös jellemzők és különbségek

2.1.1. A nemzeti és a nemzetközi mechanizmusok egymáshoz való viszonya

Az EB és a tagállamok nemzeti joghatósága közötti viszony eltér a nemzeti joghatóság és az EJEB, az ESC és a szerződések végrehajtását ellenőrző ENSZ-bizottságok egymáshoz való viszonyától. Ez azért van így, mert az uniós jog alapvetően két tekintetben is különbözik a nemzetközi jog egyéb típusaitól, például az EJEE-től vagy az ENSZ-szerződésektől. Először is, az EU tagállamainak nemzeti szinten biztosítaniuk kell az uniós jog „közvetlen hatását”. Azaz, a polgároknak először a nemzeti bíróságokon kell lehetőséget adni az uniós jog közvetlen érvényesítésére (a „közvetlen hatás” doktrínája).⁶¹ Másodsor, az EU tagállamainak biztosítaniuk kell, hogy az uniós jog minden esetben elsőbbséget élvezzen a nemzeti jog ellentétes rendelkezéseivel szemben (az „elsőbbség” doktrínája).⁶² Ebben az értelemben az uniós jog bizonyos fokig automatikusan beépül az EU tagállamainak nemzeti jogába. Ez a helyzet a polgárok számára az Európai Uniónál elérhető eljárásokban is tetten érhető. Az „előzetes döntéshozatali” eljárás az a fő csatorna, amelyen keresztül egy polgár az uniós jog helyes értelmezését – beleértve annak érvényességét is – kérheti. Ebben az eljárásban tehát a nemzeti bíróság az ügy elbírálásának segítése érdekében az uniós jog értelmezésével kapcsolatos kérdésekkel az EB-hez fordulhat. A nemzeti bíróság független ítélete tehát az EB vonatkozó értelmezésén fog alapulni, és azt a nemzeti jogban megállapított eljárásokon keresztül hajtják végre. Ebben az értelemben az uniós jog mind az eljárást tekintve, mind pedig tartalmilag szorosan összekapcsolódik a nemzeti joggal és a nemzeti bíróságokkal.

Ezzel szemben az EJEE, az ESC és az ENSZ-szerződések részes államai vállalják, hogy nemzeti jogi keretükben garantálják az azokban foglalt jogokat. Bár a nemzetközi jogban az ilyen egyezmények, szerződések be nem tartása esetén a felelősség továbbra is az államot terheli, az uniós joggal ellentétben nem létezik annak megfeleltethető automatikus kötelezettség a nemzeti jogban, amely előírná azok közvetlen alkalmazását vagy elsőbbségét a nemzeti joggal szemben. Ha egy állam megszegi a szerződést, az egyéni panasztevőnek két külön eljárásban kell részt vennie. A panasz rendezését először a nemzeti bíróságon kell megkísérelni, amely nem köteles az adott szerződést közvetlenül alkalmazni vagy annak a nemzeti joggal szemben elsőbbséget biztosítani. Másodsor, ha a panaszos nemzeti szinten sikertelennek bizonyul, eljárást indíthat az EJEB-nél, az ECSR-nél vagy a szerződések végrehajtását ellenőrző ENSZ-bizottságnál.

⁶¹ Ehhez először bizonyos feltételeknek teljesülniük kell. Lásd: EB, 26/62. sz. *Van Gend en Loos* ügy, 1963. február 5., EBHT 3. o.; a közvetlen hatás ráadásul (általában véve) jellegét tekintve nem horizontális, így az egyének és az állam viszonylatára, nem pedig az egyének közötti viszonyra alkalmazandó (lásd EB, 91/92. sz. *Paola Faccini Dori kontra Recreb Srl* ügy, 1994. július 14., EBHT I-3325. o.).

⁶² EB, 6/64. sz. *Costa kontra ENEL* ügy, 1964. július 16., EBHT 1194. o.

2.1.2. A nemzetközi mechanizmusok egymáshoz való viszonya

Noha függetlenek egymástól, a fent bemutatott három rendszer összefügg. Először is, az EU valamennyi tagállama részes állama az EJEE-nek, valamint az ENSZ több alapvető emberi jogi szerződésének, amelyeknek megvannak a saját kvázi bírósági mechanizmusai. A polgárok így választhatnak, hogy melyik rendszert veszik igénybe a három közül.

A három mechanizmusnak léteznek egyértelmű előnyei és hátrányai a másik kettővel szemben. Csak hogy egyet említsünk: az EU jogszabályai és ítéletei világos és közvetlen hatást biztosítanak a nemzeti szinten. Ugyanakkor az EB nem az elsődleges útja az igazságszolgáltatás igénybevételének, ha a polgárok alapvető jogaik megsértése következtében keresetükkel bírósághoz kívánnak fordulni. 2009-ben az EB-hez benyújtott ügyek teljes száma 1000 közeli volt⁶³, és ezek közül csak néhány érintett alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket, míg az EJEB-hez ugyanebben az évben közel 60.000 új beadvány érkezett, amelyekben az alapvető jogok megsértését vélelmezték.⁶⁴ Az ENSZ-EJB – hogy a jelenleg egyéni keresetekkel foglalkozó, a szerződések végrehajtását ellenőrző öt bizottság közül a legaktívabbat említsük – összesen kevesebb mint 2000 kérelmet vett kézhez, mióta 1977-ben megkezdte ezirányú tevékenységét.⁶⁵ Az ügyek mennyisége nyilvánvalóan nem az egyetlen tényező, amelyen e szervek munkájának hatása lemérhető. Jelzésértékű lehet azonban a tekintetben, hogy mennyire ismertek ezek a mechanizmusok, melyik szervezet tekintik a panaszosok a leghatékonyabbnak, mennyire elérhetőek ezek a szervek a költségek és az elfogadhatósági feltételek szempontjából, és milyen erőforrások állnak rendelkezésükre (például a szerződések végrehajtását ellenőrző ENSZ-bizottságok részidőben működnek).

A három szint más módon is összekapcsolódik: a bírósági és kvázi bírósági szervek maguk is gyakran merítenek egymás joggyakorlatából a hasonló szövegezésű rendelkezések értelmezésekor. Ez különösen elterjedt az emberi jogokra vonatkozó rendelkezések értelmezésével kapcsolatban. E tekintetben az EB emberi jogi normákat dolgozott ki az uniós jogban; ennek során azokat az emberi jogi szerződéseket vette alapul, amelyeknek a tagállamok részes államai, elsősorban az EJEE-t, de egyéb ENSZ-szerződéseket is.⁶⁶

⁶³ Ezek közül 561 a Bírósághoz, míg 568 a Törvényszékhez érkezett. Lásd: EB, 2009-es éves jelentés, 81. és 165. o., elérhetősége: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/.

⁶⁴ EJEB, 2009-es éves jelentés, Strasbourg: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának Hivatala, 139. o., elérhetősége: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C25277F5-BCAE-4401-BC9B-F58D015E4D54/0/Annual_Report_2009_Final.pdf.

⁶⁵ A szerződések végrehajtását ellenőrző ENSZ-bizottságok munkaterhének másik példaként a Faji Megkülönböztetés Megszüntetésének Bizottságához összesen 45 ügy érkezett.

⁶⁶ Lásd például: 2/94. sz. vélemény, Az Európai Közösség csatlakozása az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez, EBHT 1996, I-1759. o.; a C-540/03. sz. *Európai*

Végül, a Lisszaboni Szerződés megbízza az Uniót, hogy csatlakozzon az EJEE-hez, aminek következtében a jövőben az EU közvetlenül perelhető lesz az EJEB-nél.⁶⁷

2.1.3. Eljárási kérdések

A bírósági és a kvázi bírósági eljárások összevetése

Az egyrészt az EB és az EJEB, másrészt pedig az ECSR és a szerződések végrehajtását ellenőrző ENSZ-bizottságok előtt folytatott eljárások némileg különböznek egymástól jellegüket illetően. Az előbbi közelebb áll a hagyományos bírósági vitarendezési mechanizmusokhoz, míg az utóbbi inkább „kvázi” bírósági eljárásnak jellemezhető. A nemzetközi szintű „bírósági” vitarendezés a vita egy hivatalosan megválasztott bíróból álló testület általi rendezésére utal, ahol a kötelező érvényű ítéletet a felek által az alkalmazandó jognak megfelelően benyújtott bizonyítékok alapján hozzák meg. A kvázi bírósági vitarendezés olyan vitarendezési eljárás, ahol egy független szakértői testület bírálja el a felek által előterjesztett bizonyítékokat és érveket a vonatkozó jog összefüggésében, és olyan megállapításokat tesz, amelyeket a felek magukra nézve kifejezetten nem ismertek el kötelező érvényűnek.⁶⁸

Kereshetőségi jog⁶⁹

Az ICCPR Első Fakultatív Jegyzőkönyve kimondja, hogy kizárólag maguk az áldozatok vagy kijelölt képviselőik tehetnek panaszt.⁷⁰ Ez azt jelenti, hogy míg a nem kormányzati szervezetek az áldozatokat azok kifejezett beleegyezésével képviselhetik, a közérdek védelmében történő keresetindításra (*actio popularis*) nincs lehetőség. A kisebbséghez tartozó személyek jogainak megsértésével kapcsolatban (27. cikk) az ENSZ-EJB megállapította, hogy a közösség vezetője anélkül nyújthat be a csoport egészét érintő panaszt, hogy valamennyi érintett személytől erre írásbeli felhatalmazást kérne.⁷¹ Bár az ICCPR-ben foglalt önrendelkezési jog egyben „csoportos” jog is, az ENSZ-EJB véleménye szerint a

Parlament kontra Tanács ügy, EBHT I-5769. o., 2006. június 27. Az EJEB ENSZ-szerződésekre való hivatkozásának példjaként lásd: EJEB, 33401/02 sz. *Opuz kontra Törökország* ügy, 2009. június 9. Lásd még: Rosas, A. (2009) 'Fundamental Rights in the EU, with special emphasis on the Case-law of the European Court of Justice (Luxembourg)': Alfredsson, G. és mások (szerk.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden: Martinus Nijhoff.

⁶⁷ Az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdése.

⁶⁸ Steinberger, H. (1981) 'Judicial Settlement of International Disputes': Berhardt, R. (szerk.) *Encyclopaedia of Public International Law* [A nemzetközi közjog enciklopédiája], Hollandia: Max Planck, 120. o.; Steiner, H. (2000) 'Individual Claims in a World of Mass Violations: What Role for the Human Rights Committee?': Alston, P. és Crawford, J. (szerk.) *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge: Cambridge University Press, 29–30. o.

⁶⁹ A polgárok EB előtti kereshetőségi jogának tárgyalását lásd különösen a megsemmisítés iránti keresetrel vonatkozó 2.4.1. szakaszban.

⁷⁰ Az ICCPR Fakultatív Jegyzőkönyvének 1. cikke és az ENSZ-EJB eljárási szabályzata 96. cikkének b) pontja, ENSZ-dok. CCPR/C/3/Rev.8, 2005. szeptember 22.

⁷¹ Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága (ENSZ-EJB), CCPR/C/38/D/167/1984 *Chief Bernard Ominayak és a Lubicon Lake Band kontra Kanada*, 1990. március 26., elérhető az alábbi címen: www.unhcr.org/refworld/docid/4721c5b42.html.

Fakultatív Jegyzőkönyv értelmében az nem képezheti bírósági eljárás tárgyát.⁷² Ugyanígy, az EJEE szerint a kérelmezőnek a feltételezett jogsértés áldozatának vagy az áldozat kijelölt képviselőjének kell lennie.⁷³

Elfogadhatósági feltételek

Ahhoz, hogy egy ügy érdemben az EB, az EJEB vagy az ENSZ alapító okiratába létrehozott szervei elé kerülhessen, a beadvány előterjesztőjének számos elfogadhatósági feltételt ki kell elégítenie. E feltételek jellege más az EB, és más az EJEB, illetve az ENSZ alapító okiratában létrehozott szervei esetében. Ez elsősorban a nemzeti joghatóság és az e szervek közötti, fent említett kapcsolatnak köszönhető. Minthogy az EJEB és az ENSZ alapító okiratában létrehozott szervei esetében érvényben lévő elfogadhatósági feltételek majdnem azonosak, ezek vizsgálatára itt kerül sor, míg az EB-re vonatkozókat a későbbiekben mutatjuk be.

Először is, az EJEB-nek vagy az ENSZ alapító okiratában létrehozott szervnek meg kell győződnie arról, hogy a kérelem benyújtója nemzeti szinten minden jogorvoslati lehetőséget kimerített. Ebből a szempontból azonban csak az ésszerű feltételek mellett elérhető jogorvoslat vehető tekintetbe. Ebben az értelemben mind az ENSZ alapító okiratában létrehozott szervei, mind pedig az EJEB áldozatbarát megközelítést alkalmaznak a feltételeket illetően, mivel nem várják el a kérelem benyújtójától, hogy az eredményre nem vezető vagy a túlzottan hosszadalmas jogorvoslati lehetőségeket is kimerítse.⁷⁴ A szabály maga azon a megfontoláson alapul, hogy az államnak lehetőséget kell adni arra, hogy a jogsértéseket hazai hatáskörben orvosolja, mielőtt az ügy nemzetközi szintre kerülne.⁷⁵ Másodsor, a szóban forgó kérelemnek az érintett szerződés által

⁷² Uo.

⁷³ Meg kell jegyezni azonban, hogy bizonyos esetekben az emberi jogok hatékony védelmének biztosítása céljából az EJEB-nek az „áldozat” kifejezést tágan kellett értelmeznie, hogy a fogalom a potenciális vagy közvetett áldozatokra is kiterjedjen. Lásd például: EJEB, 5029/71. sz. *Klass kontra Németország* ügy, 1978. szeptember 6. vagy EJEB, 10581/83. sz. *Norris kontra Írország* ügy, 1988. október 26. Az EJEB-nek az áldozat általános fogalmával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatának főbb példái elérhetők az alábbi címen: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0F2B45AE-4F54-41AB-AA8B-1E12D285110C/0/COURT_n1976742_v4_Key_caselow_issues__Article_34__The_concept_of__the_victim__trad_eng.pdf.

⁷⁴ ENSZ-EJB, *Hugo Rodriguez kontra Uruguay*, 322/1988. sz. közlemény, 1994. augusztus 9., 6.2. bekezdés; EJEB, 21893/93. sz. *Akdivar és társai kontra Törökország* ügy, 1996. szeptember 16., 65. pont.

⁷⁵ Ha egy magánszemély ugyanazzal a kérelemmel az EJEB-hez és ugyanakkor az ENSZ alapító okiratában létrehozott valamelyik szervhez is fordul, az EJEB az ügy vizsgálatát az EJEE 35. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében visszautasítja (lásd: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/53FEB066-3AB2-4382-A3D6-06AFB88B2491/0/COURT_n1978459_v2_Key_caselow_issues__Matter_already_examined__Article_35__2b__trad__eng2p.pdf). Az EJEB az ügynevezett hat hónapos szabálynak megfelelően abban az esetben sem foglalkozik a kérelemmel, ha azt a végleges határozat meghozatalától számított több mint hat hónap elteltével nyújtják be (lásd: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/41EFF42A-FBE7-4E41-987C-0A141AAE294A/0/COURT_n1356862_v3_Key_caselow_issues__Sixmonth_rule_art__3513.pdf).

védett valamely jogra kell vonatkozni⁷⁶, a jog megsértését pedig a szerződés részes államának kell elkövetnie.⁷⁷

2.2. Az ENSZ alapító okiratában létrehozott szervek

Jelenleg nem létezik olyan globális bírósági fórum, ahová magánszemélyek emberi jogaik megsértése esetén fordulhatnak: az EJB-nek nincs világméretű megfelelője. Ehelyett az ENSZ – alapító okiratában létrehozott, kvázi bírósági jogkörrel rendelkező szervei révén, amelyek egyéni kérelmekkel is foglalkozhatnak – kínál olyan mechanizmusokat, amelyek segítségével az igazságszolgáltatás az egész világon hozzáférhető.⁷⁸

Az EU valamennyi tagállama részese az ENSZ égisze alatt létrejött „alapvető” emberi jogi szerződések közül hatnak: a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló 1965. évi egyezménynek (ICERD), az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (ICCPR), az 1966. évi Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (ICESCR), a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetések kiküszöböléséről szóló 1979. évi egyezménynek, a kínzás elleni 1984. évi egyezménynek és a gyermek jogairól szóló 1989. évi egyezménynek. Várhatóan minden uniós tagállam csatlakozik majd a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló 2006. évi ENSZ-egyezményhez (CRPD), 16 tagállam ezt már meg is tette.⁷⁹ A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményhez maga az EU is csatlakozni fog.⁸⁰

⁷⁶ Lásd például: ENSZ-EJB, *Chadzjian kontra Hollandia*, 1494/2006. sz. közlemény, 2008. július 22.; EJB, 37966/02. sz. *Szkorobogatik kontra Oroszország* ügy, 2006. június 9.

⁷⁷ Lásd például: ENSZ-EJB, *H.v.d.P. kontra Hollandia*, 217/1986. sz. közlemény, 1987.4.8.; EJB 15318/89. sz. *Loizidou kontra Törökország (előzetes kifogás)* ügy, 1995.3.23.

⁷⁸ Nagy vonalakban lásd: www.ohchr.org. A szerződések végrehajtását ellenőrző bizottságokért például lásd: Kjaerum, M. (2009) 'State Reports' [Országjelentések]: Alfredsson, G. és mások (szerk.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff. Magánszemélyek az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának égisze alatt működő „különleges eljárások” keretében is benyújthatnak egyéni panaszokat. Ezek az eljárások azonban általában inkább hasonlítanak a diplomáciai úton történő vitarendezéshez. A „különleges eljárásokkal” kapcsolatban lásd: www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm. Az ENSZ alapító okiratában létrehozott szerveivel kapcsolatban lásd: www2.ohchr.org/english/bodies/petitions/index.htm.

⁷⁹ Néhány tagállam ezenkívül részes állama a minden egyénnek az erőszakos eltűntetéssel szembeni védelméről szóló 2006. évi nemzetközi egyezménynek, a migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szóló 1990. évi nemzetközi egyezményhez (ICRMW) ezzel szemben még egy tagállam se csatlakozott.

⁸⁰ Lásd: a Tanács 2010/48/EK határozata a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezménynek az Európai Közösség általi megkötéséről, HL L 23., 2010.1.27., 35. o.

1. táblázat: Az EU tagállamai az ENSZ-egyezmények részes államaiként

| | ICERD | ICCPR | ICESCR | CEDAW | CAT | CRC | ICRMW | ICPED | CRPD | A tagállam által elfogadott „alapvető” emberi jogi ENSZ-egyezmények száma |
|--------------------|-------|-------|--------|-------|-----|-----|-------|-------|------|---|
| Ausztria | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | s | ✓ | 7 |
| Belgium | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | s | ✓ | 7 |
| Bulgária | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | s | s | 6 |
| Ciprus | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | s | s | 6 |
| Csehország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | X | ✓ | 7 |
| Dánia | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | s | ✓ | 7 |
| Egyesült Királyság | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | X | ✓ | 7 |
| Észtország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | X | s | 6 |
| Finnország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | s | s | 6 |
| Franciaország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | ✓ | ✓ | 8 |
| Görögország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | s | s | 6 |
| Hollandia | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | s | s | 6 |
| Írország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | s | s | 6 |
| Lengyelország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | X | s | 6 |
| Lettország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | X | ✓ | 7 |
| Litvánia | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | s | ✓ | 7 |
| Luxemburg | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | s | s | 6 |
| Magyarország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | X | ✓ | 7 |
| Málta | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | s | s | 6 |
| Németország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | ✓ | ✓ | 8 |
| Olaszország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | s | ✓ | 7 |
| Portugália | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | s | ✓ | 7 |
| Románia | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | s | s | 6 |
| Spanyolország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | ✓ | ✓ | 8 |
| Svédország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | s | ✓ | 7 |
| Szlovákia | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | s | ✓ | 7 |
| Szlovénia | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | X | s | ✓ | 7 |

✓ = részes állam / alkalmazandó s = aláírta X = nem írta alá

Forrás: FRA, 2010

Az „alapvető” emberi jogi ENSZ-egyezmények közül öt rendelkezik jelenleg úgy, hogy az érintett szerződés végrehajtását ellenőrző szerv – az adott állam jóváhagyásával – egyéni panaszokkal (ezek „petíció” vagy „közlemény” néven is

ismertek) foglalkozhat, és ilyen ügyben érdemi határozatot hozhat.⁸¹ Az Egyesült Királyság kivételével a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya (ICCPR) első fakultatív jegyzőkönyvének megerősítésével minden uniós tagállam elfogadta az ENSZ-EJB illetékességét arra, hogy eljárhasson egyéni beadványok ügyében.⁸² Az ENSZ alapító okiratában létrehozott másik négy szerv – amelyek felhatalmazással rendelkeznek egyéni beadványok elbírálására – elfogadottsága az EU tagállamai körében 14 és 27 között mozog, ahol a legkisebb szám a legutóbb elfogadott okiratra, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 2008. évi fakultatív jegyzőkönyvére vonatkozik.⁸³

2. táblázat: Azon részes államok száma az EU-27 tagállamai körében, amelyek elfogadták az ENSZ alapító okiratában létrehozott illetékes szervek hatáskörét az egyéni panaszok elbírálására

| Az ENSZ alapító okiratában létrehozott szervek | Tagállamok száma |
|--|------------------|
| Faji Megkülönböztetés Megszüntetésének Bizottsága (CERD) | 23 |
| Emberi Jogi Bizottság (ENSZ-EJB) (az ICCPR vonatkozásában) | 26 |
| Egyezmény a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetések kiküszöböléséről (CEDAW) | 24 |
| Kínzás Elleni Bizottság (KEB) | 27 |
| A Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága (CRPD) | 14 |

Forrás: FRA, 2010

⁸¹ Az ICESCR 2008. évi fakultatív jegyzőkönyvének hatálybalépését követően a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága is foglalkozhat majd egyéni beadványokkal. Jelenleg csak egy uniós tagállam (Spanyolország) részes állama ennek az okiratnak, további nyolc pedig már aláírta azt. Az eljárásról vagy a szerződés maga (mint például az ICERD), vagy egy külön okirat rendelkezik (mint például az ICCPR fakultatív jegyzőkönyve).

⁸² Lásd például: ENSZ-EJB, *Czernin és társai kontra Csehország*, 823/1998. sz. közlemény, 2003. június 26, az ítéletek végrehajtása; ENSZ-EJB, *Äärelä kontra Finnország*, 779/1997. sz. közlemény, 2001. október 24, a megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos tárgyalások költségeinek megtérítése; ENSZ-EJB, *Moraël kontra Franciaország*, 207/1986. sz. közlemény, 1989. július 28, az eljárások időtartama (nem állapított meg jogsértést); és ENSZ-EJB, *Pezoldova kontra Csehország*, 757/1997. sz. közlemény, 2002. október 5., a hatékony jogorvoslathoz való jog. 13 uniós tagállam fenntartással élt az 5. cikk (2) bekezdését illetően, amely szabályozni kívánja az EJB-hez és az ENSZ-EJB-hez egyidejűleg benyújtott beadványokat annak érdekében, hogy a két szerv ne hozhasson esetlegesen egymással ellentétes határozatokat.

⁸³ A beadványok előterjesztésével, a kérelmek benyújtásával kapcsolatos információk az alábbi címen találhatóak: www2.ohchr.org/english/bodies/question.htm; a szerződések végrehajtását ellenőrző bizottságok közül néhány pedig nyomtatványmintákat is kínál annak bemutatására, hogy a kérelemnek mit kell tartalmaznia és hogyan kell felépülnie, lásd például: www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/modelform-E.PDF.

3. táblázat: Az egyéni panaszokkal kapcsolatos eljárás elfogadottsága az egyes uniós tagállamokban

| | ICERD | ICCPR | CEDAW | KEB | CRPD |
|--|-------|-------|-------|-----|------|
| Ausztria | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Belgium | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Bulgária | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | s |
| Ciprus | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | s |
| Csehország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | s |
| Dánia | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x |
| Egyesült Királyság | x | x | ✓ | ✓ | ✓ |
| Észtország | x | ✓ | x | ✓ | x |
| Finnország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | s |
| Franciaország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | s |
| Görögország | x | ✓ | ✓ | ✓ | s |
| Hollandia | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x |
| Írország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x |
| Lengyelország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x |
| Lettország | x | ✓ | x | ✓ | ✓ |
| Litvánia | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Luxemburg | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | s |
| Magyarország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Málta | ✓ | ✓ | x | ✓ | s |
| Németország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Olaszország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Portugália | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Románia | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | s |
| Spanyolország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Svédország | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Szlovákia | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Szlovénia | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| ✓ = részes állam / alkalmazandó s = aláírta x = nem írta alá | | | | | |

Forrás: FRA, 2010

A 2. és 3. táblázat bemutatja az egyéni panaszok feldolgozására felhatalmazott öt szervezet és azokat az uniós tagállamokat, amelyek elismerték az egyéni panaszokkal kapcsolatos eljárást.⁸⁴

Mivel az ENSZ-EJB az a bizottság, amelyhez eddig a legtöbb panasz érkezett, az ENSZ alapító okiratában létrehozott szerveit tárgyaló rész erre a bizottságra összpontosít. Meg kell jegyezni azt is, hogy az ENSZ alapító okiratában létrehozott szervei túlnyomórészt hasonló megközelítést alkalmaznak az egyéni panaszokat illetően, és ebben a tekintetben az ENSZ-EJB példaként szolgál e szervek működésének bemutatására.⁸⁵ Mivel azonban e jelentés a megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos jog köré szerveződik, az ENSZ-EJB bemutatása kiegészül a CERD rövid áttekintésével.

2.2.1. Az Emberi Jogi Bizottság

Az egyéni panaszosok esetében a bizottság kvázi bírósági szervként működik.⁸⁶ Ez mindenekelőtt azt jelenti, hogy a részes állam kifejezetten nem fogadta el kötelező érvényűnek az ENSZ-EJB „véleményét” az elé terjesztett ügyekről (szemben az EJEB által hozott ítéletekkel). Az ENSZ-EJB véleményei mindazonáltal meghatározó értelmezését adják a kötelező érvényű szerződéses kötelezettségek tartalmának. Az ENSZ-EJB ezzel kapcsolatos indoklása az, hogy az ICCPR 2. cikke értelmében „a részes állam vállalta, hogy a területén élő és a joghatósága alá tartozó minden személy számára biztosítja az egyezségokmányban elismert jogokat, továbbá hatékony és végrehajtható jogorvoslatot biztosít, ha megállapítják e jogok megsértését”. Ebben az értelemben az államnak megfelelően figyelembe kell vennie az ENSZ-EJB mint az ICCPR fakultatív jegyzőkönyve értelmében az ICCPR értelmezésére kijelölt testület „véleményét” az általa feltárt jogsértés orvoslására irányuló intézkedések meghozatalakor.⁸⁷

Eljárás az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága előtt és jogsegély

Az ENSZ alapító okiratában létrehozott szervei előtt zajló eljárásokat általában írásban folytatják le, ahol a felek a folyamat során reagálhatnak egymás érvelésére. Az ENSZ alapító okiratában létrehozott szervei panaszvizsgálási eljárásának egyik szembetűnő hibája, hogy a beadvánnyal élők számára nem biztosított a jogsegély lehetősége. Ezen természetesen enyhíthet az a

⁸⁴ Az Egyesült Királyság, Észtország, Görögország, Lettország és Litvánia nem fogadta el az ICERD-bizottság hatáskörét az egyéni beadványok elbírálására; Észtország, Lettország és Málta nem ismeri el a CEDAW illetékességét egyéni beadványok kivizsgálására, Dánia, Észtország, Görögország, Hollandia, Írország, Lengyelország és Lettország pedig még alá sem írta a CRPD fakultatív jegyzőkönyvét.

⁸⁵ Butler, I. (2007) *Unravelling sovereignty: human rights actors and the structure of international law*, Antwerpen: Intersentia, 123-131. o.

⁸⁶ Lásd még: De Zayas, A. (2009) 'The Human Rights Committee's Optional Protocol Procedure' in: Alfredsson, G. és mások (szerk.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff.

⁸⁷ Lásd például: ENSZ-EJB, *Sooklal kontra Trinidad és Tobago*, 928/2000. sz. közlemény, 2001. november 8., 7. pont.

körülmény, ha a nem kormányzati szervezetek segítséget tudnak nyújtani, eddig azonban erre csak eseti alapon került sor. Ugyanakkor szem előtt kell tartani, hogy az eljárás költsége alacsonyan tartható, ugyanis az általában írásban történik, és a panaszos nem köteles ügyvéd segítségét igénybe venni.⁸⁸ Az ENSZ alapító okiratában létrehozott szerv a saját belátása szerint az államot az ügy lezárásakor akár a jogi költségek megfizetésére is utasíthatja.⁸⁹

Jogorvoslat

Az ENSZ alapító okiratában létrehozott szervei felkérhetik az államokat, hogy hozzanak ideiglenes intézkedéseket annak elkerülése érdekében, hogy az áldozat helyrehozhatatlan kárt szenvedjen.⁹⁰ Ez különösen fontos az élet veszélyeztetésével vagy a kínzás veszélyével járó esetekben. Az ideiglenes intézkedés célja a fennálló helyzet fenntartása az ügy érdemi részéről hozott határozat megszületéséig. Ha a szerződések végrehajtását ellenőrző bizottság a panaszos javára dönt, egyszerűen megállapíthatja a szerződés megszegésének tényét anélkül, hogy konkrét jogorvoslatra tenne további javaslatot. Általában azonban felkéri az érintett államot, hogy hozzon valamilyen intézkedést, például eljárás indítása nemzeti szinten (nyomozás vagy vádeljárás)⁹¹, a jogszabályok reformja⁹², az áldozat elbocsátása vagy újbóli alkalmazása⁹³, némely esetben kártérítés⁹⁴ vagy a jogi költségek megfizetése.⁹⁵

Az eljárások időtartama

Az ENSZ alapító okiratában létrehozott többi szervhez hasonlóan az ENSZ-EJB állandó testület, és rendszerint háromszor ülésezik évente egy háromhetes időszakban, ami egyéb feladatai mellett szükségyszerűen határt szab az egyéni panaszok elbírálására fordítható idejének. Nem tisztázott, hogy átlagosan mennyi idő szükséges a végleges határozat meghozatalához a beadvány nyilvántartásba vételétől számítva. Az azonban biztos, hogy az ügyek feldolgozásában egyre nagyobb lemaradás tapasztalható. A nyilvántartásba vett ügyek száma évente több mint 200, míg a lezárt ügyek száma éves szinten 50 és 100 közöttire tehető.⁹⁶

⁸⁸ De Zayas, A. (2001) 'Petitioning the United Nations': American Society of International Law (ASIL), Proceedings of the 95th Annual meeting, Washington D.C., 2001. április

⁸⁹ Lásd például: ENSZ-EJB, *Laptszevics kontra Fehéroroszország*, 780/1997. sz. közlemény, 2000. március 20.

⁹⁰ Lásd például az ENSZ-EJB eljárási szabályzatának 92. cikkét, ENSZ-dok. CCPR/C/3/Rev.8, 2005. szeptember 22.

⁹¹ Lásd például: ENSZ-EJB, *Blazek és társai kontra Csehország*, 857/1999. sz. közlemény, 2001. július 12.

⁹² Uo.

⁹³ Lásd például: ENSZ-EJB, *Mansaraj és társai kontra Sierra Leone*, 839/1998. sz. közlemény, 2001. július 16.; ENSZ-EJB, *Chongwe kontra Zambia*, 821/1998. sz. közlemény, 2000. október 20.

⁹⁴ Lásd például: ENSZ-EJB, *Laptszevics kontra Fehéroroszország*, 780/1997. sz. közlemény, 2000. március 2.

⁹⁵ Uo.

⁹⁶ ENSZ-EJB, az EJB jelentése, 2008, ENSZ-dok. A/63/40, I. kötet, V. fejezet.

A határozatok végrehajtása

Az ENSZ alapító okiratában létrehozott szerveinek eljárási szabályzata rendelkezik az egyéni beadványokkal összefüggésben elfogadott „vélemények” végrehajtásának nyomon követéséről.⁹⁷ Az államok ily módon történő ösztönzése azonban arra a nyomásra korlátozódik, amelyet az ENSZ alapító okiratában létrehozott szerv által kijelölt előadó gyakorolhat többek között azáltal, hogy a szerv éves jelentésében közzéteszi, milyen mértékben tartották be a határozatokat. Bár az ENSZ alapító okiratában létrehozott szervek éves jelentéseit bemutatják az ENSZ Közgyűlésének, a Közgyűlés nem foglalkozik külön azzal a kérdéssel, hogy az egyes államok végrehajtják-e az egyes határozatokat.⁹⁸

2.2.2. A Faji Megkülönböztetés Megszüntetésének Bizottsága

Az ICERD az ENSZ első olyan emberi jogi szerződése, amely egy külön ellenőrző szerv – a CERD – létrehozásáról rendelkezett, és előfutára volt az egyéb egyezmények által felállított ilyen szerveknek, ideértve az ENSZ-EJB-t is.⁹⁹ Az ICERD különleges jellemzői közé tartozik, hogy kifejezetten felhatalmazza a CERD-et arra, hogy nemcsak egyének, hanem azok csoportjainak beadványaival is foglalkozhasson.

Amint azt a 2. táblázat mutatja, az EU tagállamai közül 23 jóváhagyta, hogy az ICERD keretében elbírálják az egyéni beadványokat. Az eljárás jóváhagyása érdekében az államoknak nem szükséges egy külön okirat részes feleivé válniuk, csupán nyilatkozatot kell tenniük erre vonatkozóan. Az Egyesült Királyság, Görögország, Lettország és Litvánia ezt eddig nem tette meg.

Az egyezmény 14. cikkének (2) bekezdése lehetővé teszi továbbá olyan nemzeti testület kijelölését, amely illetékesek lesz az ICERD-ben megállapított jogokkal kapcsolatos panaszok megvizsgálására. Ezzel a lehetőséggel csupán öt uniós tagállam élt: Ausztria, Belgium¹⁰⁰, Luxemburg¹⁰¹, Portugália¹⁰² és

⁹⁷ ENSZ-EJB eljárási szabályzatának 101. cikke, ENSZ-dokumentum CCPR/C/3/Rev.8, 2005. szeptember 22.; CEDAW eljárási szabályzatának 73. cikke, ENSZ-dokumentum A/56/38 (melléklet) és A/62/38 (melléklet), V. fejezet; KEB eljárási szabályzatának 114. cikke, ENSZ-dokumentum CAT/C/3/Rev.4, 2002. augusztus 9.; CERD eljárási szabályzatának 95. cikke; a Faji Megkülönböztetés Megszüntetés Bizottságának jelentése, ENSZ-dokumentum A/60/18, 18. sz. melléklet, 2005. augusztus 19., 170. o.

⁹⁸ Lásd például: az ENSZ Közgyűlésének 64/152. sz. határozata, az emberi jogok nemzetközi egyezségokmányai, 2010. március 26.

⁹⁹ Van Boven, T. (2009) 'The Petition System under ICERD: An Unfulfilled Promise': Alfredsson, G. és mások (szerk.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff.

¹⁰⁰ Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme (az Esélyegyenlőség és a Rasszizmus Elleni Küzdelem Központja, jelenleg hivatalosan Esélyegyenlőségi és Rasszizmus Elleni Központ, lásd: www.diversiteit.be).

¹⁰¹ Commission spéciale permanente contre la discrimination.

¹⁰² Bevándorlási és etnikai kisebbségi főbiztos.

Románia¹⁰³. Ausztria azonban csak azt jelezte, hogy élni kíván ezzel a jogával, de konkrétan nem nevezett még meg intézményt.¹⁰⁴

Összességében a CERD működésének eddigi 25 éve alatt mintegy 40 ügyet dolgozott fel, amelyek egynegyede végződött „vélemény” elfogadásával – ahol jogsértést állapítottak meg.¹⁰⁵ Az EU 27 tagállama közül Dániából érkezett jelentős, az összes ügy majdnem felének megfelelő számú közlemény. Ezek közül azonban csak négy esetében fogadtak el véleményt. Öt másik uniós tagállam esetében nyújtottak be egyéni panaszokat, ezek száma azonban tagállamonként egytől háromig terjed.

2.3. Az Európa Tanács mechanizmusai

2.3.1. Az Emberi Jogok Európai Bírósága

Az EJB alkotja az Európa Tanács szintjén elérhető igazságszolgáltatás bírósági mechanizmusát. Bár elsősorban polgári és politikai jogokkal foglalkozik, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés fontos mechanizmusának számít az egyéni ügyekben és tágabb értelemben egyaránt, mivel ítélezési gyakorlatával normákat határoz meg az EJE részesei számára.¹⁰⁶

Azzal, hogy a Lisszaboni Szerződésben foglaltaknak megfelelően az EU csatlakozik az EJE-hez, az EJB joghatósága alá tartoznak majd az uniós intézmények vagy az uniós jogot végrehajtó tagállamok azon intézkedései vagy mulasztásai, amelyekre az EJE hatálya kiterjed.

Mint azt fentebb említettük, az egyéni kérelmet benyújtóknak először bizonyos elfogadhatósági feltételeknek kell megfelelniük, mint például a helyi jogorvoslati lehetőségek kimerítése. Az ENSZ-EJB elé kerülő ügyekkel ellentétben a kérelmeket attól az időponttól számított hat hónapon belül kell benyújtani, amikor az ügyben az utolsó bírósági határozatot meghozták, amely rendszerint az érintett ország legmagasabb szintű bírósága által hozott ítéletet jelenti. Az időtartam számítása attól a naptól kezdődik, amikor a kérelem benyújtója tudomást szerzett az általa kifogásolt intézkedésről vagy határozatról – azaz,

¹⁰³ A Hátrányos Megkülönböztetés Elleni Küzdelem Tanácsa.

¹⁰⁴ Ausztria 2002. február 20-i nyilatkozata.

¹⁰⁵ A CERD által a 14. cikk szerinti eljárás keretében vizsgált közlemények státusa (2010. július 22.), www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERDSURVEYArt14.xls.

¹⁰⁶ Ami az EJE értelmében a megkülönböztetéssel szembeni védelmet illeti, az EJE 14. cikke tiltja a megkülönböztetést az EJE-ben meghatározott jogok élvezete során. Az EJE 12. Jegyzőkönyve emellett rendelkezik a megkülönböztetés általános tilalmáról, kimondva, hogy hatóság senkivel szemben sem alkalmazhat megkülönböztetést semmilyen alapon. A 12. Jegyzőkönyvet eddig azonban csak az EU öt tagállama ratifikálta.

attól az időponttól számítva, amikor úgy tekinthető, hogy az érintett személy a hazai jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.¹⁰⁷

Eljárás az EJEB előtt és jogsegély

Az EJEB által vizsgált ügyek jelentős mennyisége azt jelzi, hogy a gyakorlatban az ügyekkel írásbeli eljárás keretében foglalkoznak. Bizonyos ügyekben azonban van nyilvános meghallgatás. Az EJEB előtt folytatott eljárás díjmentes. Az EJEB által folytatott eljárás első szakaszaiban emellett a kérelmezőt nem kell ügyvédnek képviselnie. Mindazonáltal miután az államot értesítették a kérelemről, szükség lesz ügyvédre. Ebben a szakaszban a Kamara elnöke a kérelem benyújtójának kérésére vagy saját kezdeményezésére költségmentességet biztosíthat a kérelem benyújtójának az ügy EJEB elé viteléhez. A jogsegély nemcsak a jogi képviseleti díj fedezésére nyújtható, hanem utazási és ellátási költségekre, valamint a kérelmező vagy kijelölt képviselője részéről felmerülő egyéb szükséges költségekre is. Az EJEB által nyújtott összegek tehát a jogi költségekhez való hozzájárulásnak tekinthetők, a kérelem benyújtóján múlik, hogy az EJEB 41. cikke alapján kéri-e a felmerülő tényleges jogi költségek megtérítését, ha az ügyben a javára ítélnék.¹⁰⁸

A jogsegélyt nem biztosítják automatikusan: a Kamara elnökének meg kell győződnie arról, hogy arra az ügy EJEB előtti megfelelő lefolytatása érdekében szükség van, és hogy a kérelem benyújtója nem rendelkezik elégséges pénzeszközökkel a költségek teljes vagy részleges fedezésére. Amennyiben meggyőződik arról, hogy ezek a feltételek többé nem állnak fenn, a Kamara elnöke a jogsegélyt bármikor visszavonhatja, vagy megváltoztathatja annak összegét.¹⁰⁹

Jogorvoslat

Az ENSZ-EJB-hez hasonlóan a kérelem benyújtását követően az EJEB – a kérelmezőnek a bíróság eljárási szabályzatának 39. cikke szerinti kérésére – javasolhatja ideiglenes intézkedések életbe léptetését az alperes állam számára. Ideiglenes intézkedések csak meghatározott esetekben alkalmazhatók, ha közvetlen a veszélye a helyrehozhatatlan károkozásnak.¹¹⁰ A gyakorlatban azoknak az eseteknek a többsége, ahol ideiglenes intézkedés meghozatalát kéri, egy államból való kiutasítással vagy kiadatással kapcsolatos. Ezekben az

¹⁰⁷ Ha a panasz folyamatosan fennálló helyzetet érint, az időtartam számítása az adott helyzet végétől kezdődik, de amíg a helyzet továbbra is fennáll, a hat hónapos szabály nem alkalmazható. Lásd például: EJEB, 14556/89. sz. *Papamichalopoulos és társai kontra Görögország* ügy, 1993. június 24. vagy EJEB, 39437/98. sz. *Ulke kontra Törökország* ügy, 2004. június 1.

¹⁰⁸ Harris, D.J., O'Boyle, M., Bates, E.P. and Buckley, C. M. (2009) *Harris, O'Boyle and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: OUP, 841. o.

¹⁰⁹ A bíróság szabályzata, 2010. június 1., XI. fejezet, „Jogsegély”, 100–105. cikk.

¹¹⁰ Lásd: EJEB, 46827/99. sz. és 46951/99. sz. *Mamatkulov és Askarov kontra Törökország* ügy, 2005. február 4., vagy EJEB, 39806/05. sz. *Paladi kontra Moldova* ügy, 2009. március 10.

ügyekben a bíróság felkérheti az érintett államot a kérelmező kitoloncolására vonatkozó végzés felfüggesztésére.

Az EJEB normális esetben megítéli a jogi költségek megtérítését a nyertes félnek (ideértve a nemzeti szinten felmerülő költségeket is)¹¹¹, olykor pedig kártérítés megfizetését is elrendeli.¹¹² Az EJEB általában nem utasítja az államot a jogsértés orvoslására irányuló különleges intézkedések meghozatalára, többnyire úgy véli, hogy a jogi költségek megfizetése és a jogsértést megállapító nyilatkozat önmagában elégséges.¹¹³ Ezt inkább magára az államra bízzák, a Miniszterek Tanácsa végrehajtó szerepe mellett (lásd alább), amely eldönti, hogy helyénvaló-e bármely egyéb konkrét intézkedés, például a jogszabályok reformja.

Az eljárások időtartama

2009 végén az EJEB-nél 120.000 folyamatban lévő ügyet tartottak nyilván.¹¹⁴ E késedelmekre tekintettel egy kérelmezőnek akár egy évet is várnia kell, mielőtt az EJEB megkezdi a kérelem kezdeti vizsgálatát. Lehetetlen az EJEB-nél folytatott eljárások időtartamát pontosan megállapítani. Az EJEB törekszik arra, hogy három éven belül foglalkozzon az ügyekkel, egyes ügyek vizsgálata azonban tovább tart, míg más ügyek gyorsabban elbírálhatók.

Az EJEB előtt folytatott eljárások időtartama nyilvánvalóan az ügytől és attól függően változik, hogy az adott ügy milyen testület elé kerül, mennyire gondosan tájékoztatják az EJEB-et a felek, továbbá számos más tényezőtől is függ, például attól, hogy sor kerül-e meghallgatásra vagy az ügyet a Nagykamara elé utalják-e.

Némely kérelmet sürgősnek ítélni lehet, amelyek elbírálása elsőbbséget élvez, különösen azokban az esetekben, ahol a kérelmező vélhetően fizikai sérülés közvetlen veszélyének van kitéve.¹¹⁵

Akárhogy is, a jogviták számának az elmúlt tíz évben mutatkozó robbanásszerű növekedése veszélyezteti az EJEB hatékony működését. Ennek eredményeként 2010. június 1-jén az EJEE 14. jegyzőkönyve hatályba lépett.¹¹⁶ A jegyzőkönyv

¹¹¹ Lásd például: EJEB, 8737/79. sz. *Zimmermann és Steiner kontra Svájc* (érdemi határozat és igazságos elégtétel) ügy, 1983. július 13.

¹¹² EJEB, 35605/97. sz. *Kingsley kontra Egyesült Királyság* (Nagykamara) ügy, 2002. május 28.

¹¹³ EJEB, 6878/75. és 7238/75 sz. *Le Compte, Van Leuven és De Meyere kontra Belgium* (igazságos elégtétel) ügyek, 1982. október 18. Kivételes esetekért lásd: EJEB, 71503/01. sz. *Assanidze kontra Grúzia* (Nagykamara) ügy, 2004. április 8.

¹¹⁴ EJEE (2010) 2009-es éves jelentés, Strasbourg: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának Hivatala, 139. o., elérhetősége: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C25277F5-BCAE-4401-BC9B-F58D015E4D54/0/Annual_Report_2009_Final.pdf.

¹¹⁵ Az ilyen esetek többsége egy államból való kiutasítással vagy kiadatással kapcsolatos.

¹¹⁶ Európa Tanács, Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 14. kiegészítő jegyzőkönyve az egyezmény ellenőrző rendszerének módosításáról, CETS 194, elérhető az alábbi címen: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/194.htm>.

célja az EJEB hosszú távú hatékonyságának biztosítása (azaz munkaterhének és az eljárások időtartamának csökkentése) a kérelmek szűrésének és feldolgozásának optimalizálásával. A jegyzőkönyv elsősorban új bírósági testületekről rendelkezik, amelyek az ismétlődő (rendszeres problémákat jelző) és egyértelműen elfogadhatatlan ügyekkel foglalkoznak, valamint új elfogadhatósági feltételt állapít meg (a „jelentős hátrány” feltételét).¹¹⁷

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának reformja

2010. február 18-án és 19-én Svájc miniszteri konferenciát szervezett Interlakenben a túlterhelt EJEB reformjának ösztönzése érdekében. Az Európa Tanács 47 tagállamának képviselői által a konferencia végén elfogadott nyilatkozat szerint elsősorban egyensúlyt kell találni a beérkező kérelmek és az ügyek rendezésének sebessége között, továbbá csökkenteni kell a megközelítőleg 120.000 folyamatban lévő ügy mennyiségét és biztosítani kell, hogy az új kérelmekkel ésszerű időn belül foglalkozzanak. Ezenfelül javítani kell az EJEB ítéleteinek nemzeti végrehajtását, a Miniszteri Bizottságnak pedig gondoskodnia kell a végrehajtási folyamat hatékony felügyeletéről. E célok elérése érdekében a politikai nyilatkozat tartalmaz egy cselekvési tervet a rövid és középtávú intézkedések jegyzékével, valamint végrehajtásuk menetrendjével együtt.¹¹⁸

Precedensértékű ítéletek

Az EJEB nagymértékű munkaterhe fő problémáinak kezelése érdekében bevezette a „precedensértékű” ítéletek meghozatalának gyakorlatát¹¹⁹: az ismétlődő (klón)ügyek, azaz az alapvetően ugyanazt a kérdést felvető nagyszámú ügyek elbírálásának gyakorlatát. Az eljárás a következőképpen működik: amikor az EJEB-hez jelentős számú, ugyanarra az alapvető okra visszavezethető kérelem érkezik, az EJEB úgy dönthet, hogy azok közül egyet vagy kettőt elsőbbséggel elbírál. A kiválasztott ügy vagy ügyek vizsgálata során olyan megoldásra törekszik, amely az ugyanazzal a kérdéssel kapcsolatos hasonló ügyekre is kiterjeszthető. Az így megszülető ítéletet „precedensértékű” ítéletnek nevezik.

A precedensértékű ítélet meghozatalára irányuló eljárás egyik fontos mozzanata, hogy a többi kapcsolódó ügy vizsgálata egy bizonyos ideig elhalasztható vagy „befagyasztható”. Ez egy további módja a nemzeti hatóságok ösztönzésének a

¹¹⁷ Lásd például EJEB, 18774/09. sz. *Rinck kontra Franciaország* ügy, 2010. november 17.

¹¹⁸ Lásd:

www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/europa/euroc.Par.0133.File.tmp/final_en.pdf.

¹¹⁹ A precedensértékű ítéletek meghozatalára irányuló eljárást első ízben az EJEB 31443/96. sz., 2004. június 22-i *Broniowski kontra Lengyelország* ügyben alkalmazták. Részletekért lásd: Björgvinsson, D. T. (2009) 'The "pilot-judgment" procedure of the European Court of Human Rights' in: Alfredsson, G. és mások (szerk.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden: Martinus Nijhoff.

szükséges lépések megtételére. Az elhalasztás, amely általában egy meghatározott időtartamra vonatkozik, ahhoz a feltételhez köthető, hogy az alperes államnak haladéktalanul és érdemben kell cselekednie a precedensértékű ítéletben megfogalmazott következtetéseknek megfelelően.¹²⁰

A precedensértékű ítélet meghozatalára irányuló eljárás bevezetése nem oldja meg az EJEB-re nehezedő súlyos munkateher által okozott valamennyi nehézséget. Jelentős előrelépésre ad azonban lehetőséget a jelenlegi elmaradás ledolgozásában, valamint az ismétlődő kérelmek háttérében meghúzódó néhány alapvető probléma kiküszöbölésében, továbbá arra, hogy a kárvallottak számára jóvátételt állapítsanak meg.¹²¹

Az ítéletek végrehajtása

Amint az EJEB ítélete jogerőre emelkedik, azt továbbítják a Miniszteri Bizottsághoz (amely az Európa Tanács tagállamainak külügyminisztereiből vagy a strasbourgi állandó diplomáciai képviselőik tisztviselőiből áll). Ez utóbbi aztán felkéri az alperes államot, hogy tájékoztassa az EJEB által megállapított költségek vagy kártérítés megfizetése érdekében tett lépésekről. Ez gyakran általános intézkedések meghozatalát teszi szükségessé, főként a jogszabályok módosítását.¹²² Annak érdekében, hogy az érintett államot rábírja az EJEB ítéleteinek végrehajtására, a Miniszteri Bizottság úgy érvényesíti befolyását és gyakorol diplomáciai nyomást, hogy értesíti az adott államot az EJEE szerinti kötelezettségei teljesítésének és a megfelelő intézkedések meghozatalának elmulasztásáról. Mindaddig, amíg a szóban forgó állam nem hoz kielégítő intézkedéseket, a Miniszteri Bizottság nem fogadja el azt a végleges határozatot, amellyel az ítéletet törli az ügylajstromból, az államnak pedig továbbra is magyarázattal kell szolgálnia, vagy meg kell hoznia a szükséges intézkedéseket.

2.3.2. A Szociális Jogok Európai Bizottsága

A Szociális Jogok Európai Bizottsága (ECSR) figyelemmel kíséri az Európai Szociális Charta (ESC) végrehajtását, és a gazdasági és szociális jogok felügyeletével kiegészíti az EJEB munkáját. Az ECSR-hez közvetlenül egy kollektív panasztételi mechanizmuson keresztül lehet fordulni; ezzel a lehetőséggel azok a szervezetek élhetnek, amelyek megfelelnek bizonyos

¹²⁰ Az EJEB, 30767/05. sz. és 33800/06. sz., 2010. október 12-i *Maria Atanasiu és mások kontra Románia* ügyekben hozott precedensértékű ítéletben az EJEB a nemzeti szintű általános intézkedések foganatosításáig elhalasztotta a Romániában a kommunista érában államosított tulajdonnal kapcsolatos ügyeket.

¹²¹ Bővebb információért lásd: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-B908143A7E2C/0/Information_Note_on_the_PJP_for_Website.pdf.

¹²² Lásd az EJEE 41. és 46. cikkét. Lásd az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2009. évi éves jelentését az EJEB ítéletei végrehajtásának felügyeletéről, elérhetősége: www.coe.int/t/DGHL/MONITORING/EXECUTION/Source/Publications/CM_annreport2009_en.pdf.

feltételeknek.¹²³ Az ESC kiegészítő jegyzőkönyvének elfogadásával az államok felhatalmazták a nemzetközi és nemzeti munkáltatói szervezeteket és szakszervezeteket, valamint a nemzetközi nem kormányzati szervezeteket, hogy velük szemben panasszal éljenek az ESC rendelkezései végrehajtásának elmulasztásáért.¹²⁴ Az államok a nemzeti nem kormányzati szervezeteket is felhatalmazhatják panasz benyújtására. A mechanizmus kollektív jellege miatt a panaszban előterjesztett jogsértések többnyire rendszerszerűek, semmint egyéni természetűek. A kiegészítő jegyzőkönyv 1999-es hatálybalépése óta több mint 60 panaszt vettek nyilvántartásba.

Eddig 12 uniós tagállam vált a kiegészítő jegyzőkönyv részes felévé.¹²⁵ A 4. táblázat ezeket az államokat, továbbá azokat sorolja fel, amelyek aláírták, de még nem erősítették meg a jegyzőkönyvet (jelezve azon szándékukat, hogy egy későbbi időpontban teljes körűen annak részes államává váljanak).

4. táblázat: Az EU azon tagállamai, amelyek részes felei az ESC kiegészítő jegyzőkönyvének

| |
|--|
| Részes államok (12) |
| Belgium, Bulgária, Ciprus, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Olaszország, Portugália, Svédország és Szlovénia |
| Aláíró államok (5) |
| Ausztria, Csehország, Dánia, Magyarország és Szlovákia |

Forrás: FRA, 2010

Csak Finnország járult hozzá ahhoz, hogy a nemzeti nem kormányzati szervezetek panaszt tehessenek.

¹²³ Annak áttekintéséért, hogy mely uniós tagállamok részes államai az Európai Szociális Chartának és mely országok fogadták el a kollektív panasztételi eljárást lehetővé tevő jegyzőkönyvet, továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt jogokkal kapcsolatos részletekért lásd: FRA (2010) *Annual Report 2010*, Bécs: FRA, 167–170. o., elérhető a következő címen: www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/AR_2010-conf-edition_en.pdf. A panasztételre jogosult szervezetek felsorolását lásd: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/OrganisationsEntitled/OrganisationsIndex_en.asp.

¹²⁴ Az Európai Szociális Charta kiegészítő jegyzőkönyve a kollektív panaszok rendszerének biztosításáról, 1995, CETS 158. sz. A nemzetközi nem kormányzati szervezetek a (részes államok képviselőiből álló) Kormánybizottságnál kérhetik e jogosultság megadását.

¹²⁵ A megerősítéseket és aláírásokat (2010. március 3-i állapot) lásd itt: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview_en.asp; a felülvizsgált Európai Szociális Charta (1996) lehetőséget ad arra, hogy a kollektív panaszra vonatkozó jegyzőkönyv elfogadására a szociális charta megerősítésével egyidejűleg megküldött értesítés útján kerüljön sor [az ESC (felülvizsgált) IV. részének D. cikke] (e lehetőséggel Bulgária és Szlovénia élt).

Az ECSR e kollektív panaszok tárgyában határozatot hozhat. Az EJEB-hez hasonlóan, ha jogsértést megállapító határozat születik, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a feladata a megoldásra javaslatot tenni az érintett részes állam felé. A Miniszteri Bizottság az ügy kimenetelére való tekintet nélkül határozatot hoz, amelyben jogsértés esetén ajánlásokat fogalmazhat meg.¹²⁶ Az ECSR-hez benyújtott következő időszakos jelentésében (négyévente esedékes) az államnak be kell mutatnia, hogy milyen lépéseket tett a határozat végrehajtása érdekében.¹²⁷

2.4. Az Európai Unió Bírósága

Az EU jogának tiszteletben tartását az EB garantálja, amely az uniós intézményeket és az uniós jog hatálya alá tartozó területeken a tagállamokat érintő ügyekben is eljárást folytathat. Az EB két testületre oszlik: a Törvényszékre és a Bíróságra.¹²⁸ E jelentés két fő mechanizmust vesz figyelembe, amelyek segítségével magánszemélyek megtámadhatják az EU intézkedéseinek vagy a tagállamok azon intézkedéseinek jogszerűségét, amelyek az uniós jog végrehajtása szempontjából jelentősek: a megsemmisítés iránti keresetet (amellyel a Törvényszék foglalkozik, a határozat pedig a Bíróságnál megfellebbezhető) és az előzetes döntéshozatali eljárást (amellyel közvetlenül a Bíróság foglalkozik). Az EU emellett bíróságon kívüli mechanizmusokat is biztosít, úgymint az európai ombudsman, akihez az EU intézményeinél és szerveinél tapasztalt hivatali visszaosságokra vonatkozó panaszokkal lehet fordulni.¹²⁹ A hangsúly itt azonban az EB előtt folytatott bírósági eljárásokra helyeződik.

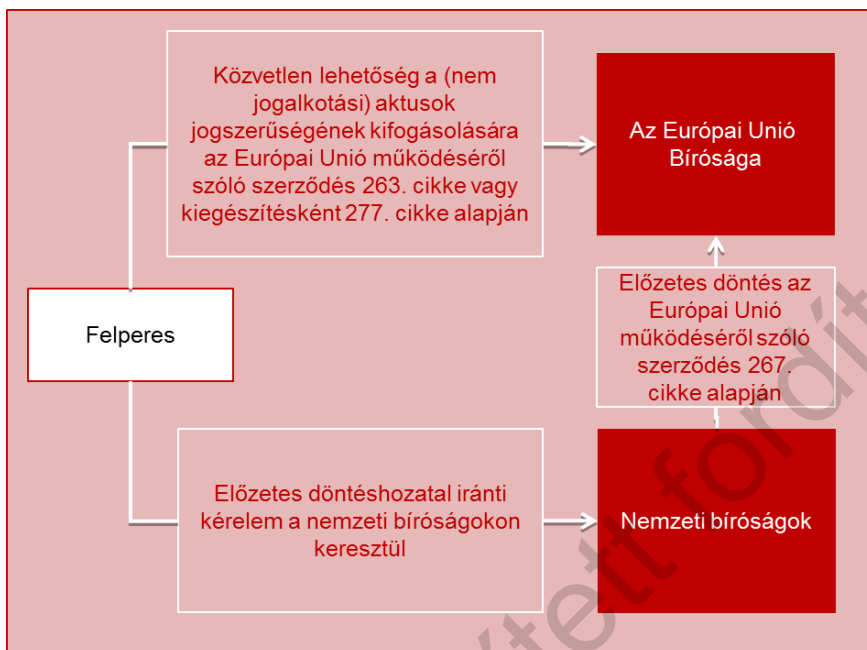
¹²⁶ Lásd a Jegyzőkönyv 9. cikkét. A Miniszteri Bizottság eddig csak egy esetben tett közzé ajánlásokat, a határozatok inkább több részletes intézkedést tartalmaznak, amelyeket az alperes kormányoknak meg kell tennie a sérelem orvoslására.

¹²⁷ Lásd a Jegyzőkönyv 10. cikkét. A 21. cikk valójában egy kétéves jelentéstételi időszakot állapít meg, a Miniszteri Bizottság 2006-ban azonban úgy döntött, hogy ezt az időszakot négy évre változtatja. Lásd: Brillat, R. (2009) 'The European Social Charter' in: Alfredsson, G. és mások (szerk.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden: Martinus Nijhoff, 508. o.

¹²⁸ Amennyiben nem szükséges különbséget tenni a Bíróság és a Törvényszék között, a jelentés az EB egészére utal.

¹²⁹ Az ombudsman munkájának áttekintését lásd: www.ombudsman.europa.eu.

3. ábra: Az Európai Bíróság megkeresésének két fő módja



Forrás: FRA, 2010

2.4.1. Megsemmisítés iránti kereset

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 263. cikke (az Európai Közösséget létrehozó szerződés korábbi 230. cikke) szerinti megsemmisítés iránti kereset¹³⁰ lehetővé teszi jogi vagy természetes személyek számára, hogy az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, jogilag kötelező erejű aktusok megsemmisítését kérjék.¹³¹ Ezek a jogi aktusok nem korlátozódnak az EUMSZ 288. cikkében felsorolt jogilag kötelező erejű aktusokra (rendeletek, irányelvek és határozatok).¹³² A keresetösségi jogra vonatkozó feltételek azonban korlátozóak. Természetes vagy jogi személyek panasszal élhetnek a kifejezetten nekik címzett jogi aktusok ellen, ilyen például az Európai Bizottságnak egy üzleti vállalkozással szemben kiadott versenyjogi témájú határozata. A kérelmet a vitatott jogi aktus közzétételétől számított két hónapon belül kell benyújtani. Amennyiben a jogi aktusnak nem a panaszos a címzettje, bizonyítania kell, hogy az őt „személyében” érinti, azaz, az adott jogi aktus ugyanolyan hatást gyakorol rá, mintha annak kifejezetten ő lenne a címzettje. E rendelkezés értelmezése

¹³⁰ Létezik egy hasonló eljárás, amelynek keretében az intézményekkel szemben mulasztásért indítható kereset, amennyiben azok kötelesek lettek volna jogi aktust elfogadni. Lásd az EUMSZ 265. cikkét.

¹³¹ A Lisszaboni Szerződés módosította az Európai Közösséget létrehozó szerződés 230. cikkét, hogy az EB ne csak az intézmények, hanem az „Unió szervei vagy hivatalai” által elfogadott jogi aktusok jogszerűségét is vizsgálhassa.

¹³² Lásd például a 216/83. sz. *Les Verts* ügyet, EBHT 1984., 3325. o.

szerint a gyakorlatban,¹³³ néhány kivételes esettől eltekintve, a panaszos nem kifogásolhatja egy általános jogi aktus, például rendelet vagy irányelv jogszerűségét.¹³⁴ Ennek az az oka, hogy jellegükből adódóan az ilyen jogi aktusok célja általános szabályok megállapítása, semmint hogy konkrét személyekre irányulnának.

2.4.2. Előzetes döntéshozatali eljárás

Az előzetes döntéshozatali eljárás keretében egy tagállami bíróság felkérheti az EB-t az uniós jog valamely rendelkezésének értelmezésére, amire egy a nemzeti szinten folyamatban lévő jogvita rendezéséhez van szükség (az EUMSZ 267. cikke). Az EB ugyanakkor maga is elvégezheti az adott uniós jogi aktus bírósági felülvizsgálatát (az EUMSZ 277. cikke). Ebben az értelemben az EUMSZ 263. cikke szerinti előzetes döntéshozatali eljárás alkalmas arra, hogy enyhítsen a keresetösségi jognak a megsemmisítés iránti kereset esetében érvényes korlátozó szabályain (alábbi 5. táblázat). A két mechanizmust együttesen a következőképpen említették: „teljes jogorvoslati és eljárási rendszer, amelynek révén a Bíróság felülvizsgálhatja az intézmények által elfogadott jogi aktusok jogszerűségét”.¹³⁵

2009-ben összesen 302 új előzetes döntéshozatal iránti kérelem érkezett az EU tagállamainak hazai bíróságaitól.¹³⁶ Ezek száma 59-től (Németország) nulláig terjedt (Írország és Luxemburg). A több mint 20 kérelmet benyújtó tagállamok közé tartozott Németország, Belgium, Franciaország, Olaszország, Hollandia és az Egyesült Királyság. A gyakorlatban azonban az uniós jog kérdéseiről rendszerint a tagállami bíróságok döntenek anélkül, hogy az EUMSZ 267. cikke alapján előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtanának be az EB-hez.

¹³³ Lásd például a 25/62. sz. *Plaumann kontra Bizottság* ügyet, EBHT 1963., 95. o.

¹³⁴ Azok a kivételes esetek, ahol a keresetösségi jog kiterjedt az általános jogi aktus megtámadására, általában egy olyan helyzettel voltak kapcsolatosak, ahol csak egy lehetséges személy létezett, akit az adott jogi aktus különösen hátrányosan érintett. Lásd például a C-309/89. sz. *Cordoniu kontra Tanács* ügyet, EBHT 1994, I-1853. o.; a C-359/89. sz. *Extramet kontra Tanács* ügyet, EBHT 1991, I-2501. o.

¹³⁵ 294/83. sz. *Les Verts* ügy, EBHT 1986, 1339. o., 23. pont. Magánszemélyek az Unió bíróságait az EUMSZ 268. cikke (EKSZ 235. cikke) alapján is megkereshetik, az EUMSZ 340. cikkének (2) bekezdése szerint az Unió szerződésen kívüli felelőssége körében okozott károkért kártérítési keresetet nyújthatnak be. Ez utóbbi keretében azonban az EB-nek nincs lehetősége jogsértő jogszabály megsemmisítésére, és a panaszos csak abban az esetben jár sikerrel, ha a jogsértés nyilvánvaló. Lásd például a 175/84. sz. *Krohn kontra Bizottság* ügyet, EBHT 1986., 753. o.

¹³⁶ A Bíróság bírósági tevékenységére vonatkozó statisztikai adatok, 82. o., elérhető az alábbi címen: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_en.pdf. Ami a sürgős előzetes döntéshozatali eljárást illeti, 2009-ben három ilyen eljárást kezdeményeztek.

5. táblázat: Az Európai Unió Bírósága előtt igénybe vehető igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést biztosító rendelkezések áttekintése

| Szerződés az EU működéséről | EUMSZ 263. cikke | EUMSZ 267. cikke | EUMSZ 277. cikke |
|-----------------------------|---|---|---|
| Típus | Megsemmisítés iránti kereset | Előzetes döntéshozatali eljárás | „Közvetett” (eseti) felülvizsgálat |
| Cél | Az EU intézményei, szervei és hivatalai által elfogadott jogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálata | Az uniós joggal kapcsolatos kérdés tisztázása | Az EU intézményei, szervei és hivatalai által elfogadott jogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálata |
| EB | Törvényszék (a határozat a Bíróságnál megfellebbezhető) | Bíróság | Bíróság |
| Hozzáférés típusa | Közvetlen | Közvetetten a tagállami bíróságokon keresztül | Közvetetten a tagállami bíróságokon keresztül |

Forrás: FRA, 2010

2.4.3. A „teljes jogorvoslati rendszer”

Az előzetes döntéshozatali eljárás alkalmasságát arra, hogy megfelelően kiegészítse a megsemmisítés iránti keresetet a tekintetben, hogy lehetőséget ad a magánszemélyek számára az intézmények által elfogadott jogi aktusok jogszerűségének megtámadására, a következő szempontok figyelembevételével kell megvizsgálni. Először is, az, hogy az ügyet az EB elé utalják-e, valamint a vizsgálat paramétereit nem az ügyben részt vevő felek határozzák meg, hanem maga a tagállami bíróság.¹³⁷ Másodsor, a 277. cikk szerinti felülvizsgálat előzetes döntéshozatali eljárás keretében történő lefolytatása a nemzeti

¹³⁷ Lásd a 283/81. sz. *CILFIT* ügyet, EBHT 1982, 3415. o., 7. pont. „A 177. cikk (később 234. cikk, jelenleg pedig az EUMSZ 267. cikke) nem teremt jogorvoslati lehetőséget egy tagállami bíróság vagy törvényszék előtt folyamatban lévő ügyben részt vevő felek számára. Ezért pusztán az a tény, hogy egy fél azt állítja, hogy a vita a közösségi jog értelmezésével kapcsolatos kérdést vet fel, nem jelenti azt, hogy az érintett bíróságnak vagy törvényszéknek arra a következtetésre kell jutnia, hogy a 177. cikk értelmében kérdés merült fel.” A kérdéssel kapcsolatos nemzeti ítélkezési gyakorlatra vonatkozóan lásd például a Szövetségi Alkotmánybíróság 2010. július 6-i 2 BvR 2661/06. sz. ítéletét (elérhetősége: www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg10-069.html), amelyben megállapították a következőt: az, hogy az ügyet nem terjesztik a Bíróság elé, nem képezi a hatékony jogorvoslatihoz való jog megsértését, ha létezik állandó ítélkezési gyakorlat. A Szövetségi Munkaügyi Bíróság nem volt köteles a szóban forgó ügyet a Bíróság elé utalni, amennyiben erre vonatkozó döntését nem önkényesen, hanem alapos indokokra hivatkozva hozta meg.

bíróságok előtt folytatott tényleges jogvita meglétének függvénye. Ez problémát jelenthet, ha a kifogásolt jogi aktus valójában nem teszi szükségessé annak nemzeti szinten történő végrehajtását, például egy mezőgazdasági támogatás eltörlését megállapító rendelet (amely természeténél fogva közvetlenül alkalmazandó) esetében.¹³⁸ A nemzeti végrehajtási intézkedés hiánya azt jelenti, hogy nem létezik olyan nemzeti jogi aktus, amelyre a felek ténylegesen hivatkozhatnak a tagállami bírósági eljárás megindításához, amelynek alapján végül a hazai bíróság az előzetes döntéshozatalt kérhetné.

Ezt az utóbbi problémát a Lisszaboni Szerződés az EKSZ 230. cikkének (jelenleg az EUMSZ 263. cikke) módosításával részben megoldotta, így jelenleg van mód arra, hogy magánszemély eljárást indíthasson „az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem tartalmazzak végrehajtási intézkedéseket.” Ez azt jelenti, hogy olyan helyzetben, amikor nem létezik nemzeti végrehajtási intézkedés (így olyan nemzeti jogi aktus sem, amelyet a tagállami bíróság előtt meg lehetne támadni), magánszemélyek mindezek ellenére az EB-hez fordulhatnak. A módosítás azonban a korábban említett problémát nem küszöböli ki, nevezetesen azt, hogy az előzetes döntéshozatali eljárást magának a nemzeti bíróságnak, nem pedig a feleknek kell kérniük, és a bíróságok határozzák meg az EB elé terjesztett kérdés paramétereit is.

A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett két másik változást kell még megemlíteni. Először is, a Szerződés jogilag kötelező erejűvé teszi a Chartát, amelynek 47. cikke elismeri „a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz” való jogot, és kifejezetten utal az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre. Másodszor, felhatalmazza az EU-t, hogy váljon részes felévé az EJEE-nek, amelynek 6. és 13. cikke értelmében különféle garanciákat kell biztosítani az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tekintetében. Annak megítélését, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás és a megsemmisítés iránti kereset mennyiben garantálja az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, e rendelkezések figyelembevételével újra kell gondolni.

2.4.4. Az EB joghatóságának terjedelme

Az EB joghatósága csak az uniós jog értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos kérdések vizsgálatára terjed ki. Ezért ha egy intézkedés egyértelműen a tagállamok hatáskörébe tartozik, az EB nem hozhat az ügy érdemi részéről határozatot. Ez jól példázható a *SPUC kontra Grogan* ügygel, amelyben egy életvédő szervezet tiltó végzést szerzett a bíróságtól egyetemi hallgatók egy csoportja ellen Írországban, akik egyesült királyságbeli abortuszklinikák elérhetőségi adatairól osztottak szét tájékoztatókat. Az EB előtt azzal érveltek, hogy Írország megsértette az uniós jogot, mivel beavatkozott a

¹³⁸ Ez volt a helyzet a C-50/00-P. sz. *Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács* ügyben, EBHT 2002, I-6677. o.

szolgáltatások szabad mozgásába (mivel az abortuszt egy másik tagállamban biztosították), és a végzéssel megsértették a véleménynyilvánítás szabadságához való jogot. Az EB úgy ítélte meg, hogy a szolgáltatások szabad mozgásával kapcsolatos kérdés megvizsgálható, mivel ezt a jogot az uniós jog garantálja. A véleménynyilvánítás szabadságához való jogot azonban az EB joghatóságán kívül esőnek találta, mivel azt az uniós jog nem szabályozta.¹³⁹ Ebből a szempontból az EJEB megfelelőbb fórumnak bizonyult volna, mivel a véleménynyilvánítás szabadsága az EJEE-ben élvez védelmet.

A Lisszaboni Szerződést megelőzően az EB joghatósága csak a közösségi jog végrehajtásával összefüggő ügyek elbírálására terjedt ki, így az EB nem volt illetékes arra, hogy az úgynevezett második és harmadik pillér hatálya alá tartozó ügyekben határozzon.¹⁴⁰ A 263. és 267. cikk immár felhatalmazza az EB-t arra, hogy az EU által elfogadott jogi aktusok szélesebb körét vizsgálja felül, kivéve a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) területét. A KKBP-t érintő felülvizsgálat csak „a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedések” esetén lehetséges (az EUMSZ 275. cikkének (2) bekezdése).

2.4.5. Gyorsított eljárás

A gyorsított eljárás lehetővé teszi, hogy a határidők csökkentésével és az eljárás bizonyos lépéseinek elhagyásával az EB gyorsan hozzon döntést a sürgős ügyekben. Az egyik fél kérésére az EB elnöke eldöntheti, hogy az ügy sürgőssége indokolttá teszi-e a gyorsított eljárás alkalmazását. Ez az eljárás az EB előtt folytatott előzetes döntéshozatali eljárásban is alkalmazható. Ebben az esetben a kérelmet az előzetes döntéshozatalt kérő tagállami bíróság nyújtja be. Az eljárás tovább gyorsítható és rövidíthető a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos kényes ügyek esetében.¹⁴¹ A 267. cikk (4) bekezdése kifejezetten úgy rendelkezik, hogy „a lehető legrövidebb időn belül” előzetes döntést kell hozni, ha a nemzeti szinten folyamatban lévő ügy „valamely fogva tartott személyt érint”.

2.4.6. Jogsegély

Az EB előtt folytatott jogvitát illetően, az a fél, amelynek nem áll módjában teljesen vagy részben megfizetni az eljárás költségeit, költségmentességet kérhet. A kérelemhez benyújtójának mellékelnie kell a jogsegély szükségességét alátámasztó bizonyítékokat, elsősorban azt a dokumentumot, amelyet az illetékes hatóság állít ki a kérelmező elégtelen anyagi helyzetéről. A kérelmet

¹³⁹ C-159/90. sz. *SPUC kontra Grogan* ügy, EBHT 1991, I-4685. o.

¹⁴⁰ Az EB eljárásait érintő változások áttekintéséért lásd az EB 2009. évi éves jelentését, elérhetősége: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/.

¹⁴¹ A Bíróság eljárási szabályzata, 2010. április 13., 3s. fejezet, Gyorsított eljárások, 62a. cikk; a Törvényszék eljárási szabályzata, 2010. április 13., 3a. fejezet, Gyorsított eljárások, 76a. cikk.

nem szükséges ügyvédnek benyújtania. A kérelmet az EB egy külön testülete vizsgálja meg, amely eldönti, hogy megadható-e a jogsegély. Az EB ezen testülete saját kezdeményezésére vagy kérelem alapján bármikor visszavonhatja a jogsegélyt, ha az arra okot adó körülmények megváltoznak az eljárás során.¹⁴²

2.5. Összefoglaló

Ez a fejezet rövid áttekintését adja az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés azon módjainak, amelyeket az EU tagállamainak joghatósága alá tartozó magánszemélyek vehetnek igénybe. Ezek jellegüket tekintve bírósági és kvázi bírósági utakat egyaránt magukban foglalnak. A fejezet ezek egymáshoz viszonyított előnyeiről és hátrányairól is szót ejt. Öt uniós tagállam nem hagyta még jóvá az ENSZ alapító okiratában létrehozott szerveinek illetékességét az egyéni beadványok elbírálására, annak ellenére, hogy e szervek működése több évre nyúlik vissza. Az EU tagállamai az ICESCR alapján biztosított jövőbeli egyéni panasztételi mechanizmusok elfogadásával sem igyekeznek.

Az EJEB mind munkaterhét, mind pedig befolyását illetően a nemzeti szint felett a legfőbb mechanizmust jelenti az igazságszolgáltatás igénybevételének Európában. A kérelmek száma azt mutatja, hogy nemzeti szinten javítani kell a struktúrákat a rendszeresen előforduló problémákra visszavezethető ismétlődő kérelmek visszaszorítása érdekében. A fejezet azt is kiemeli, hogy a rá nehezedő nyomás kezelése érdekében szükség van az EJEB által bevezetett reformintézkedések támogatására, például a hasonló ügyek feldolgozását segítő precedensértékű ítéletek elfogadása révén. Az ECSR, amely a gazdasági és szociális jogok figyelemmel kísérésével kiegészíti az EJEB munkáját, kollektív panasztételi mechanizmust biztosít, amelyen keresztül a nemzetközi munkáltatói szervezetek és szakszervezetek, valamint nem kormányzati szervezetek panasszal élhetnek. Figyelemre méltó, hogy csak Finnország fogadta el azt a lehetőséget, hogy a nemzetközi mellett a nemzeti nem kormányzati szervezetek is panaszt tehessenek. Az ECSR így tehát kihasználatlan lehetőség, ahol pedig a civil társadalom hozzájárulhatna a rendszer javításához a rendszeresen előforduló nemzeti szintű hiányosságok feltárásával.

Mindent egybevetve, az ügyek mennyisége és a határozathozatali kapacitás közötti egyensúly jelentős problémát jelent az EJEB és az ENSZ alapító okiratában létrehozott szervei esetében is. Ez felhívja a figyelmet az emberi jogi garanciák nemzeti szintű megfelelő végrehajtásának fontosságára, mivel szükség van az ügyek fenntarthatatlan mennyiségének mérséklésére.

¹⁴² A Bíróság eljárási szabályzata, 2010. április 13., 6. fejezet, Jogsegély, 76. cikk; a Törvényszék eljárási szabályzata, 2010. április 13., 7. fejezet, Jogsegély, 94–97. cikk.

Az EB létfontosságú az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosításában az Unión belül. A jogorvoslatok rendszere azonban nem minden esetben tekinthető hatékonynak, tekintettel arra, hogy mindenekelőtt viszonylag nehéz az EB-hez fordulni. A Lisszaboni Szerződés némileg enyhített ezen a problémán. Az EU EJEE-hez történő jövőbeli csatlakozásával az EJEB és az EB közötti együttműködés várhatóan erősödni fog, így számos kérdésben további előrelépés várható – többek között az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés területén –, valamint lehetőség nyílik a magánszemélyek számára, hogy az EU-val szembeni panaszaikkal közvetlenül az EJEB-hez forduljanak.

Nem hitelesített fordítás

3. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés nemzeti szinten

Nehéz az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésről nemzeti szintű áttekintést adni az EU mind a 27 tagállamában. Bár mindegyik tagállam elismeri az általános jogot a bírói hatóság megkeresésére valamely jog megsértése okán indított jogvita rendezése céljából, a gyakorlatban ez igen különböző módon valósul meg. A tagállamok bírósági rendszerei például két meghatározó tényező alapján elkülöníthetők: létezik-e külön alkotmánybíróság vagy nem, és egységes-e a bírósági rendszer, avagy a különböző jogágak – például közigazgatási jog – területén külön bíróságok működnek.¹⁴³ Egyre több tagállam rendelkezik külön alkotmánybírósággal, amely többek között az alapvető jogok állítólagos megsértésére vonatkozó panaszokat vizsgálja. Jelenleg a tagállamok egyharmadában nem létezik ilyen intézmény.¹⁴⁴ Különbséget lehet tenni ugyanakkor azon államok között, amelyekben külön bíróság foglalkozik a közigazgatási joggal (legalábbis annak bizonyos kérdéseivel) (francia modell)¹⁴⁵, és azok között, ahol egyetlen bírói kar létezik (angol modell)¹⁴⁶. A tagállamok döntő többsége azonban különválasztja a bíróságokat.¹⁴⁷

Ahelyett, hogy a különféle jogi és bírósági rendszerek valamennyi árnyalatnyi eltérését körüljárná, a jelentés a fent említett tipológia alapján tett összehasonlító megállapítások nyomán halad tovább.¹⁴⁸ A jelentés a következőkben a legtöbbet eláruló területeket veszi sorra, kiemelt helyen szerepeltetve az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés korlátait.

Ez a fejezet az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés feltárt korlátait a következő címek alatt elemzi: (i) határidők; (ii) keresetőségi jog; (iii) az eljárások időtartama; (iv) jogi költségek; (v) az eljárások formai előírásai és

¹⁴³ Részletesebben vizsgálva némileg változik a kép: egyrészt például az Osztrák Alkotmánybíróság (amely legalább 1920 óta létezik, és így a legrégebbi Európában) a mai napig nem rendelkezik hatáskörrel a rendes bíróságok és a Közigazgatási Bíróság határozatai ellen benyújtott fellebbezések elbírálására, míg ugyanakkor Finnországban nem létezik alkotmánybíróság, az alkotmányosság viszont 2000 óta kifejezetten ellenőrizhető. Lásd még: EB (2009) *Les juridictions des États Membres de l'Union Européenne*, Luxembourg: EB, elérhető a következő címen: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-11/qd7707226frc.pdf>.

¹⁴⁴ Nevezetesen Cipruson, Dániában, az Egyesült Királyságban, Észtországban, Finnországban, Görögországban, Hollandiában, Írországban és Svédországban.

¹⁴⁵ Lásd: Aguila, Y., Kreins, Y. és Warren, A. (2007) *La justice administrative en Europe*. Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques (OMIJ) de l'Université de Limoges, Paris: Presses universitaires de France, 16. o.

¹⁴⁶ Uo., 16. o.

¹⁴⁷ A tisztán angol modellt magán az Egyesült Királyságon kívül Írország, Magyarország, Románia és Szlovákia alkalmazza. Spanyolországban a közigazgatási igazságszolgáltatást az általános hatáskörű bíróságok külön kamarái végzik, ezt a modellt követi Észtország (ahol a külön közigazgatási törvényszékek csak a legalsó szinten léteznek), Lettország és Szlovénia (ahol a legfelsőbb bíróságok rendelkeznek általános hatáskörrel). Olaszországban a Közigazgatási Bíróság immár szinte teljesen független az általános legfelsőbb bíróságtól.

¹⁴⁸ Lásd az 1.2. szakaszt: A jelentés háttere

követelményei; és (vi) a jogszabályok összetettsége. Ezt követően röviden megvizsgálja a bírósági út alternatíváit, nevezetesen a bíróságon kívüli eljárásokat, valamint a jogviták bíróság előtti rendezésének jogáról való lemondás lehetőségét.

3.1. Korlátozások

Mára már elfogadott, hogy „a hatékony jogi védelemhez való jog [...] a közösségi jog általános alapelveinek részét képezi.”¹⁴⁹ Ennek megfelelően az uniós jog elismeri a bírói hatóság uniós jogból eredő jogokkal kapcsolatos jogviták rendezése céljából történő igénybevételére vonatkozó általános jogot. Az EJEB a polgári ügyekben bírósági eljárás indításához való jogot szintén az EJE 6. cikkében meghatározott tisztességes eljáráshoz való jog egyik vonatkozásaként értelmezte.¹⁵⁰

Azt mindenesetre elismerik, hogy ez a jog nem korlátlan, azaz adott esetben korlátozható.¹⁵¹ Az EJEB joggyakorlata szerint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés korlátozása annyiban megengedhető, amennyiben ezek a korlátozások arányban állnak egy legitim cél elérésével, és nem korlátozzák, illetve csökkentik az egyének számára így fennmaradó hozzáférést oly módon, hogy az sértse magának a jognak a lényegét. Az egyes akadályok arányossága tehát jelentős mértékben függ az ügy konkrét körülményeitől.

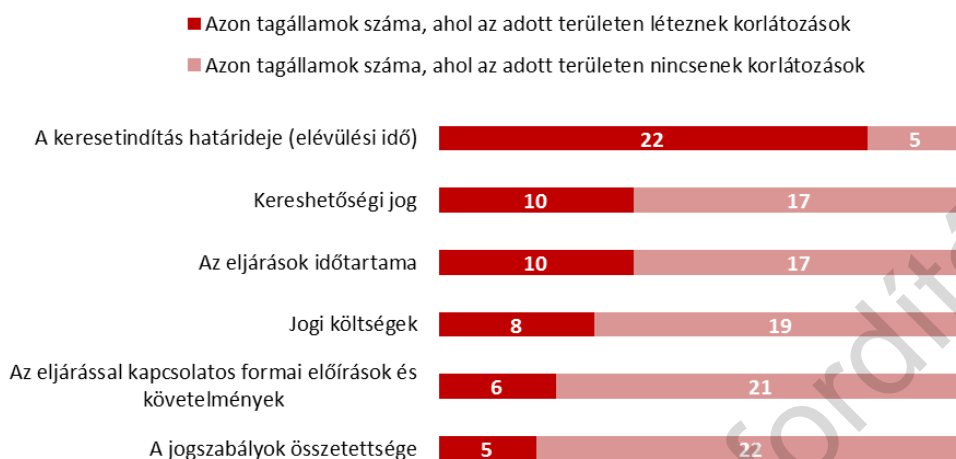
A következő szakaszok a megállapított korlátozások elemzésével foglalkoznak, és megvizsgálják a bíróságon kívüli vitarendezés alternatív lehetőségeit.

¹⁴⁹ EB, C-154/04. sz. és C-155/04. sz. *Alliance for Natural Health és társai* ügyek, 2005. július 12., 126. pont; EB, *Unibet* C-432/05. sz. ügy, 2007. március 13., 37. pont; EB, C-378/07. sz. *Angelidaki és társai* ügy, 2009. április 23.; EB, C-362/06 P. sz. *Sahlstedt és társai kontra Bizottság* ügy, 2009. április 23. A „közösségi” kifejezés csak az idézetekben szerepel, egyébként következetesen az „uniós” szó a használatos.

¹⁵⁰ EJEB, 4451/02. sz. *Golder kontra Egyesült Királyság* ügy, 1975. február 21. (25. sz.).

¹⁵¹ EJEB, 23452/02. sz. *Osman kontra Egyesült Királyság* ügy, 1998. október 28.

4. ábra: Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés korlátai a tagállamokban



Forrás: FRA, 2010

A 4. ábra az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés azon hat fő korlátját mutatja, amelyek a kutatás megállapításai szerint a legelterjedtebbek az EU tagállamaiban.

3.1.1. Határidők

A kutatás eredményei nem kevesebb mint 22 uniós tagállamban azt mutatják, hogy a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos ügyekben a határidőkre vonatkozó konkrét szabályok (elévülési határidők, a kereset benyújtására meghatározott időkeretek) az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés egyik legfőbb akadályát alkotják (lásd a 4. ábrát). Ezek a határidők elméletben a jogbiztonságot és a véglegességet szolgálják.¹⁵² Ahhoz azonban, hogy ezek a határidők az igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférés szempontjából elfogadhatóak legyenek, időtartamukat úgy kell meghatározni, hogy a bírósági eljáráshoz való jogot ne lehetetlenítsék el.¹⁵³

Azon tagállamok többsége, amelyek jogszabályban korlátozzák a bírósági eljárás kezdeményezéséhez való jogot, kétféle típusú elévülési határidőt állapítanak

¹⁵² EJB, 22083/93. sz. és 22095/93. sz. *Stubbings kontra Egyesült Királyság* ügy, 51. pont. Az EB is kimondta, hogy az időkorlátok a jogbiztonságot szolgálják. Lásd: EB, C-445/06. sz. *Slagterier kontra Németország* ügy, 2009. március 24., 32. pont; EB, C-228/96. sz. *Aprile kontra Amministrazione delle Finanze dello Stato* ügy, 1998. november 17., 19. pont; EB, C-62/00. sz. *Marks & Spencer kontra Commissioners of Customs & Excise [vámügyekért és a jövedéki adóval kapcsolatos ügyekért felelős biztosok]* ügy, 2002. július 11., 35. pont.

¹⁵³ Az Északi Legfelsőbb Bíróság például megállapította, hogy noha a jogalkotó széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkezik a keresetekre vonatkozó határidők időtartamának meghatározását illetően, e határidők nem lehetnek aránytalanul rövidek.

meg a jog e területén – az egyik a polgári peres ügyekben általánosan alkalmazandó, a másik pedig a jog bizonyos területein, például a foglalkoztatásban alkalmazott hátrányos megkülönböztetés esetén. Az általános polgári peres ügyekben az elévülési határidő átlagosan háromtól öt évig terjed, ez alól kivételt képez Lengyelország, Belgium és Hollandia, ahol ez az időtartam akár 10, 20, illetve 30 évet is jelenthet. Az általános polgári peres ügyekben érvényes elévülési határidőkkel ellentétben a foglalkoztatásban alkalmazott hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó elévülési határidők általában ennél lényegesen rövidebbek – bizonyos esetekben mindössze nyolc napról van szó.¹⁵⁴ Az ilyen rövid határidőket, amelyek kétségkívül sokkal korlátozóbbak a rendes polgári perekben alkalmazottnál, némiképp ellensúlyozzák azok a kevésbé merev eljárások, amelyeket egyes tagállamokban a foglalkoztatási ügyekben alkalmaznak.¹⁵⁵

Az EB előtti megsemmisítési eljárásra vonatkozó határidők

Az EUMSZ 263. cikkének hatodik bekezdése (EKSZ 230. cikkének ötödik bekezdése) értelmében az EB előtti megsemmisítési eljárást „az intézkedés kihirdetésétől vagy a felperessel történő közlésétől, illetve ennek hiányában attól a naptól számított két hónapon belül kell megindítani, amikor arról a felperes tudomást szerzett”. Az, hogy a határidő kezdetének időpontja az a nap, amikor a felperes tudomást szerez az intézkedésről, lehetővé teszi a jogbiztonság és a bíróság előtti keresetindításhoz való jog közötti egyensúly megteremtését.

3.1.2. Kereshetőségi jog

A kereshetőségi jog (vagy *locus standi*) az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés kapuját testesíti meg. A kereshetőségi joggal kapcsolatos szabályok három osztályba sorolhatók. A kereshetőség szigorú szabályozása korlátozza az adott kárt elszenvedett személy vagy közvetlen képviselőjének (például abban az esetben, ha az adott személy elhunyt) keresetindítási lehetőségét. A másik véglet a kereshetőség enyhébb szabályozása, amely módot ad arra, hogy magánszemélyek egy harmadik fél által elszenvedett kár okán indítsanak eljárást; ez közérdekű kereset vagy *actio popularis* néven is ismert. A kereshetőség ilyen jellegű szabályozása gyakran a jog meghatározott területeire korlátozódik, amelyek valamilyen módon a közérdekhez kapcsolódnak, mint például a környezetvédelem. E két szélsőség között található a kereshetőségi jogra vonatkozó olyan szabályok, amelyek értelmében bizonyos harmadik felek – amelyek érdekeltek lehetnek egyes jogi kérdésekben – jogsértés miatt

¹⁵⁴ Lásd például Szlovéniát.

¹⁵⁵ Lásd például az Egyesült Királyságot.

szakterületüket érintő ügyekben eljárást indíthatnak; ide tartoznak a nem kormányzati szervezetek, a szakszervezetek vagy az esélyegyenlőségi szervek.

A megkülönböztetés tilalmára vonatkozó jog területén a faji egyenlőségről szóló irányelv 7. cikke, a foglalkoztatási irányelv 9. cikke és a nemek közötti egyenlőségről szóló (átdolgozott) irányelv 12. cikke szerint az EU tagállamainak nemzeti jogukkal összhangban biztosítaniuk kell, hogy az egyesületek, szervezetek vagy egyéb jogi személyek a sértett személy nevében vagy támogatójaként, annak beleegyezésével bírósági vagy közigazgatási eljárásban részt vehessenek. A nem kormányzati szervezetek, a szakszervezetek és az esélyegyenlőségi szervek is ezek közé tarthatnak.¹⁵⁶

Dániában, az Egyesült Királyságban, Finnországban és Svédországban láthatóan nincsenek a szervezeteknek a megkülönböztetés miatt indított eljárásokban való részvételére irányadó szabályok.¹⁵⁷ Az egyesületek – például nem kormányzati szervezetek vagy szakszervezetek – alkalmazásában álló ügyvédek viszont az adott egyesület engedélyével elláthatják az áldozat képviselését. Más tagállamokban ennél konkrétabb szabályok léteznek. Több tagállamban a nem kormányzati szervezetek elláthatnak jogi képviselést, vagy az áldozat vagy saját nevükben bírósági eljárást kezdeményezhetnek. A nem kormányzati szervezetek az áldozat beleegyezése nélkül is bíróság elé terjeszthetik az ügyet bizonyos feltételek mellett (úgy mint a csoportos jogérvényesítés feltételei), például Bulgáriában, Magyarországon, Olaszországban és Szlovákiában. Más tagállamokban szükség van az áldozat hozzájárulására, ez a helyzet például Lettországon, Litvániában és Spanyolországban (bár az utóbbiban csak a foglalkoztatás területén kívül eső ügyek esetében). Megint más tagállamokban pedig úgy tűnik, hogy a nem kormányzati szervezetek keresetjogi joga ennél korlátozottabb, vagy bizonyos szervek előtti képviselésre, vagy a harmadik fél beavatkozási jogára korlátozódik.¹⁵⁸

A tagállamok több mint felében az áldozatoknak joguk van ahhoz, hogy legalább bizonyos vitarendezési fórumokon a szakszervezet képviselje őket: ez a helyzet Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Csehország, az Egyesült Királyság, Észtország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Lettország, Luxemburg, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország és Szlovénia esetében. Egyes tagállamokban a szakszervezetek pénzügyi támogatást is nyújtanak a jogvitában részt vevők jogi költségeinek fedezésére. A következő tagállamokban bírósági eljárást is kezdeményezhetnek bizonyos feltételek teljesülése esetén: Belgium, Bulgária, Dánia, Franciaország, Hollandia, Lengyelország, Málta, Olaszország, Románia, Spanyolország és Svédország. Cipruson, Magyarországon és

¹⁵⁶ Lásd FRA (2010), *The Racial Equality Directive: application and challenges*, Luxembourg: Kiadóhivatal.

¹⁵⁷ Chopin, I. and Gounari, E.N. (2009) *Developing anti-discrimination law in Europe. The 27 EU Member States compared*, jelentés a megkülönböztetésmentességgel foglalkozó jogi szakértők európai hálózata számára, Luxembourg: Kiadóhivatal, 63. o.

¹⁵⁸ Lásd FRA (2010), *The Racial Equality Directive: application and challenges*, Luxembourg: Kiadóhivatal.

Olaszországban a szakszervezetek „kollektív” jellegű keresetet indíthatnak (azaz abban az esetben, ha sok ember érintett vagy az áldozat személye nem megállapítható).¹⁵⁹

Egy-két tagállamban az esélyegyenlőségi szerv gondoskodhat a jogorvoslatot kereső magánszemélyek bírósági képviseléről, például az Egyesült Királyságban és Magyarországon. A tagállamok körülbelül egyharmadában az esélyegyenlőségi szerv saját maga kezdeményezheti a bírósági eljárást az áldozat és/vagy saját nevében (ehhez ugyan némely esetben az áldozat hozzájárulása szükséges). Belgiumban, Írországban és Magyarországon az esélyegyenlőségi szerv potenciálisan széles körben alkalmazott megkülönböztetés okán keresetet indíthat, például ha az áldozat személye nem megállapítható, de tetten érhetők a megkülönböztetés példái, avagy a közérdek védelmében történő fellépésként (*actio popularis*).¹⁶⁰

A nem kormányzati szervezetek szerepe az Amerika-közi és az afrikai bírósági rendszerekben

A civil társadalmi szervezetek lehetősége arra, hogy támogatást nyújtsanak az áldozatoknak vagy nevükben eljárást indítsanak, mérsékelheti a bírósági eljárás velejárójaként az egyes panaszosokra háruló pénzügyi és személyes terheket. Ebben az értelemben említésre méltó a nem kormányzati szervezetek által az Emberi Jogok Amerika-közi Bizottsága és az Amerikai-közi Emberi Jogi Bíróság, valamint az Emberi Jogok és a Népek Jogainak Afrikai Bizottsága előtti eljárásokban betöltött szerep. E rendszerek eljárási szabályzata szerint a nem kormányzati szervezetek saját nevükben keresetet indíthatnak, az afrikai rendszerben a keresetek túlnyomó többségét ilyen szervezetek nyújtják be.¹⁶¹ Ez jól példázza azt a fontos szerepet, amelyet a civil társadalmi szervezetek játszanak az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés elősegítésében, különösen abban az esetben, ha a panaszosnak pénzügyi nehézségei vannak.

A civil társadalmi szervezetek kereshetőségi jogának két gyakorlati akadálya van. Először is, az emberi és a pénzügyi erőforrások megszbáják az általuk vállalható ügyek számát. Másodszor, a nemzeti jogszabályokban előírt, az ilyen szervezetek által annak érdekében teljesítendő követelmények, hogy jogosultak legyenek e feladat ellátására, szűkíti az áldozatok által felkereshető szervezetek körét. Németországban például az áldozatok tanácsadójaként fellépni kívánó egyesüléseknek nonprofit és állandó alapon kell működniük, legalább 75 tagot

¹⁵⁹ Uo.

¹⁶⁰ Uo.

¹⁶¹ Az Emberi Jogok Amerika-közi Bizottsága, eljárási szabályzat, OAS/Ser.L/V/II.4 rev. 13, 2010. június 30., 23. cikk; az Emberi Jogok és a Népek Jogainak Afrikai Chartája, 1981, OAU-dok. CAB/LEG/67/3 Rev. 5, 55. cikk; lásd még: Butler, I. (2007) *Unravelling sovereignty: human rights actors and the structure of international law*, Antwerpen: Intersentia, 104. o.

kell számlálniuk vagy legalább hét, közösen eljáró egyesületből kell állniuk. Olaszországban az egyesületeknek először nyilvántartásba kell vetetniük magukat a hatóságoknál, ez a folyamat azonban meglehetősen hosszadalmas lehet. Franciaországban és Luxemburgban az ilyen egyesületeknek legalább öt éve fenn kell állniuk.

A megkülönböztetés tilalmára vonatkozó jog területén túl a kutatás megállapításai azt mutatják, hogy a 27 tagállam közül tíz esetében a kereshetőségi jogra vonatkozó hazai szabályok kifejezetten korlátozóak (4. ábra). Ennek következtében a kereshetőségi jog képezi az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jogának egyik legfőbb akadályát. A kereshetőségre vonatkozó jogszabályok ebben a tíz tagállamban csak abban az esetben teszik lehetővé magánszemélyek számára, hogy bírósághoz forduljanak, ha teljes jogképességgel rendelkeznek (például nem küzdenek értelmi fogyatékossgal) és egyúttal közvetlenül érintettek az ügyben. Bizonyos korlátozott esetekben egy másik személy vagy a közösség vélt jogának vagy érdekének védelmében van lehetőség keresetindításra ezekben az uniós tagállamokban; az ilyen keresetek leginkább azokban az ügyekben elfogadottak, ahol a hazai jog ezt kifejezetten előírja – például a gyermekük nevében panasztételre jogosult szülők esetében. Ennek eredményeként a csupán távolról érintett vagy csak a közérdek érdekében fellépő harmadik felek nem fordulhatnak a bírósághoz.¹⁶² A környezetvédelmi ügyektől eltekintve az EU tagállamainak többsége visszautasította a közérdekű kereset (actio popularis) indításához való általános jog elfogadását, ami magánszemélyek vagy egyéb szervezetek számára lehetővé tenné, hogy a köz nevében jogorvoslatot keressenek abban az esetben is, ha nem kárvallottjai a jogsértésnek, vagy nem rendelkeznek az áldozat képviselőjére közvetlen felhatalmazással.¹⁶³ Az Aarhusi Egyezmény végrehajtásának eredményeként környezetvédelmi ügyekben el lehet tekinteni az ügyben való kellő érdekelttség vagy közvetlen érintettség követelményétől, ha a környezet védelméről van szó; így a legtöbb uniós tagállamban elfogadottá vált a közérdekű kereset egyfajta formája.¹⁶⁴

¹⁶² Meg kell jegyezni azt is, hogy néhány uniós tagállamban a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemre szakosodott nem kormányzati szervezetek kiváltságos helyzetben vannak, mivel a nemzeti bíróság megkereséséhez nem kell érdekelttségüket bizonyítaniuk.

¹⁶³ Cipruson ezenfelül nagyon konkrét korlátozások vannak érvényben a kereshetőségi jog szabályozásában. Különösen az olyan panaszosokat érintő ügyek esetében korlátozott láthatóan a hozzáférés, akiket bizonyos kategóriákba tartozóknak vagy bizonyos jellemzőkkel rendelkezőknek minősítenek; ilyen kategóriát alkotnak például azok a török ciprusiak, akik a köztársaság ellenőrzése alatt álló területen elhelyezkedő ingatlanjaikat követelik a török ciprusi ingatlanok kezelőjének – aki maga a belügyminiszter – hivatalától.

¹⁶⁴ Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (UNECE), Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról (Aarhusi Egyezmény), elfogadták 1998. június 25-én. Az EB vonatkozó ítélezési gyakorlatáért lásd például a 2010. július 15-i C-240/09. sz. *Lesoochranárske Zoskupenie VLK kontra Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky* ügyben vagy a C-182/10. sz. *Marie-Noëlle Solvay és társai kontra Vallon Régió* ügyben 2010. április 9-én benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmet.

3.1.3. Az eljárások időtartama

Az eljárások teljes időtartama kétségtelenül hatással van az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre. Az EJEB szerint a bírósági eljáráshoz való jog nagymértékben elméletivé és látszólagossá válik, ha a jogvitákat nem ésszerű időn belül rendezik, hiszen a keresetindítás mögött meghúzódó alapvető indíték a jogorvoslat elnyerése. A bírósági eljárásokban bekövetkező késedelmek azt eredményezhetik, hogy az érintett személyt a kétség elhúzódó állapotában tartják, ami az igazságszolgáltatás megtagadásához hasonlítható.¹⁶⁵

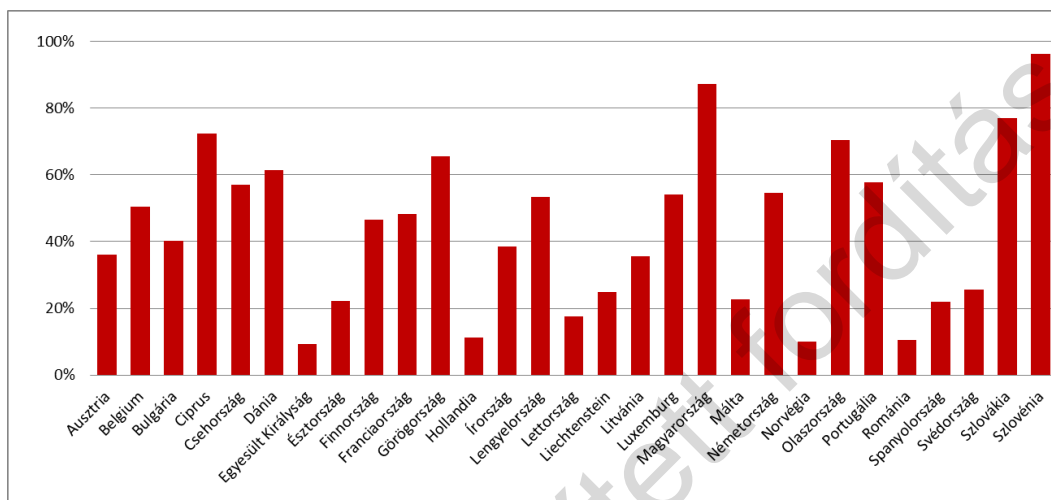
Az EJEB statisztikái szerint az EJEB-hez benyújtott ügyek igen nagy része az EJEE 6. cikkében biztosított, az ésszerű időben lefolytatott tárgyaláshoz való joggal kapcsolatos. Az eljárásokban bekövetkező indokolatlan késedelmek valóban több ízben állnak az EJEB ítéleteinek hátterében, mint az EJEE más cikkeinek hatálya alá tartozó egyéb ügyek. A 1959 és 2009 közötti időszakban az EJEB több mint 12.000 ügyben állapított meg jogsértést, amelyeknek több mint egynegyede vonatkozott az eljárások túlzottan hosszú időtartamára (az immár 47 részes államban).¹⁶⁶ Az 5. ábra az EJEB által az 1959 és 2009 közötti időszakban a jelenlegi 27 uniós tagállam ellen ítélt, jogsértést megállapító összes ítéletének százalékában mutatja az EJEB azon ítéleteinek teljes számát, amelyekben az EJEB az ésszerű időn belül lefolytatott tárgyaláshoz való jog megsértését állapította meg.¹⁶⁷ Az 5. ábra szerint a Szlovénia ellen ítélt határozatok több mint 95%-a vonatkozott az EJEE 6. cikkének az eljárások indokolatlan elhúzódása miatti megsértésére, míg Magyarországon ez az arány több mint 80%, Szlovákiában pedig 75%.

¹⁶⁵ Edel, F. (2007) *The Length of Civil and Criminal Proceedings in the Case-Law of the European Court of Human Rights*, Strasbourg: az Európa Tanács Kiadója. Annak ellenére, hogy az igazságszolgáltatás késedelmé az igazságszolgáltatás megtagadása, a meglehetősen gyors eljárások nem mindig szolgáltatnak megfelelő igazságot. Bizonyos gyorsított eljárások, ahol a gyorsaság elsőbbséget élvez a védelem jogaival szemben, károsak lehetnek az igazságszolgáltatás minőségére nézve. Az EJEB mindig is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a megfelelő igazságszolgáltatás elve messzemenően túlmutat az ésszerű idő eszméjén, és indokoltá teszi a hosszadalmasabb, ám tisztességesebb eljárásokat. Lásd: Calvez, F. (2006) *Length of court proceedings in the Member States of the Council of Europe based on the Case Law of the European Court of Human Rights*, az igazságszolgáltatás hatékonyságával foglalkozó európai bizottság (CEPEJ) által 8. plenáris ülésén elfogadott jelentés, Strasbourg: CEPEJ, elérhetősége: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/delais/Calvez_en.pdf.

¹⁶⁶ Lásd: EJEB (2010), *50 év gyakorlata: az Emberi Jogok Európai Bírósága. Tények és adatok*, Strasbourg: EJEB, elérhető a következő címen: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/ACD46A0F-615A-48B9-89D6-8480AFCC29FD/0/FactsAndFiguresENAvril2010.pdf.

¹⁶⁷ A felhasznált adatok polgári és büntetőeljárásokat is érintenek.

5. ábra: Az eljárások időtartamával kapcsolatos jogsértések az EJEE rendelkezéseinek megsértését megállapító EJEB-ítéletek százalékában, tagállamonként (%), az 1959 és 2009 közötti időszakban



Forrás: EJEB, „50 év gyakorlata: az Emberi Jogok Európai Bírósága. Tények és adatok”, 2010¹⁶⁸

Mint azt a fenti 4. ábra mutatja, a 27 tagállam közül tíz esetben a kutatás megállapításai azt jelzik, hogy a bírósági eljárásokban tapasztalható késedelmekkel kapcsolatos problémák rendszeresen előfordulnak.¹⁶⁹ A túlzottan hosszadalmas bírósági eljárásokkal összefüggő strukturális problémák az EJEE 6. cikkének gyakori megsértéséhez vezettek, és sok esetben a legjelentősebb akadályt képezik az egyének számára az igazságszolgáltatáshoz a hazájukban való hozzáférés szempontjából. Cipruson például a polgári ügyben bírósághoz forduló felek az eljárás időtartama miatt az esetek túlnyomó többségében inkább peren kívüli rendezés keretében jutnak megállapodásra. A ciprusi bíróságok így csak igen kevés polgári perben hoznak ítéletet. E tekintetben érdemes azt is megemlíteni, hogy néhány tagállamban markáns regionális különbségek mutatkoznak a polgári eljárások átlagos időtartamát illetően. Csehországban például, ahol úgy tartják, az eljárások meglehetősen hosszú időtartama csüggesztő a hátrányos megkülönböztetés áldozatainak számára,

¹⁶⁸ Elérhetősége: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/ACD46A0F-615A-48B9-89D6-8480AFCC29FD/0/FactsAndFiguresENAvril2010.pdf.

¹⁶⁹ A megállapítások azonban csak jelzésértékűek, mivel a nemzeti kutatócsoportok jelentős többsége világosan jelezte, hogy a vonatkozó adatbázisok és statisztikák hiánya miatt nem állnak rendelkezésre empirikus adatok.

előfordulhat, hogy az egyik régióban a polgári eljárások átlagosan több évet, míg egy másikban csupán néhány hónapot vesznek igénybe.¹⁷⁰

Az EU-27 tagállamaiban a megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos ügyekben és általában a polgári ügyekben folytatott eljárások több okból is hosszadalmasak. A kutatásban feltárt leggyakoribb okok közé tartozik a túlzott munkateher és a bírák nem elegendő száma; a bírósági munka nem megfelelő megszervezése; az ítélet kihirdetése és a felek erről való értesítése között eltelt túlzottan hosszú idő, valamint az egyes tárgyalások közötti késedelem; a bírák és az eljárás felei közötti kommunikáció hiánya; és az eljárási szabályok merevsége, ideértve a bizonyítási szabályokat is.

Lettországbán a megállapítások főként a gazdasági válságnak az eljárások átlagos időtartamára gyakorolt hatását hangsúlyozták. Az eljárások elhúzódásáért az ügyek számának társadalmi-gazdasági okokra visszavezethető növekedése és a bíróságok – a költségvetési megszorítások miatti – elégtelen ügyfeldolgozási kapacitása tehető felelőssé.

¹⁷⁰ 2009. május 1-jén a lengyel elnök aláírta az ésszerű időn belül lefolytatott tárgyaláshoz való jog megsértése miatt benyújtott keresetekről szóló 2004. június 17-i törvényt módosító törvényt. A módosítás előírja, hogy a fogva tartás túlzottan hosszú időtartama esetén a bíróságnak egy 2000 PLN (körülbelül €500) és PLN 20.000 (körülbelül €5.000) közötti megfelelő pénzösszeget kell odaitélnie („odpowiednia suma pieniężna”). A finn parlament szintén elfogadott egy törvényjavaslatot a túlzottan hosszadalmas bírósági eljárások esetén járó kártérítésről. A törvény 2010. január 1-jén hatályba lépett. A törvény a túlzottan hosszadalmas eljárásokban részt vevő feleknek ítélt meg kártérítést. A törvényt polgári és büntetőeljárásokban, valamint a rendes bíróságokhoz benyújtott beadványok esetében kell alkalmazni, a kiterjesztett közigazgatási eljárásokban vagy a különleges bíróságokon folytatott eljárásokban azonban nem. A törvényjavaslatot a Finnország ellen az eljárások időtartama (az EJEE 6. cikke 1. bekezdésének megsértése) miatt hozott több EJB-határozat indokolta.

A gyorsított eljárások típusai

Az egyenlő díjazás kérdésében indított eljárások gyorsabbá tétele érdekében az **Egyesült Királyság** bevezetett két különleges eljárást: az egyenlő értékkel kapcsolatos jogviták eljárását és a kérdőíves eljárást. Az „átlagos egyszerű ügyben” a menetrend szerint a független szakértő bevonását nem igénylő keresetek a kereset benyújtásától a tárgyalásig nem tartanak tovább 25 hétnél. A független szakértő közreműködését igénylő ügyek várhatóan 37 hétig tartanak. A hátrányos megkülönböztetés ügyében folytatott eljárások másik típusa az Egyesült Királyságban a kérdőíves eljárás. Ez a típusú eljárás a panaszosokat kívánja segíteni az általuk kifogásolt bánásmód okainak feltárásában, továbbá segítséget nyújt számukra annak megállapításához, hogy alkalmaztak-e megkülönböztetést velük szemben. Ez a fajta eljárás célja szerint segít a panaszosoknak annak eldöntésében, hogy indítsanak-e keresetet, és hogyan fogalmazzák meg és adják elő ügyüket a leghatékonyabban.

Belgiumban a megkülönböztetést tiltó jogszabályok sürgős ügyekben ideiglenes intézkedés iránti eljárást írnak elő. Ezen eljárások időtartama – amelyekben a bíróság elnöke megállapíthatja és elrendelheti a jogsértés megszüntetését, ha a sértett felek az állítólagos megkülönböztetés okán ideiglenes intézkedés iránti kérelmet (*action en cessation*) nyújtanak be, továbbá kényszerítő bírságot róhat ki, ha a jogsértést nem szüntetik meg – gyakran csak néhány nap.

Magyarországon a megkülönböztetést tiltó jogszabályok előírják, hogy gyorsított eljárásban kell a kereset benyújtásától vagy az eljárás megindításától számított legfeljebb 45 napon belül határozatot hozni, ha (i) az ügyfél kiskorú; (ii) az eljárást a parlamenti biztos kezdeményezte; vagy (iii) az eljárást ügyész kezdeményezte.

Ausztriában a polgári perrendtartásról szóló törvény gyorsított eljárásról rendelkezik a €75.000 meg nem haladó értékű anyagi követelést érvényesítő polgári perekben. A bíróság személyes meghallgatás nélkül az alperest 14 napon belül történő fizetésre utasíthatja. Az alperes négy héten belül kifogással élhet a végzéssel szemben. Kifogás esetén a bíróságnak el kell rendelnie a meghallgatást. Ez a hosszú ideje fennálló nemzeti rendszer a 2006. december 12-i 1896/2006/EK rendelettel létrehozott európai fizetési meghagyásos eljáráshoz hasonlóan működik.

3.1.4. Jogi költségek

A fenti 4. ábra szerint nyolc uniós tagállamban utaltak a kutatás megállapításai arra, hogy a magas jogi költségek – amelyek elsősorban ügyvédi díjból és bírósági illetékből állnak – sokszor gátolják az igazságszolgáltatáshoz való

hozzáférést.¹⁷¹ A tagállamok vonatkozó ítélkezési gyakorlatának elemzése csakugyan rámutatott arra, hogy a felmerülő költségektől való félelem jelentős tényező lehet annak eldöntésében, hogy az áldozat vállalja-e és mennyiben vállalja a pert, különösen azt figyelembe véve, hogy az Unióban általános a „vesztes fizet” szabály, ami azt jelenti, hogy a vesztes fél viseli a nyertes fél költségeit is.¹⁷² Egyes tagállami bíróságok ezért kapnak némi szabadságot annak eldöntésében, hogy elrendelik-e a jogi költségek megfizetését. Az érintett személy pénzügyi helyzetétől, valamint a jogvita érdemi részétől függően úgy dönthetnek, hogy egy felet teljesen vagy részben mentesítenek a jogi költségek megfizetése alól. Emellett az érintett személy egyéb típusú jogsegélyben is részesülhet az államtól, például ügyvéd kirendelése a bírósági eljárásban való képviselőre.

Hollandiában egy olyan megszabott díjakon alapuló, ügynevezett díjszabási tarifára vonatkozó megállapodás van érvényben a holland Ügyvédi Kamara és a bírói testület között, amelynek alapján a díjakat egyrészt az ügyben fennálló érdek, másrészt a tevékenységek száma és jellege határozza meg. Ez azt jelenti, hogy a költségek nem kúszhatnak fel túl magasra akkor sem, ha a fél túlzottan drága ügyvéd vagy tapasztalatlan ügyvéd – aki túl sok óradíjat számít fel – szolgálatait veszi igénybe. A holland nemzeti csoport szerint a díjszabási tarifára vonatkozó megállapodás nélkül az alsóbb bíróságok ítélkezési gyakorlata valószínűleg lényegesen különbözne. E tekintetben a bírói kar ezen megállapodása kiküszöbölheti (bizonyos mértékig) az egyenlőtlenségeket, és garantálhatja a jogbiztonságot.

Cipruson, ha az ügyfél nem elégedett az ügyvéd által kiszámlázott díjjal, a bíróság hivatalvezetőjéhez fordulhat a számlaérték csökkentése érdekében. A hivatalvezető saját belátása szerint dönt arról, hogy csökkenti-e a számla értékét vagy nem; ennek során figyelembe vesz minden lényeges körülményt, különösen az ügy összetettségét, nehézségét és újszerűségét, a szükséges szaktudást és felelősséget, valamint az ügyvéd üggyel töltött idejét, az

¹⁷¹ Az Egyesült Királyságban például 2008 novemberében a polgári peres eljárások költségeire vonatkozó szabályok és elvek alapos felülvizsgálatának irányítására és az igazságszolgáltatás arányos költségek melletti igénybevitelének előmozdítására irányuló ajánlások megfogalmazására kinevezték Lord Justice Jackson. Megállapításaiban, amelyeket 2010. januárban tettek közzé, azt állította, hogy „a polgári peres eljárások egyes területein a költségek aránytalanok és gátolják az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést”, további információk elérhetők az alábbi címen: www.judiciary.gov.uk/NR/rdonlyres/8EB9F3F3-9C4A-4139-8A93-56F09672EB6A/0/jacksonfinalreport140110.pdf. Lásd még: EJE, 46040/07. sz. *Marina kontra Lettország* ügy, 2010. október 26., amelyben megállapították, hogy az a követelmény, hogy a kereset benyújtásakor meg kell fizetni az illetéket a polgári bíróságoknak, nem tekinthető a bíróság előtti eljáráshoz való jog korlátozásának, ami önmagában összeegyeztethetetlen lenne az EJE 6. cikkével, feltéve, hogy a bírósági eljáráshoz való jog lényege nem sérült. E tekintetben a kizárólag pénzügyi jellegű korlátozásokat, amelyek teljesen függetlenek voltak az igény sikeres érvényesítésétől, különösen alapos vizsgálatnak kellett alávetni az igazságszolgáltatás érdekeinek szempontjából.

¹⁷² A „vesztes fizet” szabály további elemzéséhez lásd az 5.3. szakaszt a jogi költségek megfizetésére vonatkozó szabályokról.

elkészített dokumentumok mennyiségét, az ügy sürgősségét és fontosságát az ügyfél számára és a per tárgyát képező pénz vagy tulajdon értékét.

Hatékony jogorvoslat – jogi költségek

A felperes eljárást indított az állam ellen indokolatlan előzetes fogva tartás következtében elszenvedett károk miatt. A hazai bíróságok kártérítést ítéltek meg, a bírósági illeték azonban megközelítette a kártérítés 90%-át. Az EJEB úgy vélte, hogy az eljárás lezárását követően kirótt jelentős pénzügyi teher korlátozta a bírósági eljáráshoz való jogot.

Ezen ítélet és más hasonló ügyek következtében egy új, megszabott és alacsony díjat vezettek be a korábbi képlet helyett, amelyet a kár százalékos arányában határoztak meg.

(EJEB, 68490/02. sz. *Stankov kontra Bulgária* ügy, 2007. október 12.)

Hatékony jogorvoslat – jogi költségek

A felperes beperelte Płock önkormányzatát, amiért az elmulasztotta egy közigazgatási határozat kiadását, aminek következtében gazdasági veszteségei keletkeztek. A felperes mentességet kért a bírósági illeték megfizetése alól. A bíróság visszautasította a felperes azon indoklását, hogy nem tudja megfizetni a bírósági illetéket, az illetéket viszont az országban érvényes éves átlagkereset összegére mérsékelte. A felperes számára ez az összeg még mindig jelentős volt, ezért nem fizette meg a díjat. Az eljárást ezen oknál fogva felfüggesztették, és nem került sor tárgyalásra. Az EJEB megállapította az EJEE 6. cikkének megsértését, és az ítélet eredményeként módosították a bírósági illetékről szóló törvényt, hogy a díjrendszer hatékonyabbá és átláthatóbbá váljon.

(EJEB, 28249/95. sz. *Kreuz kontra Lengyelország* ügy, 2001. június 19.)

3.1.5. Az eljárás formai előírásai

Hat uniós tagállam esetében a kutatás arról tanúskodik, hogy az eljárás bizonyos, a nemzeti jog által meghatározott előírásai és követelményei korlátozzák az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. Ezek a követelmények azon bevezető dokumentumok formájára és tartalmára vonatkoznak, amelyekkel a felperes eljárást indít a bíróságon, illetve bizonyos előzetes eljárási lépésekre, amelyeket mindenkinek meg kell tennie a bírósághoz fordulás előtt.

Bulgáriában például polgári ügyekben a kérelmet írásban kell benyújtani, és a kérelemnek a következőket kell tartalmaznia: a bíróság megnevezése, a kérelem benyújtójának neve és egyéb adatai, az alperes teljes neve és címe, a jogsértés lényege, a jogvita tárgya és a kérelem benyújtójának aláírása. A kérelemben továbbá meg kell határozni azt a bizonyítékot, amelyet a kérelem benyújtója be kíván gyűjteni, valamint elő kell terjesztenie a birtokában álló írásbeli bizonyítékokat. Ha a kérelemben a szükséges információk nem vagy nem a kívánt formában szerepelnek, a kérelmet elutasíthatják anélkül, hogy a bíróság megvizsgálná az ügy érdemi részét.

Hollandiában a vonatkozó törvény különbséget tesz a petíciós eljárás (verzoekschriftprocedure) és az idézési eljárás (dagvaardingsprocedure) között. Elviekben a tulajdonjogokkal kapcsolatos keresetekkel a petíciós eljárás keretében foglalkoznak, míg az egyéb kereseteket az idézési eljárás keretében vizsgálják. A petícióknak kötelezően feltüntetendő információkat kell tartalmazniuk, például mind a felperes, mind az alperes nevét és tartózkodási helyét, a követelést és annak indokait, a bíróság vagy törvényszék nevét, és amennyiben sor kerül bírósági tárgyalásra, további adatokat, úgymint a tárgyalás napját és időpontját, a bizonyítási eszközöket. A petíciót a bírósági végrehajtó (deurwaarder) adja ki törvényben meghatározott módon. Az idézések valamivel kevésbé hivatalosak. Az ezekben a dokumentumokban vétett hibákért szankció szabható ki. Emellett bizonyos esetekben a holland jogszabályok kötelező előzetes eljárásokat írnak elő. Ezek közé tartozik adott esetben az alperessel való egyeztetés kötelezettsége. Ezek a rendelkezések a viták peren kívüli rendezésének előmozdítását szolgálják. Az észt bírák szintén visszautasítják a keresetet, ha annak benyújtója nem teljesítette a kötelező előzetes eljárási követelményeket.

3.1.6. A jogszabályok bonyolultsága

Ausztriában a több jogszabályban megtalálható jogi keret bonyolultsága láthatóan indokolatlan nehézségeket okoz azok számára, akik a megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos eljárásokat kívánják igénybe venni.

Lengyelországban szintén nem létezik a megkülönböztetés tilalmára vonatkozóan olyan törvény, amely általában annak okától függetlenül tiltana minden megkülönböztetést, a rendelkezések szétszórtan több jogszabályban találhatók. Ez a jogi ismeretek hiányával és a joghézagokkal együtt súlyos akadályt jelent az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésnek.

Csehországban homályosnak tűnik a megkülönböztetésmentességi törvény helyzete olyan egyéb törvényekkel összefüggésben, amelyek szintén tartalmazzák a megkülönböztetésre vonatkozó rendelkezéseket. Bár a megkülönböztetésmentességi törvény hivatott betölteni az általános szabály (*lex generalis*) szerepét, a megkülönböztetéssel kapcsolatos különleges

rendeleteket tartalmazó egyéb törvények közül csak néhányat módosított, míg más vonatkozó törvények változatlanok maradtak. Így továbbra is tisztázatlanok a különféle törvények rendelkezései, ami jogbizonytalansághoz vezet, a megkülönböztetéssel kapcsolatos ügyekben potenciálisan akadályozva a bírósághoz fordulás lehetőségét.

3.2. Alternatívák

A bírósági eljáráshoz való hozzáféréssel kapcsolatos szabályok és gyakorlatok elemzése után a következő két szakasz a bírósági eljárás alternatíváit veszi szemügyre. Bár a polgári bírósági eljárás indításához való jog létfontosságúnak tekinthető az igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférés szempontjából, léteznek olyan esetek, amikor a bírósági eljárás elkerülése kívánatos lehet, mivel azok túlzottan formálisak, költségesek és túl hosszadalmasak. A megkülönböztetés áldozatai ezt úgy tehetik meg, hogy lemondanak a polgári bíróság megkeresésének jogáról. Ahelyett, hogy bíróság előtt keresnének jogorvoslatot, a megkülönböztetés áldozatai peren kívüli eljárás kezdeményezése mellett is dönthetnek. A faji egyenlőségről szóló irányelv 7. cikke, a foglalkoztatási irányelv 9. cikke és a nemek közötti egyenlőségről szóló (átdolgozott) irányelv 17. cikke, valamint az áruk és szolgáltatások terén a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmódról szóló irányelv 8. cikke lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy közvetítési vagy békéltető eljárás útján biztosítsák a jogorvoslat lehetőségét azon személyek számára, akiknek jogait megsértették. Nem szabad azonban elfeledkezni arról, hogy ezek a jogi aktusok azt is előírják, hogy a jogorvoslatnak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lennie.¹⁷³

3.2.1. Lemondás az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jogáról

Az EJEB ítélkezési gyakorlata szerint úgy tűnik, hogy elviekben lehetséges legalábbis részben lemondani a bírói hatóság igénybevitelének jogáról, például a választottbírói eljárás szerződésben történő kikötésével.¹⁷⁴ Elviekben az is lehetségesnek tűnik, hogy a bíróság megkeresésének jogáról az érintett személy nemzeti szintű peren kívüli vitarendezés keretében történő megállapodás útján mondjon le, amennyiben erre nem kényszerítéssel kerül sor.¹⁷⁵

¹⁷³ A faji egyenlőségről szóló irányelv 15. cikke; a nemek közötti egyenlőségről szóló (átdolgozott) irányelv 25. cikke; az áruk és szolgáltatások terén a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmódról szóló irányelv 14. cikke; a foglalkoztatási egyenlőségről szóló irányelv 17. cikke.

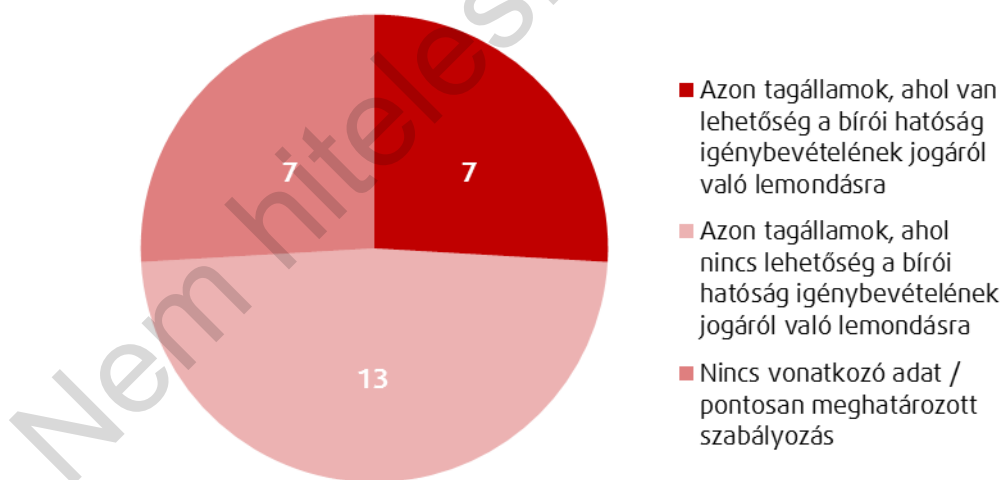
¹⁷⁴ EJEB, 13427/78. sz. *Stran Greek Refineries és Stratis Andreadis kontra Görögország* ügy, 1994. december 9., 44–45. pont; EJEB, 773/03. sz. *Regent Company kontra Ukrajna* ügy, 2008. április 3., 51–61. pont.

¹⁷⁵ EJEB, 74153/01. sz. *Popov kontra Moldova* ügy, 2005. január 18., 48. pont.

A FRA elemzése alapján (6. ábra) úgy tűnik, hogy hét tagállamban van mód lemondani – bár nem teljesen – a bírói hatóság előtti eljáráshoz való jogról.¹⁷⁶ Ezekben a tagállamokban elviekben lehetségesnek tűnik a bíróság megkeresésének jogáról való lemondás, például peren kívüli egyezség megkötésével, illetve választottbírósi vagy közvetítési eljárás szerződésben történő kikötésével. A tagállami bíróságok azonban még ezekben is esetekben is elővigyázatosak a joglemondás elfogadhatóságának vizsgálatakor, és az ilyen joglemondást csak akkor tekintik jogilag érvényesnek, ha arra nem kényszerítéssel került sor.

Ugyanakkor 13 uniós tagállam nemzeti megkülönböztetésmentességi jogszabályai nem teszik lehetővé a megkülönböztetés áldozatainak, hogy lemondjanak a bírói hatóság igénybevételének jogáról. A vonatkozó jogszabályok ehelyett kimondják, hogy nem végrehajtható az olyan szerződéses rendelkezés, amelynek célja valamely személy bírósági eljáráshoz való jogának kizárása vagy korlátozása.

6. ábra: A bírói hatóság igénybevételének jogáról való lemondás a tagállamokban



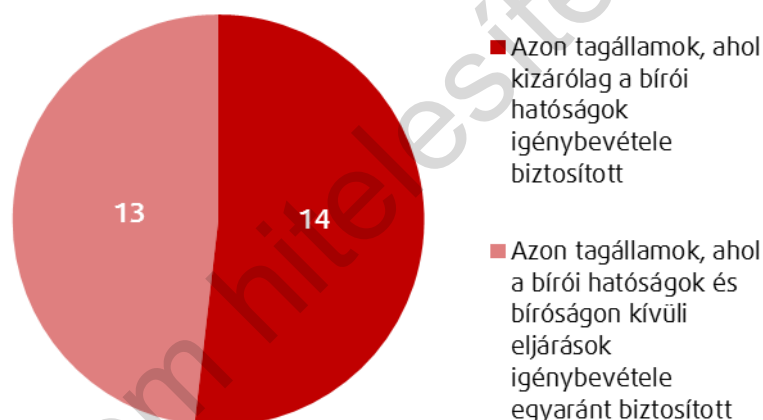
Forrás: FRA, 2010

¹⁷⁶ Meg kell jegyezni, hogy több uniós tagállamban léteznek különleges kivételek (különösen a munkaügyi vitákban), és ennek eredményeként általánosításra volt szükség annak megállapításához, hogy egy tagállam melyik kategóriába kerüljön. 7 uniós tagállamban továbbá vagy nagyon különleges szabályok vannak érvényben, vagy nem áll rendelkezésre elegendő adat egy adott tagállam besorolásához.

3.2.2. Peren kívüli eljárások igénybevétele

Mind az EB, mind pedig az EJEB elfogadja a peren kívüli vitarendezési mechanizmusok érvényességét, amennyiben az ilyen testületek által hozott határozatok végül egy bírói hatóság felülvizsgálhatja (amely saját maga is megfelel az EJE 6. cikkében megfogalmazott követelményeknek), és amennyiben maguk az alternatív mechanizmusok is megfelelnek a tisztességesség általános követelményének.¹⁷⁷ A tisztességesség ezen követelményei nem annyira szigorúak, mint az EJE 6. cikke értelmében a bírósági eljárásokra alkalmazandók. Az ítélkezési gyakorlat a következő kikötéseket fogalmazza meg a peren kívüli eljárásokkal kapcsolatban: a szóban forgó testület vagy tisztviselő függetlensége és pártatlansága, a kérelem benyújtójának lehetősége arra, hogy előterjessze és vitassa a bizonyítékokat, valamint az említett testület jogosultsága arra, hogy jogilag kötelező erejű határozatot hozzon.¹⁷⁸

7. ábra: Bíróságon kívüli eljárások igénybevétele a tagállamokban



Forrás: FRA, 2010

Amint a 7. ábra mutatja, 14 uniós tagállamban a megkülönböztetés áldozatai peren kívüli eljárásban is kereshetnek jogorvoslatot.¹⁷⁹ Ezen eljárások előnye,

¹⁷⁷ EJEB, 44647/98. sz. *Peck kontra Egyesült Királyság* ügy, 2003. január 28., 109. pont.

¹⁷⁸ Lásd például: EB, C-63/01. sz. *Evans-ügy*, 2003. december 4., 48-58. pont; EJEB, 5947/72. sz. *Silver kontra Egyesült Királyság* ügy, 1983. március 25., 116. pont; EJEB, 7819/77. sz. és 7878/77. sz. *Campbell és Fell kontra Egyesült Királyság* ügyek, 1984. június 28., 126. pont.

¹⁷⁹ Meg kell jegyezni, hogy ez az ábra csak azokat az esélyegyenlőségi szerveket és nem bírósági testületeket tünteti fel, amelyek hatáskörrel rendelkeznek a vélt jogellenes diszkriminatív intézkedések kivizsgálására, ugyanakkor arra is illetékesek, hogy rendezzék a magánszemélyek közötti vitákat, jogilag kötelező erejű határozatot hozzanak, és szankciókat szabjanak ki. Ezzel kapcsolatban lásd még: FRA (2010), Nemzeti emberi jogi intézmények az EU tagállamaiban, Luxembourg: Kiadóhivatal. A jelentés az adatvédelmi

hogy általában díjmentesek, egyszerűbbek és a megkülönböztetés áldozatai számára a bíróságnál könnyebben hozzáférhetők. A peren kívüli eljárásokat rendszerint az egyéb jogorvoslati lehetőségek kiegészítőjének tekintik, és ezen eljárások általában bíróságon felülvizsgálhatók.

Közvetítés

Mint fentebb említettük, a faji egyenlőségről szóló irányelv, az áruk és a szolgáltatások terén a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmódról szóló irányelv, a nemek közötti egyenlőségről szóló irányelv és a foglalkoztatási egyenlőségről szóló irányelv lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy a megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos jog megsértése esetén nemcsak a bíróságon, hanem békéltetés és közvetítés útján is biztosítsák a jogorvoslat lehetőségét. A közvetítésnek az az előnye, hogy kiküszöbölhetők a bírósági eljáráshoz kötődő jogi költségek és késedelmek, valamint az a konfliktus és polarizáció, amely általában a vitarendezési mechanizmusok sajátja. Létfonosságú azonban az is, hogy az ilyen úton elért megoldások tükrözzék a hagyományos vitarendezési csatornákon keresztül elérhető eredményeket, és hogy az áldozat érdekeit megfelelően védelmezzék. Egyes tagállamokban kötelező a közvetítés, mielőtt a vitarendezés a tárgyalási szakaszhoz érne. Franciaországban, Portugáliában és Spanyolországban a közvetítés kötelező része a bírósági eljárásoknak, míg Magyarországon és Szlovákiában szintén kötelező, de nem képezi a bírósági eljárás részét.¹⁸⁰ Az esélyegyenlőségi szervek részvétele a közvetítési szolgáltatások közvetlen biztosításától az ügy harmadik félként eljáró közvetítőhöz utalásáig terjedhet. Ha az esélyegyenlőségi szerv közvetlenül részt vesz a közvetítésben, vagy az ügy megoldását az esélyegyenlőségi szervnek jóvá kell hagynia, akkor ezzel biztosítható az áldozat érdekeinek megfelelő védelme és az is, hogy hatékony és arányos jogorvoslatban részesüljenek, amely egyúttal visszatartó erővel hat az elkövetőre.¹⁸¹

Kvázi bírósági mechanizmusok

A megkülönböztetés tilalmára vonatkozó jog összefüggésében a fő alternatív vitarendezési mechanizmusok a tagállamok által a nemek közötti egyenlőségről szóló irányelv és a faji egyenlőségről szóló irányelv alapján kijelölt esélyegyenlőségi szerveken keresztül működnek. A tagállamok ugyan nem kötelesek ezeket a szerveket kvázi bírósági jogkörrel felruházni, néhány tagállam azonban így döntött.

hatóságok, az esélyegyenlőségi szervek és a nemzeti emberi jogi intézmények kérdésével foglalkozik, amelyek sarokkövét alkotják az alapvető jogok struktúrájának az EU-ban.

¹⁸⁰ Chopin, I. and Gounari, E.N. (2009) *Developing anti-discrimination law in Europe. The 27 EU Member States compared*, jelentés a megkülönböztetésmentességgel foglalkozó jogi szakértők európai hálózata számára, Luxembourg: Kiadóhivatal, 58. o.

¹⁸¹ Lásd FRA (2010), *The Racial Equality Directive: application and challenges*, Luxembourg: Kiadóhivatal.

Ezeknek az intézményeknek a hatásköre nem minden országban azonos. A bolgár esélyegyenlőségi szerv (PADC), a magyar Egyenlő Bánásmód Hatóság vagy a román esélyegyenlőségi szerv (NCCD) határozatai jogilag kötelező erejűek, és ha megállapítják a megkülönböztetés tényét, elrendelhetik a diszkriminatív intézkedés megszüntetését, és bírságot is kiszabhatnak. Ezekben az országokban az esélyegyenlőségi szervek által kirótt bírságok a gyakorlatban a leggyakoribb szankciók a megkülönböztetés eseteiben.

Ezen felül Romániában a megkülönböztetés áldozata választhat, hogy panasszal fordul-e az NCCD-hez, amely közigazgatási szankciókat: közigazgatási figyelmeztetést és bírságot szabhat ki, és/vagy polgári keresetet nyújthat be a bírósághoz, amely a polgári jog szerint megállapíthatja az erkölcsi és vagyoni károkozást, visszaállíthatja a korábbi helyzetet, vagy megsemmisítheti a megkülönböztetés következtében létrejött helyzetet. A bíróság úgy is határozhat, hogy a hatóságok vonják vissza vagy függesztik fel azon jogi személyek hivatalos elismerését, amelyek a diszkriminatív intézkedés következtében jelentős kárt okoztak vagy ismételten megsértették a megkülönböztetés tilalmára vonatkozó jogszabályok rendelkezéseit. A két út nem zárja ki egymást, a felperes választhatja egyszerre mindkettőt vagy csak az egyiket.

Ausztriában és Hollandiában az illetékes Egyenlő Bánásmód Bizottságok határozatai nem kötelező erejűek, és nem terjednek ki bírságokra vagy egyéb szankciókra. Bár a panaszosok Hollandiában a holland Egyenlő Bánásmód Bizottság (CGB) véleményének kikérése után kérhetnek kártérítést vagy egyéb szankciókat megállapító bírósági végzést, legtöbbjük nem él ezzel a lehetőséggel.¹⁸² Ausztriában hasonló a helyzet. Az érintett Egyenlő Bánásmód Bizottság határozata egy jogi szakértői vélemény – középpontban azzal a kérdéssel, hogy történt-e megkülönböztetés. A határozat felhasználható a kártérítés megítélésére irányuló, későbbi bírósági ügyekben is, bár a bíróság nem köteles az abban foglaltaknak megfelelően eljárni. Úgy tűnik, a gyakorlatban nem gyakori, hogy a panaszosok az Egyenlő Bánásmód Bizottság határozatának kiadását követően bírósághoz forduljanak. E jelenség következménye mindkét tagállamban az, hogy a megkülönböztetéssel kapcsolatos ügyekben viszonylag ritkán ítélnék meg kártérítést.

¹⁸² A CGB aktív nyomon követési politikát folytat. A vonatkozó ügyekben, ahol megállapították a megkülönböztetés tényét, a CGB kapcsolatot tart fenn a panaszossal és a felelősségre vont féllel (munkáltató, szolgáltató). A cél megbizonyosodni arról, hogy a felelősségre vont fél végrehajtja a véleményben foglaltakat, azaz egyedi vagy strukturális intézkedéseket hoz a megkülönböztetés helyrehozására. A fenti 24. pontban leírtaknak megfelelően a „sikeres ügyek” aránya magas: az összes (vonatkozó) ügy közel 70%-ában a felelősségre vont fél végrehajtja az intézkedést. A faji megkülönböztetéssel kapcsolatos ügyekben ez az arány még magasabb: 86 %. Lásd: Commissie gelijke behandeling (2005) *Het verschil gemaakt: evaluatie AWGB en werkzaamheden CGB 1999-2004*, Utrecht: CGB, 77-84. o.

3.3. Összefoglaló

A 3.1. szakasz összehasonlító elemzését adta azoknak a fő korlátozásoknak, amelyek aláaknázzhatják az áldozatok bírósági eljáráshoz való jogát. A korlátozások vizsgálata az alábbi címek szerint történt: (i) határidők; (ii) keresetőségi jog; (iii) az eljárások időtartama; (iv) jogi költségek; (v) az eljárások formai előírásai és követelményei; és (vi) a jogszabályok bonyolultsága. Ami a határidők (azaz a keresetindításra érvényes elévülési határidő) kérdéséről, 22 uniós tagállamban legtöbbször ez merül fel korlátozó tényezőként, míg a jogszabályok bonyolultsága csupán öt uniós tagállam esetében tekinthető ilyen tényezőnek.

A 3.2. szakasz megvizsgálta a bírósági eljárásnak a megkülönböztetés áldozatai számára elérhető lehetséges alternatíváit. A fentiekből következik, hogy először is hét uniós tagállamban áll módjában a megkülönböztetés áldozatainak lemondani a bírói hatóság igénybevétele jogáról, ami történhet például közvetítési eljárás szerződésben történő kikötésével vagy peren kívüli egyezséggel, amennyiben erre nem kényszerítéssel kerül sor. Másodsor, több uniós tagállamban (13) ugyancsak az áldozatok dönthetik el, hogy eljárást indítanak-e valamely nem bírósági (esélyegyenlőségi) szerv előtt. Az esélyegyenlőségi szervek nem azonos hatáskörrel rendelkeznek a tagállamokban – kötelező erejű határozatok kiadása, bírságok kiszabása vagy bírósági eljárás kezdeményezése tekintetében. Általában a peren kívüli jogorvoslatok az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés részének tekinthetők, amennyiben hozzájárulnak a hatékony jogorvoslat lehetőségéhez. Mindenesetre szerepük kiegészítő jellegű, mivel a tisztességes eljáráshoz való jog mindaddig nem tekinthető kielégítőnek, amíg a peren kívüli mechanizmus bírósági felülvizsgálatát nem biztosítják.

4. Jogsegély nemzeti szinten

A Charta 47. cikke kimondja, hogy „azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van.” A jogsegély megtagadása tehát az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés alapvető joga megsértésének minősül, ha a jogsegély hiánya például az ügyfelek egyenlőtlenségéhez vezet, ami jelentős hátrányt jelent az érintett személy számára.

A költségmentességi irányelv

A költségmentességi irányelv célja a határokon átnyúló vonatkozású ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése az Európai Unióban.¹⁸³ Az irányelv megállapítja azt az elvet, amelynek értelmében azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel jogaik törvény előtti védelméhez, joguk van a megfelelő költségmentességhez. Meghatározza azokat a szolgáltatásokat, amelyeket biztosítani kell ahhoz, hogy a költségmentességet megfelelőnek lehessen tekinteni: a bírósági eljárás megkezdését megelőző jogvita lezárására irányuló, a pert megelőző tanácsadás, jogsegély és a bíróság előtti képviselet, az eljárási költségekkel kapcsolatos könnyítés vagy mentesség azok megfizetése alól, ideértve az ügy határokon átnyúló vonatkozásaival kapcsolatos költségeket is.

¹⁸³ Európai Unió, a Tanács 2002/8/EK irányelvét 2003. január 27-én fogadták el azzal a céllal, hogy megállapítsák a határon átnyúló vonatkozású ügyekben alkalmazandó költségmentesség megfelelő szintjét garantáló minimumszabályokat (lásd a fenti 45. pontot). További információért lásd: http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_aid/legal_aid_ec_en.htm és az európai igazságügyi portált, elérhetősége: <https://e-justice.europa.eu/home.do?action>. Bár az összehasonlítás szempontjából nem tekinthetők minden részletre kiterjedőnek, ezek a weboldalak értékes információforrások az egyes tagállamok jogsegélyi rendszereinek.

Az Európa Tanács egyezménye a költségmentességről

Az Európa Tanács esetében a költségmentesség iránti kérelmek továbbításáról szóló európai egyezményt 1977-ben fogadták el¹⁸⁴ az Európa Tanács égisze alatt. Németország kivételével minden uniós tagállam részes állama az egyezménynek. Az egyezmény bevezet egy olyan eljárást, amelynek keretében, ha egy személy szokásos tartózkodási helye valamely részes állam területén található, és egy másik részes államban kíván költségmentesség iránti kérelmet benyújtani, a kérelmet a szokásos tartózkodási helye szerinti államban is benyújthatja. Ez az állam a kérelmet továbbítja a másik állam részére, kivéve, ha a kérelemről megállapítható, hogy azt nyilvánvalóan nem jóhiszeműen terjesztették elő.

Ítélezési gyakorlatában az EJEB megállapította, hogy az államnak „körültekintően kell eljárnia annak érdekében, hogy e személyek számára biztosítsa a 6. cikkben garantált jogok valódi és hatékony élvezetét”.¹⁸⁵ A *Mirosław Orzechowski kontra Lengyelország* ügyben az EJEB megállapította, hogy a költségmentesség megadását megtagadó határozat a kérelem benyújtója bírósági eljáráshoz való jogának „a lényegét sértette meg”. Indoklását arra alapozta, hogy a kérelem benyújtójának anyagi körülményei szűkösek voltak (ennél fogva jogosult volt a bírósági illeték megfizetése alóli mentességre), továbbá a nemzeti bíróság nem indokolta meg az elutasítást.¹⁸⁶ Hasonlóan kivételes esetként említhető az az ügy, ahol a kérelem benyújtói egy hosszadalmas, bonyolult ügyben védekeztek, és a velük szemben kiszabható jelentős összegű kártérítés miatt jogosultak lettek volna költségmentességre.¹⁸⁷ Úgy tűnik tehát, hogy bár a polgári eljárásokban nem létezik költségmentességhez való jog, mégis vannak olyan körülmények, ahol az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés érdekei megkívánják annak biztosítását.¹⁸⁸

¹⁸⁴ További információért lásd: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/092.htm>.

¹⁸⁵ EJEB, 13526/07. sz. *Mirosław Orzechowski kontra Lengyelország* ügy, 2009. január 13., 20. pont.

¹⁸⁶ Uo., 21–22. pont.

¹⁸⁷ EJEB, 68416/01. sz. *Steel & Morris kontra Egyesült Királyság* ügy, 2005. február 15.

¹⁸⁸ A strasbourgi joggyakorlat elfogadta a költségmentesség nyújtásának bizonyos korlátozásait, minthogy az arányos azon jogos cél megvalósításával, miszerint biztosítani kell a közpénzek megfelelő felhasználását. Először is, elfogadható a költségmentesség igénybevételének a peres fél pénzügyi helyzetétől függő korlátozása. Másodszer, elismerték, hogy a jogvita sikerének esélyei figyelembe vehetők az ügy bíróság elé vitelekor. Lásd például: EJEB, *Airey kontra Írország* (16. sz.) vagy EJEB, 10594/83. sz. *Munro kontra Egyesült Királyság* ügy, 1987. július 14.

Jogsegély – mentálhigiénés problémák

A kérelem benyújtója, aki mentálhigiénés problémákkal küzdött, egy polgári eljárásban vett részt. Bár a kérelem benyújtója többször hivatkozott alacsony jövedelmére és a jogi szakértelem hiányára, valamint két fokon is kérte a bíróságtól jogsegély nyújtását, a kérelmét elutasították, mivel a törvény abban az időben nem biztosított ingyenes jogsegélyt polgári eljárásokban. A kérelem benyújtója az ügyet a nemzeti bíróságokon elveszítette, és az EJEB-hez fordult panaszával.

Tekintettel az ügy kimenetelének fontosságára, valamint az eljárások összetettségére, az ügyfélegyenlőség elvére és a kérelem benyújtójának mentálhigiénés problémáira, az EJEB megállapította, hogy szükséges a jogsegély, következésképp megállapította a 6. cikk (1) bekezdésének megsértését is.

(EJEB, 33738/02. sz. *Nenov kontra Bulgária* ügy, 2009. július 16.)

Jogsegély – hatékony képviselet

A két ügyben is érintett felperesek azt állították, hogy a jogsegély keretében kirendelt ügyvédek nem tették meg a felperesek érdekeinek hatékony képviseletéhez szükséges lépéseket. A polgári perrendtartásról szóló törvény szerint kötelező a jogi képviselet a Legfelsőbb Bírósághoz a fellebbviteli bíróság határozata ellen benyújtott fellebbezés esetén. A kirendelt ügyvédek visszautasították a fellebbezés benyújtását arra hivatkozva, hogy nem volt esély az ügy megnyerésére. A felpereseket azonban a visszautasításról akkor értesítették, amikor a fellebbezés benyújtásának határidejéig már nem állt rendelkezésükre elegendő idő más megoldás kereséséhez.

Az, hogy a jogsegély keretében kirendelt ügyvéd visszautasítja a fellebbezés előterjesztését, önmagában még nem elegendő indok arra, hogy a jogsegélyrendszer keretében az ügyben automatikusan új ügyvédet rendeljenek ki. Bizonyos minőségi követelményeknek azonban teljesülniük kell, ha a jogsegély keretében kirendelt ügyvéd visszautasítja a fellebbezés elkészítését és benyújtását, azt ugyanis többek között írásban és ésszerű időn belül közölni kell.

Az EJEB megállapította az EJEE 6. cikkének megsértését. Az ítélet következtében a lengyel Ügyvédi Kamara és a Jogtanácsosok Országos Kamarája a fellebbezést készítő ügyvédekre vonatkozó új etikai követelményeket vezetett be.

(EJEB, 59519/00. sz. *Staroszczyk kontra Lengyelország* ügy, 8932/05. és 59519/00. sz. *Siałkowska kontra Lengyelország* ügyek, 2007. március 22.)

Minden uniós tagállam kidolgozott valamilyen jogsegélyrendszert, hogy jövedelemtől és vagyoni helyzetétől függetlenül biztosítsa az igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférést a polgárok számára. A jelentést megalapozó kutatás több olyan kérdéssel is foglalkozott, amely a rendelkezésre álló jogsegély jellegét és hatályát, valamint az arra való jogosultság feltételeit érintette. A megállapítások áttekintését két külön szakasz mutatja be alább. Ezenfelül a kutatás szerint néhány tagállamban különböző rendszerek léteznek, amelyek kiegészítik az állami segélyrendszert; erre a kérdésre a 4.3. szakasz tér ki az alábbiakban.

Jogsegélyre irányuló nemzetközi kezdeményezések

Nemzetközi szinten az igazságszolgáltatáshoz való nemzetközi hozzáférésről szóló 1980. évi egyezmény szintén rendelkezik a költségmentesség iránti kérelmek egy közösen elfogadott modell szerinti továbbításáról.¹⁸⁹ Ez az egyezmény előírja, hogy a részes államok állampolgárainak és a területükön lakóhellyel rendelkező személyeknek más részes államokban ugyanazon feltételek mellett kell költségmentességet biztosítani, mintha ott rendelkeznének lakóhellyel. Az egyezmény azt is megállapítja, hogy a más részes államokban folytatott eljárás esetén az ügyben hozott határozat elismerésének és végrehajtásának biztosítása érdekében minden ilyen személy jogosult a díjmentes iratkézésre, jogsegélykérelemre, a szociális körülmények vizsgálatára vonatkozó jelentésre, valamint költségmentességre.¹⁹⁰ Az egyezmény jelenlegi hatálya meglehetősen korlátozott, mivel azt eddig csak 19 uniós tagállam erősítette meg¹⁹¹, így nem garantál nemzetközi szinten valódi értelemben vett „egyetemes” hozzáférést az igazságszolgáltatáshoz.¹⁹²

4.1. A jogsegély jellege és hatálya

Alapvetően két kiegészítő formája létezik a jogsegélynek:¹⁹³ (i) a bírósági illetékekkel vagy annak egy részével kapcsolatos könnyítés vagy az alóli mentesség; és/vagy (ii) ügyvédi tanácsadás, amelynek keretében az ügyvéd a bírósági eljárás megkezdése előtt tanácsadást végez¹⁹⁴, továbbá díjmentesen vagy támogatott díj ellenében ellátja az érintett személy bírósági képviselőjét. A 8. ábra összefoglalja a tanulmányok arra vonatkozó megállapításait, hogy elérhető-e a tagállamokban azon polgárok számára jogsegély, akik nem

¹⁸⁹ További információért lásd: www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=91.

¹⁹⁰ Az említett és egyéb rendelkezésekkel kapcsolatos további információért lásd: www.hcch.net/upload/outline29e.pdf.

¹⁹¹ Az alábbi uniós tagállamok megerősítették az egyezményt: Bulgária, Ciprus, Csehország, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Németország, Olaszország, Románia, Spanyolország, Svédország, Szlovákia és Szlovénia. Az aláírások és megerősítések hivatalos jegyzékét lásd: www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=91.

¹⁹² 2008-ban a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia Állandó Elnöksége egy kérdőívet készített azzal a céllal, hogy értékelje az igazságszolgáltatáshoz való nemzetközi hozzáférésről szóló 1980. október 25-i hágai egyezmény gyakorlati működését; a beérkezett válaszok összehasonlító szintézise és elemzése a következő címen található: <http://hcch.e-vision.nl/upload/wop/2008pd15e.pdf>.

¹⁹³ A jogsegély kifejezés mind az ingyenes jogi képviselő fogalmát, mind pedig a bírósági illeték (díjak) megfizetéséhez nyújtott támogatást magában foglalja.

¹⁹⁴ Meg kell jegyezni, hogy nem minden tagállam rendelkezik olyan rendszerrel, amely a jogsegélyt már a bírósági eljárást megelőző szakaszban lehetővé teszi (ügymint a bírósági eljárás megkezdése előtti ügyvédi tanácsadás).

rendelkeznek elegendő pénzeszközökkel, és a jogsegély milyen formáit vehetik igénybe.¹⁹⁵

8. ábra: A jogsegély elérhetősége a tagállamokban



Forrás: FRA, 2010

Amint a 8. ábra mutatja, a tagállamok többsége (20) a jogsegély mindkét formáját biztosítja a polgárok számára: jogi képviseletet és az eljárási költségekhez nyújtott támogatást.¹⁹⁶ Hat tagállamban a jogsegély a díjmentes jogi képviselet formáját ölti.¹⁹⁷

Ami az elérhető jogsegély mértékét illeti, a legtöbb tagállam jogsegélyrendszere inkább az állami „hozzájáruláson”, semmint a „mindent az állam fizet” típusú támogatáson alapul. Az előbbi esetében a felperesnek hozzá kell járulnia a költségekhez, a hozzájárulás összege pedig rendszerint az érintett személy jövedelmétől függ. Egyes országokban, például Írországbán, a törvény kötelező

¹⁹⁵ Azokat az eseteket, ahol a pénzügyi támogatás csak a jogi képviselet költségeinek fedezésére szolgált, a „csak jogi képviselet” kategóriába soroltuk. Azokat az eseteket, ahol a pénzügyi támogatás a jogi képviselet költségeinek fedezésére és a bírósági illeték megfizetésének könnyítésére is szolgált, a „mind jogi képviseletre, mind a jogi költségekhez nyújtott támogatásra van mód” kategóriába soroltuk.

¹⁹⁶ Dániában például gyakorlati probléma, hogy a nagyobb városokban sokszor könnyebb ingyenes jogsegélyhez jutni, mint a kisebbekben.

¹⁹⁷ Meg kell jegyezni, hogy az Egyesült Királyságban a jogi képviselet csak korlátozott számú esetben vehető igénybe a megyei bíróságokon (polgári ügyeket elbíráló elsőfokú bíróságok), de a kis összegű követelések esetében nem (€5.814- azaz £5.000, 2010. szeptemberi átváltási árfolyamon számítva). Emellett nem biztosított a jogi képviselet a munkaügyi törvényszékeken, amelyek független bírói testületek, és a munkáltatók és munkavállalók közötti jogvitákat rendezik az olyan munkaügyi kérdésekben, mint az igazságtalan elbocsátás, végkielégítések és hátrányos megkülönböztetés (itt azonban többnyire segítenek a szakszervezetek).

minimumot állapít meg, amelyet a felperesnek minden esetben meg kell fizetnie a jogi tanácsadás igénybevételéhez.¹⁹⁸

Végül a legtöbb tagállamban igaz, hogy a tény, miszerint az adott személy jogsegélyben részesült, nem küszöböli ki azt a jelentős kockázatot, hogy a per elvesztése esetén kötelezik az ellenérdekelt fél perköltségének megfizetésére.¹⁹⁹

Az EU tagállamainak jogsegélyrendszerei különféle módon működnek. Litvániában a jogsegély lehet „elsődleges” és „másodlagos”. Az elsődleges jogsegély a jogi információk és a jogi tanácsadás biztosítását, valamint (az eljárással kapcsolatos dokumentumok kivételével) a központi és a helyi hatóságok részére benyújtandó iratok elkészítését foglalja magában. Ez a fajta jogsegély kiterjed a peren kívüli vitarendezéssel kapcsolatos tanácsadásra, a vita peren kívüli rendezése érdekében szükséges intézkedésekre, valamint a rendezésre vonatkozó megállapodás elkészítésére is. A másodlagos jogsegély magában foglalja az iratok elkészítését, a bíróság előtti védelem és jogi képviselőt ellátását – ideértve a végrehajtás folyamatát is –, valamint a jogvita előzetes, bíróságon kívüli vizsgálatában való képviselőt, amennyiben ezt az eljárást törvény vagy bírósági határozat előírja. Ez a fajta jogsegély kiterjed a polgári eljárásokban felmerülő perköltségek, a közigazgatási eljárásban felmerülő költségek és a polgári jogi igények büntetőeljárásban történő érvényesítésével kapcsolatos költségek fedezésére is. Az állam az elsődleges jogsegély költségeinek 100%-át garantálja és fedezi. A másodlagos jogsegély költségeit az érintett személy viseli – figyelemmel vagyoni helyzetére és jövedelmére.²⁰⁰

Ami a bírósági eljárást megelőző segítyt illeti, Belgium állítható példaként, ahol minden bírósági körzetben (arrondissement) van különleges jogsegélybizottság (Commissie voor Juridische Bijstand – Commission d’Aide Juridique). A bizottság a helyi ügyvédi kamara és a szociális jóléti központok képviselőiből áll. Fő feladata gyakorlati információk (pl. a jogsegélyre vonatkozó elfogadhatósági feltételek) és az igazságszolgáltatással, illetve az előzetes jogi tanácsadással kapcsolatos információk nyújtása.

¹⁹⁸ Ezzel kapcsolatban azt is érdemes megjegyezni, hogy az osztrák rendelkezések szerint, ha az érintett személy megfelelő pénzeszközökhöz jut a jogsegély igénybevételét követő három év során, a megítélt jogsegélyt vissza kell fizetnie.

¹⁹⁹ Arra vonatkozóan, hogy ez a kockázat hogyan mérsékelhető a bírói mérlegelési jogkör révén, további információért lásd az 5.3. szakaszt a jogi költségek megfizetéséről.

²⁰⁰ Az úgynevezett „vagyoni helyzet felmérését” a jogsegélyre való jogosultságra vonatkozó 4.2. szakasz tárgyalja.

Annak érdekében, hogy a romák hozzáférhessenek az ingyenes jogsegélyhez **Magyarországon**, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Roma Anti-diszkriminációs Ügyfélszolgálati Hálózatot (IRM-RAÜH) működtet 2001 óta. A hálózat munkájában részt vevő jogászok ingyenes jogsegélyt nyújtanak (jogi tanácsadás, jogi dokumentumok elkészítése, keresetindítás és bíróság előtti képviselői formájában) főként azokban az esetekben, ahol az ügyfelek jogait roma származásuk miatt sértették meg. A minisztérium gondoskodik a hálózat működtetéséhez (ügyvédi díjak) és a keresetindítás lehetséges költségeinek fedezéséhez szükséges pénzügyi forrásokról. A hálózat folyamatosan bővül: kezdetben az ügyvédek száma 23 volt (2001-ben), 2003-ban 27, 2005-ben pedig már 30. Az ügyfelek jelenleg 44 irodában kaphatnak jogsegélyt, és több ügyvéd segít azokban a régiókban, ahol nagyobb arányban élnek romák. A hálózat tevékenységeinek eredményére vonatkozóan rendelkezésre álló információk azonban azt jelzik, hogy az ügyeknek csak töredéke kapcsolatos a hátrányos megkülönböztetéssel.²⁰¹ Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium megbízásából készült, még kiadatlan tanulmány állítása szerint emellett, hogy a hálózat ügyvéd tagjainak világos iránymutatásra, módszertanra és képzésre van szüksége, magát a hálózatot is össze kellene kapcsolni a jogvédelem egyéb ágaival, nevezetesen az Egyenlő Bánásmód Hatósággal (a magyar esélyegyenlőségi szervvel).²⁰²

²⁰¹ 2001. október 15. és 2005. július 31. között a hálózat ügyvédei 4.908 esetben nyújtottak segítséget, amelyek közül 328 esetben derült fény hátrányos megkülönböztetésre (elsősorban a lakhatás, oktatás, az ítéletek végrehajtása és személyes polgári jogi igények összefüggésében), elérhető az alábbi címen: <http://irm.gov.hu/index.php?mi=2&katid=2&id=103&cikkid=2839> (2009.03.09.)

²⁰² A. Pap László (2008) A Roma anti-diszkriminációs ügyfélszolgálati hálózat szerepe a jogvédelemben, kiadatlan tanulmány.

Hollandiában az antidiszkriminációs ügynökségek helyi támogatásban részesülnek az önkormányzatoktól az áldozatok támogatására és a figyelemfelkeltésre irányuló tevékenységükért. Először az 1980-as években jöttek létre, majd az évek során a különböző okok miatti megkülönböztetések áldozatainak nyújtott tanácsadásban képzett szakértő szervezetekké nőttek ki magukat. Helyi jelenlétük mellett egy forró vonal segít az áldozatoknak a panasztételben, a panaszokat pedig egy országos adatbázisban nyilvántartásba veszik. Az évek során szerzett tapasztalatok azt mutatták, hogy sok ügyet az antidiszkriminációs ügynökségek segítségével sikerült helyi szinten megoldani, bírósági eljárás igénybevétele nélkül. Miután 2009-ben elfogadták a települési antidiszkriminációs ügynökségekről szóló törvényt, Hollandiában minden állampolgár igénybe veheti a magas szakmai színvonalon irányított helyi antidiszkriminációs ügynökségek szolgáltatásait, ahol támogatást és segítséget kaphatnak a megkülönböztetéssel kapcsolatos ügyekben. A korábbi rendszerrel összevetve, az ügynökségek mára már országos lefedettséget biztosítanak. A megkülönböztetés áldozatainak nyújtott kvázi jogsegély révén a polgárok információkat kapnak helyzetükről, tanácsadásban részesülnek helyzetük kezelésére vonatkozóan és segítséget kapnak azokban az ügyekben, ahol a bírósági eljárás tűnik a legjobb megoldásnak. Az antidiszkriminációs ügynökségek szerepének következtében a holland Egyenlő Bánásmód Bizottság és a bíróságok csak a jelentős ügyekkel foglalkoznak.²⁰³

4.2. A jogsegélyre való jogosultság

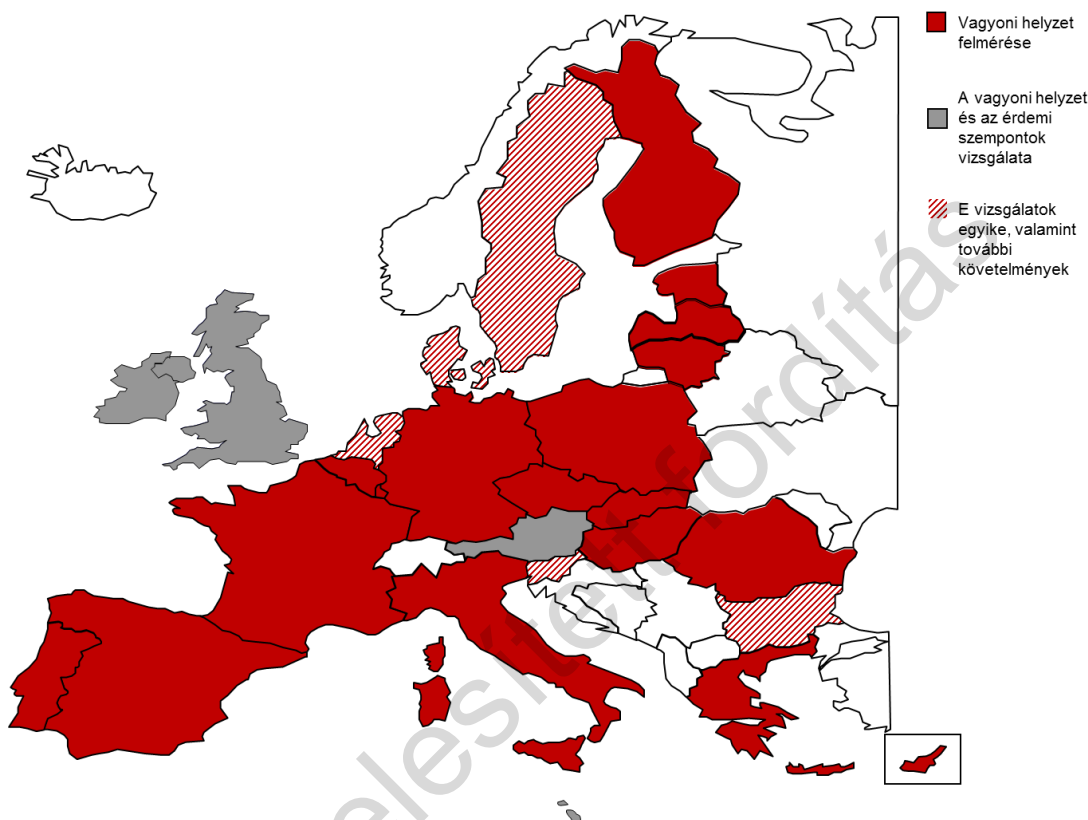
A 27 uniós tagállamban végzett kutatás eredményeinek elemzése alapján megállapítható, hogy az Unióban két fő megközelítése létezik annak, hogy egy adott személy jogosult-e jogsegélyre. Annak eldöntéséhez, hogy nyújtsanak-e jogsegélyt vagy sem, a tagállamok jellemzően az alábbi tesztek egyikét alkalmazzák:

- a „vagyonni helyzet felmérése” (ideértve az adott személy tulajdonát és családi helyzetét);
- a „vagyonni helyzet és az érdemi szempontok vizsgálata”.

E tesztek egyikének alkalmazása során a tagállami bíróságok további feltételeket is figyelembe vesznek, úgymint az ügy jelentősége, a szóban forgó kártérítés összege vagy lakásbiztosítási fedezet megléte.

²⁰³ Lásd: www.binnenlandsbestuur.nl/nieuws/2009/01/sukkelende-aanpak-discriminatie.106816.lynx.

9. ábra: A jogsegélyre való jogosultság vizsgálata a tagállamokban



Forrás: FRA, 2010

Mint azt a 9. ábra mutatja, bizonyos joghatóságok csak a jövedelmet vizsgálják, az ügy érdemi részének kizárásával, nevezetesen a következő 18 ország: Belgium, Ciprus, Csehország, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország és Szlovákia. Lengyelországban például első lépésként bevezettek egy jövedelemre vonatkozó, erre a célra rendszeresített kérdőívet, hogy a díjak megfizetése alóli mentesség megadásának és az ügyvéd hivatalból történő kirendelésének folyamata tárgyilagosabb legyen. Az érintett személy jövedelmének vizsgálata mellett ezen országok többsége a vagyoni és a családi helyzetet is felméri (például eltartott családtagok száma).

A feltételek szigorodnak, ha a vagyoni helyzet felmérését és az érdemi vizsgálatot kombinálják, amely utóbbi az ügy érdemi jogi szempontjainak²⁰⁴ és

²⁰⁴ Az ügy érdemi jogi szempontjainak értékeléséhez azt kell megvizsgálni, hogy az adott személy indokolt okok alapján fordul-e a bírósághoz vagy védi meg ügyét a bíróság előtt.

várható kimenetelének értékelésére terjed ki.²⁰⁵ A 9. ábrán látható, hogy a jogsegélyre való jogosultság megállapításához mind jövedelmi, mind érdemi jogi szempontokat figyelembe vevő országok közé tartozik Ausztria, az Egyesült Királyság, Írország és Málta.²⁰⁶

Végül, mint az a 9. ábrán látható, míg csak az egyik vizsgálatot alkalmazzák a kettő közül, néhány tagállam további feltételeket is figyelembe vesz annak eldöntésekor, hogy nyújtson-e jogsegélyt. Hollandiában és Szlovéniában például az ügy jelentősége és a perérték is számít annak értékelésekor, hogy az adott személy jogosult-e a jogsegélyre. Bulgáriában a jogosultságot nemcsak a jövedelmi szint fényében értékelik, hanem például az egészségbiztosítási fedezet, a foglalkoztatási státus és az életkor alapján is. Egy másik példa Dánia, ahol az ingyenes jogsegély csak másodlagos szerepet tölt be a jogvédelmi biztosítás mellett. Ha egy személy rendelkezik ilyen biztosítással, és annak fedezete kiterjed az adott ügyre, nincs lehetőség a bírósági illeték megfizetése alól mentességet adni vagy a személy eljárásban való képviselőre ügyvédet kirendelni. Hasonló mechanizmus létezik Svédországban.

Attól függetlenül, hogy az egyes tagállamok milyen megközelítést alkalmazzák a jogsegélyre való jogosultságnak, úgy tűnik, a legtöbb országban a jogsegéllyel a lakosság szegényebb rétegét célozzák meg.

²⁰⁵ E megközelítés természetesen azon az okfejtésen alapul, hogy egyensúlyt kell teremteni a személyek bírósági eljáráshoz való jogának indokolt mértéke és a bíróság munkaterhe között.

²⁰⁶ Máltában emellett a jogsegélyt kérőnek esküt is kell tennie vagyoni helyzetére vonatkozóan.

A felek egyenlősége és a jogsegély

A kérelem benyújtói a Greenpeace londoni szervezetéhez kötődtek. Szórólapokat készítettek és osztottak szét, amelyen ez állt: „Mi a baj a McDonald’s-szal?” A McDonald’s hitelrontás miatt indított ellenük eljárást, amelyben a kérelem benyújtói vitatták a vádat. A jogsegélyt megtagadták, amely a jó hírnév megsértése esetén folytatott eljárásokban nem vehető igénybe. Kártérítés megfizetését rendelték el velük szemben, és noha ennek összegét csökkentették a fellebbezés során, jövedelmükhöz és lehetőségeikhez képest ez továbbra is jelentősnek számított.

A tisztességes eljárás fogalmának központi jelentőségű eleme, hogy a peres felet nem lehet megfosztani attól a lehetőségtől, hogy ügyét hatékonyan előadja, és biztosítani kell az ellenérdekű felek közötti egyenlőséget. Megállapításra került, hogy a jogsegély szintjében a kérelem benyújtói és a McDonald’s között tapasztalható különbség olyan mértékű volt, hogy az méltánytalansághoz vezetett. E körülmények között a jogsegély elérhetőségének hiánya a szűkös pénzügyi helyzetű peres felek esetében a bírósági eljáráshoz való hatékony hozzáférés joga megsértésének minősült, és az EJEB megállapította az EJET 6. cikke (1) bekezdésének megsértését.

EJEB, 68416/01. sz. *Steel & Morris kontra Egyesült Királyság* ügy, 2005. február 15.)

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés – illegális bevándorlók

Egy Portugáliában élő brazil állampolgár jogsegélyért fordult a Szolidaritási és Jóléti Intézethez (*Instituto Português de Solidariedade e Segurança Social*) egy munkaügyi jogvitában. Az intézet visszautasította a kérelmet arra hivatkozva, hogy a kérelem benyújtója illegális bevándorló. A Lisszaboni Munkaügyi Bíróság megállapította, hogy a bevándorló státustól függetlenül biztosítani kell a jogsegélyt, ha a kérdéses személy jogosult szociális jóléti juttatásokra és fizet adót. Az Alkotmánybíróság helyben hagyta a határozatot.

(Portugál Alkotmánybíróság, 17/04., 2007. március 24., elérhető az alábbi címen: www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040208.html)

Mindenki számára hozzáférhető jogsegély állampolgárságra és bevándorló státusra való tekintet nélkül

A spanyol ombudsman fellebbezést nyújtott be az Alkotmánybírósághoz a jogsegélyről szóló 1996. évi 1. törvény 2. cikke a) pontjának alkotmányellenességére hivatkozva.

A 2. cikk a) pontja a következő: „Személyi hatály: [...] A következő személyek jogosultak ingyenes jogsegélyre:

a) Spanyol állampolgárok, az EU más tagállamainak állampolgárai és Spanyolországban jogszerűen tartózkodó külföldiek, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel jogi eljárás kezdeményezéséhez.”

Az ombudsman azzal érvelt, hogy a „jogszerűen tartózkodó külföldiek” fogalma sérti a külföldiek hatékony jogi védelemhez való jogát, mivel a külföldieknek joguk van a hatékony jogi védelemhez, amely magában foglalja az ingyenes jogsegélyhez való jogot.

Az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy minden személynek – függetlenül állampolgárságától – joga van a hatékony jogi védelemhez, mivel ez a jog az emberi méltósághoz való jogból ered.

Az Alkotmánybíróság kijelentette, hogy a „jogszerűen tartózkodó külföldiek” fogalma alkotmányellenes. Ennek eredményeként a Spanyolországban nem jogszerűen tartózkodó külföldieket is megilleti a jogsegély (vagy kirendelt ügyvéd általi képviselet) minden joghatóság eljárásában, amelyben félként vesznek részt, és nem csak azokban a büntető- vagy kontradiktórius közigazgatási eljárásokban, amelyek a Spanyolországból való kiutasításukkal vagy a menedékjoggal kapcsolatosak.

(Spanyolország, *Pleno del Tribunal Constitucional* [az Alkotmánybíróság teljes ülése], STC 95/2003., fellebbezés száma: 1555/96., 2003. május 22., elérhetősége:

www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=8064)

Jogsegély, az Amerika-közi emberi jogi rendszer és kiszolgáltatott csoportok

Az emberi jogok védelmének Amerika-közi rendszere kritikát fogalmazott meg a társadalom különösen kiszolgáltatott csoportjai igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésekből történő szisztematikus kizárásának eseteivel kapcsolatban. Különösen azt hangsúlyozta, hogy az állam köteles ingyenes jogi szolgáltatásokat biztosítani és e célból megerősíteni a közösségi mechanizmusokat annak érdekében, hogy ezek a csoportok bírósághoz fordulhassanak. Azt is megállapította, hogy e társadalmi rétegeknek esetleg több információra van szükségük az igazságszolgáltatási rendszerben rendelkezésükre álló lehetőségekről és jogaikról.

4.3. Kiegészítő rendszerek

Általában az állami finanszírozású jogsegélyrendszerek és a korlátozottan rendelkezésre álló közpénzek közötti szakadék miatt az évek során megjelentek bizonyos kiegészítő rendszerek. Ezek közé tartozik a jogvédelmi biztosítás, a jogi tanácsadó központok, a közjó érdekében végzett munka (díjmentesen nyújtott szolgáltatások például ügyvédi irodák által) és az önszolgáltatók.

Svédországban és Dániában a jogi eljárásokat elsősorban a magánszektor finanszírozza a jogvédelmi biztosításon keresztül. Valójában úgy tűnik, hogy egyfajta „szubszidiaritási” elv létezik az ilyen biztosítás és a jogsegély között. A szabály az, hogy amennyiben az adott személy rendelkezik jogvédelmi biztosítással, általában nem lesz jogosult ingyenes jogsegélyre, hanem biztosítását kell felhasználnia.

Több tagállamban a nem kormányzati szervezetek és „jogsegélyklinikák” egyfajta keveréke kínál megoldásokat a jogsegélyre vonatkozóan, az állami rendszer kiegészítéseként. Ezeknek a klinikáknak sokszor a hátrányos megkülönböztetés áldozatai részére nyújtott tanácsadás a szakterületük. Léteznek különböző szakosodott központok/testületek is, amelyek azért jöttek létre, hogy orvosolják a hátrányos helyzetű közösségek számára biztosított megfelelő jogi szolgáltatások hiányát [pl. a Traveller Community (Vándorlók Közössége) Írországbán].²⁰⁷ Több országban a hazai ügyvédek közjó érdekében végzett munka keretében nyújtanak szolgáltatást.²⁰⁸

²⁰⁷ Lásd: Irish Traveller Movement, elérhetősége: www.itmtrav.com.

²⁰⁸ Bulgáriában például a megkülönböztetéssel kapcsolatos, megvizsgált ügyek többségét jogi képviselők kezdeményezték és irányították, akik nem kormányzati emberi jogi szervezeteknek dolgoznak és elviekben közjó érdekében végzett munka keretében nyújtottak jogsegélyt a panaszosoknak. Lásd még: FRA (2009) EU-MIDIS – Középpontban az adatok – 1. jelentés: A romák, Budapest: Elanders, elérhető a következő címen: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm.

Végül, az Egyesült Királyság példával szolgál az önsegítő szolgálati rendszerre, ahol a kis értékű követelések esetében a hazai bíróságok előtti jogi képviselőhöz igénybe vehető jogsegély hiányával szemben láthatóan nagyobb súllyal esnek a latba a kevésbé szigorú eljárási szabályok.²⁰⁹ E szabályok alapján a sérelmet szenvedett személyek nemcsak hogy magukat képviselhetik a bírósági eljárásban, hanem valójában implicit módon ehhez még bátorítást is kapnak.²¹⁰

Jogsegélyközpontok és nem kormányzati szervezetek

Írországban az Irish Traveller Movement, egy szakosodott jogi központ célja, hogy jogi szaktanácsadás nyújtásával biztosítsa a vándorlók emberi és törvényes jogainak védelmét, érvényt szerezzen emberi jogaiknak a bíróságon, kedvező változásokat idézzen elő a vándorló közösségek közmegítélésében, és tájékoztatást nyújtson a vándorlók szervezeteinek az őket érintő jogi kérdések kezeléséhez.

Számos, az egyenlő bánásmóddal foglalkozó nem kormányzati szervezet és kvázi nem kormányzati szervezet kínál ingyenes jogi és egyéb tanácsadást a megkülönböztetés áldozatainak más uniós tagállamokban is, például **Ausztriában, Csehországban, az Egyesült Királyságban, Franciaországban, Lengyelországban, Lettországb**an, **Litvániában, Spanyolországban, Svédországban és Szlovákiában**. Az említett országok közül néhányban (nevezetesen Csehországban, Lengyelországban, Romániában és Szlovákiában) ezek a szervezetek ügyfeleik (megkülönböztetés áldozatai) képviselőt is elláthatják bírósági eljárásokban. Más tagállamokban, mint például Hollandiában, az állam utasítást adott független és elérhető helyi antidiszkriminációs ügynökségek létrehozására szerte az országban. Feladatuk a független jogi segítségnyújtás és támogatás a megkülönböztetéssel kapcsolatos ügyekben, és az ilyen tárgyú panaszok nyilvántartásba vétele.

4.4. Összefoglaló

A kutatás ebben a fejezetben bemutatott megállapításai szerint elmondható, hogy a megkülönböztetés ügyében indított eljárások tekintetében valamilyen jogsegélyrendszer mindegyik uniós tagállamban létezik.

²⁰⁹ Ennél is enyhébb eljárási szabályok vannak érvényben a munkaügyi törvényszékek előtt folytatott eljárásokban, ahol szintén nem érhető el jogsegély.

²¹⁰ Az ilyen eljárások informális jellege ellenére, ez felvetheti az egyenlőség kérdését. Az Egyesült Királyságban végzett kutatás megállapításai valóban azt jelzik, hogy hiányzik az ingyenes és részletes iránymutatás az eljárásra vonatkozóan, és az ilyen eljárásokhoz szükséges felkészülés megnehezíti a felperes számára, hogy képviselje magát.

A 4.1. szakasz, amely több, az elérhető jogsegély jellegével és hatályával kapcsolatos kérdéssel foglalkozott, azt mutatja, hogy a tagállamok többsége (20) a jogsegély mindkét típusát biztosítja polgárai számára: jogi képviselést és a jogi költségekhez nyújtott támogatást.

A 27 uniós tagállamban végzett kutatás 4.2. szakaszban bemutatott eredményeinek fényében megállapítható, hogy az Unióban két fő megközelítése létezik annak, hogy valamely személy jogosult-e jogsegélyre. a „vagyon helyzet felmérése” (ideértve a személy tulajdonát és családi helyzetét) és a „vagyon helyzet és az ügy érdemi szempontjainak vizsgálata”. Az olyan további feltételek, mint az ügy fontossága, a vita tárgyát képező összeg vagy a biztosítási fedezet elérhetősége, szintén szerepet játszhatnak egyes uniós tagállamokban.

Végül, a 4.3. szakasz azokat a kiegészítő rendszereket vizsgálta, amelyeket egyes uniós tagállamokban alkalmaznak, és amelyek segítenek a jogsegélyre vonatkozó nemzeti jogszabályokban megmutatkozó hézagok sikeres áthidalásában. Ezek közé tartozik a jogvédelmi biztosítás, a jogi tanácsadó központok, a közjó érdekében végzett munka és az önszolgálatok.

5. Jogorvoslat nemzeti szinten

Az igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférés azt feltételezi, hogy az áldozatnak nemcsak a vádlottak bíróság elé idézésére van módja, hanem az elszenvedett kár megfelelő és haladéktalan orvoslására is. A hatékony jogorvoslat biztosítása létfontosságú mindazok számára, akik azt állítják, hogy jogaikat megsértették, mivel e lehetőség nélkül a kérdéses alapvető jog üres fogalommá válik. A megkülönböztetés tilalmára vonatkozó jog összefüggésében a tagállamoknak hatékony, arányos és visszatartó erejű jogorvoslati lehetőségekről kell gondoskodniuk.²¹¹

Az ENSZ-EJB kimondta, hogy ha egy állam nem garantálja az ICCPR-ben biztosított jogok valamelyikét, a jogorvoslat „általában megfelelő kártérítést von maga után”. Úgy tűnik, az ENSZ-EJB valóban egy olyan vélelmet sejtet, hogy a kártérítést kell a jogorvoslat elsődleges eszközének tekinteni.²¹² A jóvátétel azonban más formákat is ölthet, például „a jogsértés előtti állapot visszaállítása, rehabilitáció és más jóvátételi intézkedések, úgymint nyilvános bocsánatkérés, nyilvános beadványok, az ismétlődés elkerülésének garanciái, továbbá a vonatkozó jog és gyakorlatok megváltoztatása”.²¹³

Az EJB ezzel kapcsolatos álláspontja kevésbé egyértelmű, mivel a jogorvoslat általa alkalmazott megközelítésében a nemzeti szinten rendelkezésre álló jogorvoslatok megfelelőségének értékelése helyett általában inkább azokra a jogorvoslati lehetőségekre összpontosít, amelyeket saját maga nyújthat az elé terjesztett ügyekben. Általánosságban az EJB azt állapította meg, hogy ha egy állam megsérti valamely kötelezettségét, „a jogsértésnek véget kell vetnie [...], és következményeit oly módon kell helyrehozni, hogy a lehető legteljesebb mértékben visszaállítsa a jogsértés előtti állapotot (*restitutio in integrum*).”²¹⁴ Így noha az anyagi kártérítés megítélését az EJB szerint nem kell feltétlenül a jogorvoslathoz való jog állandó és vele járó elemének tekinteni, számos esetben nehéz lenne e nélkül elképzelni a jóvátételt.²¹⁵ Súlyos jogsértések esetén az EJB közvetetten azt feltételezi, hogy minimumként a kártérítés nemzeti szintű

²¹¹ A faji egyenlőségről szóló irányelv 15. cikke; a nemek közötti egyenlőségről szóló (átdolgozott) irányelv 25. cikke; az áruk és szolgáltatások terén a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmódról szóló irányelv 14. cikke; a foglalkoztatási egyenlőségről szóló irányelv 17. cikke.

²¹² Lásd például: ENSZ-EJB, *Lnenicka kontra Csehország* 1484/2006. sz. közlemény, 2009. február 9., 8. pont; ENSZ-EJB, *Howell kontra Jamaica* 798/1998. sz. közlemény, 1998. január 20., 8. pont; ENSZ-EJB, *Zheludkov kontra Ukrajna* 726/1996. sz. közlemény, 2002. október 20., 10. pont; ENSZ-EJB, *Boodoo kontra Trinidad és Tobago* 721/1996. sz. közlemény, 1994. június 13., 8. pont.

²¹³ Az ENSZ-EJB 31. sz. Általános Észrevétele (fentebb a 47. lábjegyzet), 16. pont.

²¹⁴ EJB, 23186/94. sz. *Mentes kontra Turkeyi* ügy, 1998. július 25., 24. pont.

²¹⁵ E megközelítés alkalmazásakor az ENSZ-EJB kijelentette, hogy a tulajdontól való megfosztás eseteiben a jóvátétel az adott tulajdon visszaadását kívánná meg, és ha ez nem lehetséges, kártérítést kell felajánlani. Lásd: ENSZ-EJB, *Persa kontra Csehország* 1479/2006. sz. közlemény, 2009. március 24., 9. pont; ENSZ-EJB, *De Fours kontra Csehország* 747/1997. sz. közlemény, 1996. november 21., 9,2. pont; ENSZ-EJB, *Brok kontra Csehország* 774/1997. sz. közlemény, 1996. december 23., 9. pont.

elérhetősége szükséges, és ezt ki kell egészíteni más intézkedésekkel, úgymint nyomozás lefolytatása vagy büntetőeljárás.²¹⁶

Az EB nem jelentette ki azt általánosságban, hogy a kártérítésnek a hatékony jogi védelemhez való jog részeként elérhetőnek kell lennie. Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a másodlagos uniós jog, például a faji egyenlőségről szóló irányelv 15. cikke, kimondja, hogy a megkülönböztetés tilalmának megszegése esetén alkalmazott szankciók „közé tartozhat” a kártérítés megfizetése is. Mindazonáltal úgy tűnik, az EB azt a szilárd meggyőződést alakította ki, hogy a kártérítést biztosítani kell a jogaik védelmében fellépő személyek számára az „egyenlőség helyzetének” helyreállítása érdekében, feltéve, hogy e célra nem állt rendelkezésre más eszköz, például a sértett munkaviszonyának helyreállítása jogtalan elbocsátás esetén.²¹⁷ Ugyanakkor az EB által kialakított „egyenértékűség” elve megköveteli, hogy a nemzeti szinten a polgárok számára az uniós jogból eredő jogaik biztosítása érdekében elérhető jogorvoslati lehetőségek ne legyenek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló eljárások esetében a nemzeti jogban biztosított jogorvoslatok esetében.²¹⁸ Ahol tehát a kártérítés normális esetben elérhető a hasonló nemzeti eljárások keretében, ott a kártérítésnek a megkülönböztetésmentességi jogszabályok összefüggésében is elérhetőnek kell lennie. Ugyanakkor az EB azt is megköveteli, hogy a jogorvoslatok hatékonyak legyenek, és ebbe azt a követelményt is beleérti, hogy megfelelő kártérítést kell biztosítani, ahol ez az érintett személynek az uniós jogból eredő jogai megsértése következtében okozott kár jóvátételéhez szükséges. Ezzel kapcsolatban az EB megállapította, hogy a fizetendő kártérítés legmagasabb összegének korlátozása alááshatja az ilyen jogorvoslat hatékonyságát.²¹⁹

Van néhány kérdés, amelyet a következő szakaszok vizsgálnak a hatékony jogorvoslatához való joggal kapcsolatban, nevezetesen (i) a jogorvoslat jellege; (ii) a vagyoni kártérítés mértéke; (iii) a jogi költségek megfizetésére vonatkozó

²¹⁶ EJEB, 67796/01. sz. *Zubajrajev kontra Oroszország* ügy, 2008. január 10., 105. pont; EJEB, 57942/00. sz. *Khasijv és Akajeva kontra Oroszország* ügy, 2005. február 24., 183. pont.

²¹⁷ EB, C-271/91. sz. *Marshall kontra Southampton and South West Hampshire Area Health Authority II* ügy, 1993. augusztus 2., 25. pont. Úgy tűnik, az EB és az EJEB is elfogadta, hogy az ideiglenes, sürgősségi vagy megelőző intézkedések kérelmezésének lehetőségét is elérhetővé kell tenni a sértettek számára, ha jogaik állítólagos megsértése egyébként jöveteletlen károkat idézne elő: EB, C-213/89. sz. *Factortame* ügy, 1990. június 19., 20. pont. EB, 224/01. sz. *Köbler kontra Ausztria* ügy, 2003. szeptember 30., 61. pont; EJEB, 1948/04. sz. *Salah Sheekh kontra Hollandia* ügy, 2007. január 11., 153. pont. Vesd össze az EJEB 1989. július 7-i, 14038/88. sz. *Soering kontra Egyesült Királyság* ügyének 123. pontjával, ahol az EJEB megállapította, hogy az ideiglenes kárenyhítés kérelmezése lehetőségének megléte vagy annak hiánya nem befolyásolná a kérdéses jogorvoslat hatékonyságát, mert az Egyesült Királyság bíróságai nem engedélyezik egy személy kiadatását, amíg ügyük elbírálása folyamatban van.

²¹⁸ C-78/98. sz. *Preston*-ügy, EBHT 2000., I-3201. o., 31. pont.

²¹⁹ C-271/91. sz. *Marshall kontra Southampton and South West Hampshire Area Health Authority II* ügy, EBHT 1993., I-4367. o., 0-31. pont; C-180/95. sz. *Draemphael kontra Ukrajna* ügy, EBHT 1997., I-2195. o. Ezek az ügyek arra engednek következtetni, hogy a fizetendő kártérítés felső összegének előzetes meghatározása nem engedélyezett, ha ez nem teszi lehetővé, hogy a kártérítés tükrözze az elszenvedett tényleges kárt. Engedélyezhető a felső határ azonban azokban az ügyekben, ahol bizonyítható, hogy az érintett személy akkor is ugyanabban a bánásmódban részesült volna, ha nem történik megkülönböztetés.

szabályok; (iv) a bizonyítással kapcsolatos szabályok; és (v) az áldozatok számára pénzbeli kártérítést vagy más típusú jóvátételt megállapító jogerős ítéletek végrehajtása.

5.1. A jogorvoslat jellege

A megkülönböztetéssel kapcsolatos ügyekben a jogorvoslat általában magában foglalja a pénzbeli kártérítést. A nemzeti csoportok által végzett kutatás megállapításai szerint mind a 27 uniós tagállamban az anyagi kártérítés megítélése azon személyek kártalanításának fő eszköze, akiknek jogait megkülönböztetés eredményeképpen megsértették (10. ábra).

Az összehasonlító elemzésből kiderül, hogy az uniós tagállamok többségében elérhető ilyen kártérítés a vagyoni és nem vagyoni károk jóvátételére. Az előbbi a gazdasági veszteségekkel kapcsolatos, míg az utóbbit a jogainak megsértése miatt a sértettet ért gyötrelmért és kellemetlenségért ítélik meg. Úgy tűnik, hogy ahol a kártérítés mind a vagyoni, mind pedig a nem vagyoni kárért igénybe vehető, a megkülönböztetéssel kapcsolatos ügyekben a hangsúly a nem vagyoni kárra helyeződik.²²⁰

19 uniós tagállamban a vagyoni kártérítés kiegészül a jóvátétel egyéb, nem vagyoni formáival (10. ábra).²²¹ A jóvátételnek az EU tagállamai által említett leggyakoribb nem pénzbeli formái a következők:

- korábbi beosztásba való visszahelyezés iránti kérelem;
- a diszkriminatív szerződéses rendelkezés megsemmisítése iránti kérelem;
- egyenlő bánásmódot elrendelő végzés vagy a sértett fél kártalanítására irányuló konkrét intézkedés meghozatalát elrendelő végzés.

Egyes esetekben a bíróság általánosabb jellegű végzést is kiadhat, amely túlmutat az ügyben részt vevő feleken. Írországban például az 58 megnevezett panaszos kontra *Goode Concrete Ltd* ügyben²²², amelyben az írországi foglalkoztatási egyenlőségi törvények alapján hoztak határozatot, az alperest a panaszosoknak járó kártérítés megfizetésére, továbbá arra utasították, hogy világos eljárásokat léptessen életbe annak biztosítása érdekében, hogy a külföldi állampolgárok tisztában legyenek foglalkoztatásuk feltételeivel és ismerjék

²²⁰ Vannak azonban országok, mint például Málta, ahol kártérítés csak az elszenvedett kézzelfogható károkért biztosítható, és semmi nem utal arra, hogy az erkölcsi károkat figyelembe vennék vagy kompenzálnák. Azt is meg kell jegyezni, hogy bár Lengyelországban létezik nem vagyoni kárért nyújtott kártérítés, a gyakorlatban azt a bíróságok ritkán ítélik meg.

²²¹ Érdekes módon Olaszországban a jóvátétel nem pénzbeli formáit gyakrabban alkalmazzák a bíróságok a megkülönböztetés áldozatát ért veszteségért nyújtott jogorvoslat eszközeként, mint a pénzbeli kártérítést.

²²² Az egyenlőségért felelős tisztségviselő 2008. április 30-i DEC-E2008-020 sz. határozata, elérhetősége: www.equalitytribunal.ie/index.asp?locID=139&docID=1770.

valamennyi munkahelyi biztonsági dokumentumot, valamint nyújtson képzést a vezetőségnek a foglalkoztatási egyenlőségi törvények rendelkezéseiről, és javítsa a fegyelmi eljárások nyilvántartását. A végzés ez utóbbi része túlmutat az ügyben érintett személyeken. A bíróságok azon hatásköre, hogy az elkövetőket az áldozat egyedi ügyén túlmutató intézkedések meghozatalára utasíthatják, mára már kifejezetten szerepel a jogszabályokban. A 2010. évi új egyenlőségi törvény értelmében a munkaügyi törvényszékek az összes munkavállaló javát szolgáló ajánlásokat fogalmazhatnak meg ahelyett, hogy csak a keresetet benyújtó személynek nyújtanának jogorvoslatot. A törvényszék például elrendelheti, hogy egy szervezet vezessen be esélyegyenlőségi politikát vagy dolgozza át meglévő politikáját, vagy részesítse képzésben vezetőit.

Egyes tagállamokban közigazgatási szankciók is kiszabhatók a megkülönböztetéssel kapcsolatos ügyekben. A közigazgatási szankciók egyik lehetséges formája a közbeszerzést érinti: a hátrányos megkülönböztetést elkövető személy kizárható a közbeszerzési eljárásokból, és így az üzlet és a bevételek egy potenciális forrásából (például Franciaországban,²²³ Olaszországban²²⁴ és Portugáliában²²⁵). A közigazgatási szankciók egy másik formája a jogosítványok és engedélyek visszavonásával kapcsolatos (például Ausztriában²²⁶ és Portugáliában²²⁷). Egy másik példa a jogi személyiség hivatalos elismerése: ez hátrányos megkülönböztetés esetén visszavonható vagy felfüggeszhető néhány tagállamban (például Romániában).²²⁸

²²³ A francia büntető törvénykönyv 225. cikkének (4) bekezdése.

²²⁴ A bevándorlási törvény 44. cikkének (11) bekezdése, elérhető az alábbi címen: www.migpolgroup.com/public/docs/169.2008_Countryreportonmeasurestocombatdiscrimination_Italy_EN.pdf.

²²⁵ Portugál 111/2000. sz. törvényerejű rendelet.

²²⁶ Az osztrák ipari rendelet (*Gewerbeordnung*) 87. cikkének (1) bekezdése.

²²⁷ Portugál 111/2000. sz. törvényerejű rendelet.

²²⁸ 21.5. cikk, Romaniaia/*Ordonanța Guvernului No. 137/2000 privind prevenirea și combaterea tuturor formelor de discriminare*, újra közzétéve 2007. februárban [137/200. sz. kormányrendelet a hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről és az az elleni küzdelemről].

A jogorvoslat különböző típusai

Belgiumban a megkülönböztetés elleni és a rasszizmus elleni törvények a kártérítés két típusáról rendelkeznek. Mindenekelőtt az áldozat a törvényben meghatározott összegű kártérítést követelhet. Ez az összeg €650 eurótól €1300 euróig terjedhet. Másodsor, követelheti a tényleges kár megtérítését. Ebben az esetben azonban az áldozatnak bizonyítania kell a kár mértékét.

Lengyelországban meglehetősen elterjedt, hogy kártérítés gyanánt egy bizonyos összeg megfizetését követelik, amelyet meghatározott társadalmi célra fordítanak, például valamelyik nem kormányzati szervezetnek adományozzák. Ennek a mechanizmusnak számos pozitív funkciója van. Először is, további forrásokat biztosít egyes nem kormányzati szervezetek számára. Másodsor, ha az ítélet egy nagy nyilvánosságú ügyben születik, akkor népszerűsíti annak a nem kormányzati szervezetnek a tevékenységét, amely a pénzt kapja. Harmadsor, értékorientált hozzáállást erősíthet a panaszosban, aki megmutathatja, hogy nem a saját haszna érdekli, hanem a közérdek vagy a becsület miatt perel.

Hollandiában az érdekképviseleti csoportok által indított eljárásokban megállapított pénzbeli kártérítések kezelésére a tömeges veszteségek kollektív rendezéséről szóló 2005. évi törvénnyel (*Wet collectieve afwikkeling massaschade*) külön rendszert hoztak létre. Ez a törvény módot ad az adott csoport egyes tagjainak kártérítésére, akiknek ugyanakkor lehetőségük van kilépni a kollektív rendezésből.

10. ábra: A jogorvoslat jellege a tagállamokban



Forrás: FRA, 2010

Végül, két olyan uniós tagállam létezik, ahol a nemzeti jogrend lehetővé teszi büntető kártérítés – valójában olyan kártérítés, amely túlmutat a ténylegesen elszenvedett veszteségért vagy kárért megítélt kártalanításon – kiszabását (11. ábra).²²⁹ A büntető kártérítés (az Egyesült Királyságban „példamutató” kártérítés) olyan kártérítés, amelynek célja az alperes és mások visszatartása az ahhoz hasonló magatartástól, amely a per alapját képezte. Az Egyesült Királyságban a bíróságok és törvényszékek büntető kártérítést ítélnak meg, ha az egyébként megállapítható jóvátétel nem lenne megfelelő a vétkes fél megbüntetésére. Ugyanez a helyzet Ciprus esetében is, bár a nemzeti bíróságok többnyire csak ritkán állapítanak meg büntető kártérítést.

11. ábra: Büntető kártérítés lehetősége a tagállamokban



Forrás: FRA, 2010

5.2. A pénzbeli kártérítés mértéke

Az EB és az EJEB meghatározott bizonyos elveket a kártérítés kiszámítására vonatkozóan, miszerint a kártérítés összegének arányosnak kell lennie az elszenvedett kárral.²³⁰ Az EB ezzel kapcsolatban kimondta: ahhoz, hogy a kártérítést „megfelelőnek” lehessen tekinteni, „lehetővé kell tennie a ténylegesen elszenvedett veszteség és kár teljes mértékű jóvátételét, összhangban az alkalmazandó nemzeti szabályokkal.”²³¹ Az EB ezen túlmenően

²²⁹ A magyar jog nem teszi lehetővé büntető kártérítés kiszabását; a bíróság azonban kivethet úgynevezett „közérdekű célra fordítandó bírságot”, ha a kiszabható (vagyoni vagy nem vagyoni) kártérítés összege nem elegendő a felróható magatartás súlyosságának mérséklésére. Ezt a bírságot azonban ritkán alkalmazzák, és azt az államnak, nem pedig az áldozatnak kell fizetni.

²³⁰ EB, *Von Colson és Kamman kontra Észak-Rajna-Vesztfália szövetségi tartomány* 14/83. sz. ügy, 1984. április 10., 28. pont; EJEB, 18139/91. sz. *Tolstoy Miloslavsky kontra Egyesült Királyság* ügy, 1995. július 13., 50. pont; EJEB, 55120/00. sz. *Independent News and Media és Independent Newspapers Ireland Limited kontra Írország* ügy, 2005. június 16., 112. pont; EJEB, 68416/01. sz. *Steel és Morris kontra Egyesült Királyság* ügy, 2005. február 15., 92. pont; EJEB, 9647/02. sz. *Shilyayev kontra Oroszország* ügy, 2005. október 6., 20–21. pont.

²³¹ EB, C-271/91. sz. *Marshall II* ügy, 1993. augusztus 2., 25. pont.

hangsúlyozta, hogy a kártérítést nem kellene eleve korlátozni a nemzeti jogban megállapított felső határral, valamint hogy a megítelt pénzüsszeget ki kellene egészíteni kamatfizetéssel, hogy tükrözze a megítelt összeg értékében a jogsértés időpontjától a folyósítás időpontjáig bekövetkezett változást.²³² Ez alól kivételt képez az az eset, amikor bizonyos pénzügyi ítéletek nem járnak kamatfizetéssel, amennyiben az ítéletet nem lehet kártérítés fizetésének tekinteni (mint például egy hátralékos ellátásra vonatkozó követelés esetében).²³³ Emellett a kártérítés fizetésére vonatkozó felső határt olyankor lehet megengedni, ha bizonyítható, hogy a kérelmező által elszenvedett kárnak objektív tényezők szabnak határt (például ha valakit egy álláspályázat során megkülönböztetés ért, de igazolható, hogy a megkülönböztetés hiányában sem ajánlották volna fel neki az adott pozíciót).²³⁴

A FRA kutatása azt mutatja, hogy a belföldi bíróságok által általánosan megítelt pénzüsszegek kérdése nagymértékben függ a nemzeti környezettől. Az ilyen összegek bizonyos mértékben az országos életszínvonallal arányosak, és éppen ezért államonként változóak. A 12. ábra bemutatja az EU különböző tagállamaiban megkülönböztetési ügyekben megítelt legmagasabb összegeket.²³⁵ Finnországban, Németországban és Írországban a vonatkozó nemzeti szabályok felső határértéket írnak elő a kártérítés fizetésére nézve.

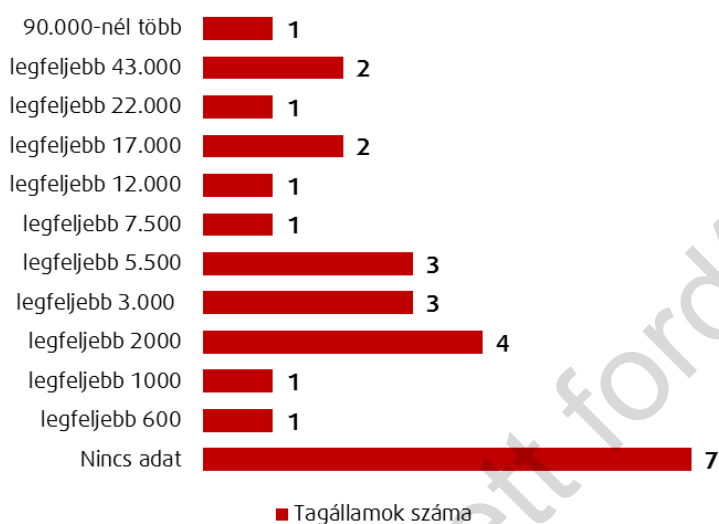
²³² Uo., 30–31. pont. Ugyanezt a megközelítést követi az Európai Szociális Charta is. Lásd: Európai Szociális Charta, „Következtetések, 2006 (Albánia)”, a következő címen: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Albania2006_en.pdf.

²³³ EB, C-66/95. sz. *R kontra Secretary of State for Social Security, ex parte Eunice Sutton* ügy, 1997. április 22.

²³⁴ EB, C-180/95. sz. *Draemphael kontra Urania* ügy, 1997. április 22.

²³⁵ Hozzá kell tenni, hogy hét uniós tagállam a megkülönböztetés tilalmával foglalkozó ügyekben megítelt kártérítés összegéről nem közölt releváns adatokat.

12. ábra: A kártérítés mértéke: a nyilvántartások szerinti legmagasabb összegek (euro) a tagállamokban



Forrás: FRA, 2010

A foglalkoztatás területén előfordult megkülönböztetési ügyekben megítélt átlagos kártérítés az Egyesült Királyságban, 2007–2008, indokok szerint (euro)

| | |
|-------------------------|--------|
| Faj | 17 000 |
| Nem | 13 000 |
| Fogyatékoság | 23 000 |
| Vallás vagy meggyőződés | 4 000 |
| Szexuális irányultság | 9 000 |
| Életkor | 4 000 |
| Átlag | 12 000 |

(UK/Tribunals Service (2008) *Employment Tribunal and EAT Statistics* (GB) 1 April 2007 to 31 March 2008 (euróban, 2010. szeptemberi árfolyamon)
Lásd: www.employmenttribunals.gov.uk)

5.3. A jogi költségek megfizetése

A hatékony jogorvoslathoz való joggal ellentétesnek tekinthetők az olyan nemzeti szabályok, amelyek az uniós jog szerinti jogaik megsértésére jogorvoslatot kereső személyekre túlzott pénzügyi terhet rónak és ezáltal

visszariaszthatják őket jogaik érvényesítésétől. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága kijelentette, hogy „az olyan díjak kiszabása az eljárásban részt vevő felekre, amelyek a gyakorlatban megátolnák az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésüket, a 14. cikk (1) bekezdése szerinti kérdéseket vethet fel. A személyek azon képességére, hogy az egyezségokmány szerinti jogukat a rendelkezésükre álló eljárások keretében megvédjék, visszariasztó hatással lehet az a merev jogi köteletség, miszerint a költségeket a nyertes félnek ítélik anélkül, hogy mérlegelnék ennek következményeit, illetve költségmentességet biztosítanának.”²³⁶ Az EJEB hasonlóképpen megjegyezte, hogy az eljárás megindításakor előzetesen fizetendő bírósági illeték nem bizonyulhat olyan pénzügyi tehertételnek, hogy megakadályozza a kérelmezőket a jogorvoslathoz való joguk gyakorlásában.²³⁷ A magas díjak vagy magas költségek kiszabásából azonban nem mindig következik a tisztességes eljáráshoz való jog megsértésének megállapítása (EJEE 6. cikke), mivel ennek átfogó megítélése az ügy egyedi körülményeitől függ.²³⁸

A 13. ábra azt mutatja, hogy a megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos eljárásokban 22 uniós tagállam nemzeti bíróságai alkalmazzák azt a szabályt, hogy a jogi költségek a vesztes felet terhelik.²³⁹ Erről a szabályról, amelyből következően a vesztes félnek kell megfizetnie a nyertes fél költségeit, azt feltételezik, hogy fontos szerepe van a megalapozatlan ügyek kiszűrésében. Az EU öt tagállamában alkalmazzák azt az elvet, hogy a peres eljárás kimenetelétől függetlenül mindegyik félnek viselnie kell a saját költségeit. Mivel azonban az ilyen szabályok szigorú alkalmazásának kötelezettsége, azok következményeinek figyelembevétele nélkül valójában határt szabna a jogorvoslathoz való hozzáférésnek ezekben a joghatóságokban, az ilyen államokban egyedi mentességeket állapítottak meg. Ezért annak érdekében, hogy ne riasszák vissza a megkülönböztetést elszenvedett, érdemi követeléssel rendelkező személyeket, az EU legtöbb tagállamában a nemzeti bíróságok

²³⁶ ENSZ Emberi Jogi Bizottság, 32. sz. Általános Észrevétel (7. sz.), 11. pont; EJB, *Äärelä és Näkkäljärvi kontra Finnország* 779/1997. sz. közlemény, 1997. november 4., 7.2. pont.

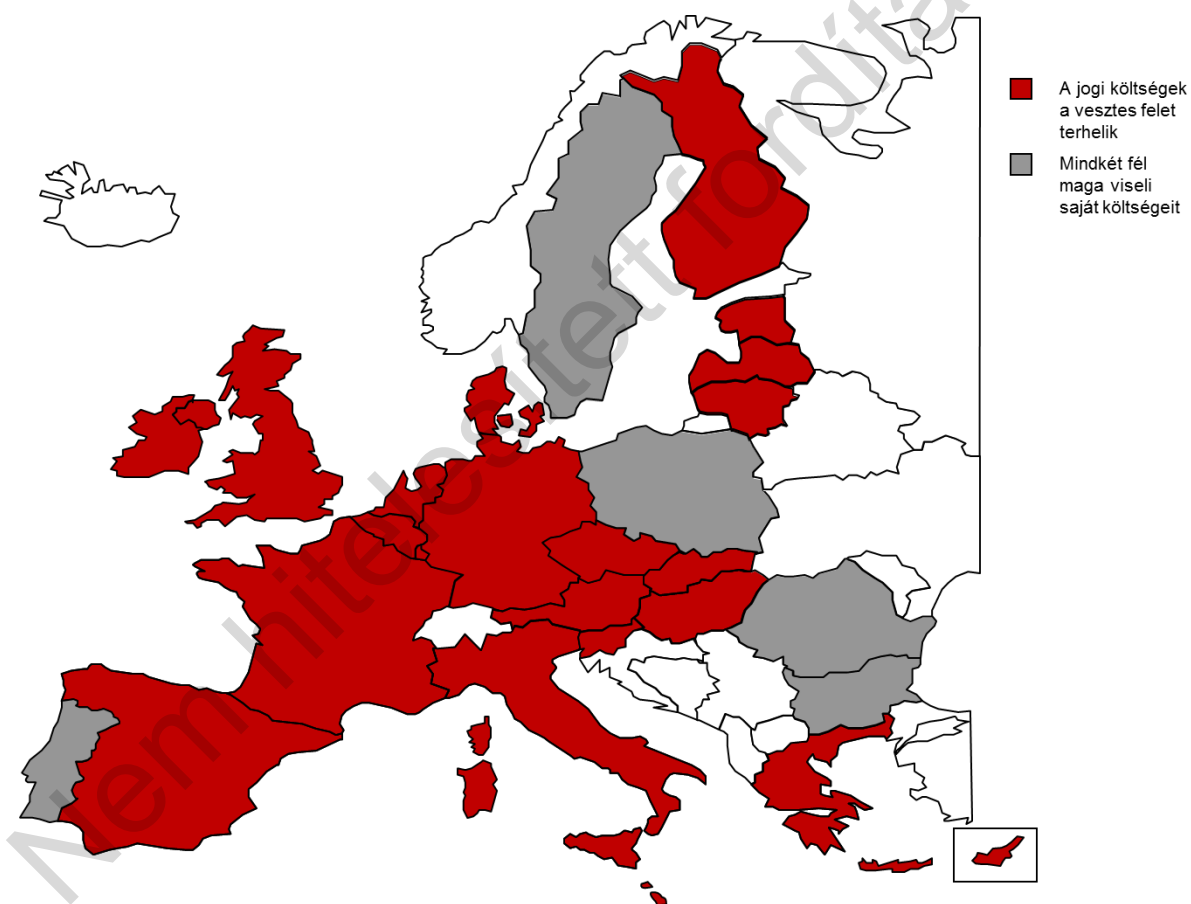
²³⁷ EJEB, 36813/97. sz. *Scordino kontra Olaszország* ügy, 2006. március 29., 201. pont. Ezzel kapcsolatban lásd még: EJEB, 24768/06. sz. *Perdigão kontra Portugália* ügy, 2010. november 16., amelyben az EJEB Nagykamara azt állapította meg, hogy amennyiben a felperes a megítélt kártérítés összegét meghaladó bírósági illeték megfizetésére kényszerül, ez megsérti az EJEE első jegyzőkönyvének 1. cikkét.

²³⁸ Így például az EJEB 1995. július 13-i 18139/91. sz. *Tolstoy Miloslavsky kontra Egyesült Királyság* ügyben nem tekintették ésszerűtlennek azt, hogy a fellebbviteli bíróság a fellebbezőtől jelentős biztonsági letét befizetését követelte az ellenérdekelt fél jogi költségeire, figyelembe véve, hogy a nemzeti bíróságok nem találták érdeminek a fellebbezést. Ebben a helyzetben az ellenérdekelt fél magas jogi költségekkel nézett szembe, és felmerült a veszély, hogy ezeket a fellebbező nem fogja tudni kifizetni. Ezért úgy tekintették, hogy a két fél jogai között megfelelő egyensúlyt sikerült kialakítani.

²³⁹ Ezen általános szabály ellenére az Egyesült Királyságban kis összegű követelések esetén [€5 814, azaz 5000 font értékhatárig (2010. szeptemberi árfolyamon)] megváltozik a helyzet, és a vesztes fél által fizetendő költségeket szándékosan úgy korlátozzák, hogy ezzel határt szabjanak a felekre nézve fennálló pénzügyi kockázatnak. A munkaügyi bíróságon szintén nem feltételezik, hogy a vesztes fél meg fogja fizetni a nyertes költségeit. Németországban az az általános szabály, hogy a költségek a vesztes felet terhelik, szintén nem vonatkozik a munkaügyi eljárásokra, amelyekben mindkét fél a saját költségeit viseli. Ezzel a módszerrel a kiszolgáltattott alkalmazottakat próbálják arra ösztönözni, hogy merjenek eljárást indítani, mivel nem áll fenn a veszély, hogy meg kell téríteniük a munkáltató költségeit.

jogosultak eltérni a kiinduló szabályoktól, és az egyén vagyoni vagy személyes helyzetének figyelembevételével, a méltányosság és az igazságosság elve alapján mentességet biztosítani a vonatkozó szabály alól. Dániában arra a félre, aki gondatlanul megghiúsítja a bírósági meghallgatást, szükségtelen késedelmet okoz, irreleváns bizonyítékokat vagy más szükségtelen eljárési lépéseket kér, rá lehet terhelni a költségeket még akkor is, ha megnyeri az ügyet.

13. ábra: A jogi költségek megfizetésére vonatkozó szabályok az egyes tagállamokban



Forrás: FRA, 2010

A jogi költségek megfizetése

Azon általános szabály ellenére, miszerint a jogi költségek a vesztes felet terhelik, az **Egyesült Királyságban** „kis összegű követelések” esetén (€5814 értékhatárig²⁴⁰) megváltozik a helyzet, és a vesztes fél által fizetendő költségeket szándékosan úgy korlátozzák, hogy ezzel határt szabjanak a feleket terhelő pénzügyi kockázatnak. A munkaügyi bíróságon szintén nem feltételezik, hogy a vesztes fél meg fogja fizetni a nyertes költségeit.

Németországban az az általános szabály, hogy a költségek a vesztes felet terhelik, szintén nem vonatkozik a munkaügyi eljárásokra, amelyekben mindkét fél a saját költségeit viseli. Ezzel a módszerrel a kiszolgáltatott alkalmazottakat próbálják arra ösztönözni, hogy merjenek eljárást indítani, mivel nem áll fenn a veszély, hogy meg kellene téríteniük a munkáltató költségeit.

A speciális, peren kívüli panaszmechanizmusok esetében az eljárás általában ingyenes, például Ausztriában (Egyenlő Bánásmód Bizottság), Dániában (Egyenlő Bánásmód Tanács), Hollandiában (Egyenlő Bánásmód Bizottság (CGB)), Bulgáriában (PADC) és Romániában (NCCD). Amikor azonban bírósági eljárásra kerül a sor, a jogi eljárás költségei akadályozhatják a hatékony jogorvoslatot. Ez különösen igaz azokban a tagállamokban, ahol a bírósági ügy elvesztése következtében meg kell fizetni a másik fél jogi költségeit (lásd a fenti 13. ábrát).

5.4. Bizonyítékok

Ahhoz, hogy a megkülönböztetés áldozatai a bíróságtól megfelelő jogorvoslatot kapjanak az elszenvedett kárért, elegendő bizonyítékot kell bemutatniuk a megkülönböztető bánásmód alátámasztására. Amennyiben a bizonyítékok megszerzése olyan nagy akadályokba ütközik, hogy a bíróság előtti kereset kudarcra van ítélve, az egyén törvényes jogait a gyakorlatban nem igazán lehet érvényesíteni. Annak érdekében, hogy enyhítse a megkülönböztetés bizonyításának nehézségét, az európai megkülönböztetésmentességi jog megengedi a bizonyítási teher megosztását.²⁴¹ Ezen kívül előfordulhat, hogy a felperesnek olyan statisztikai adatokra kell támaszkodnia, amelyek a megkülönböztető bánásmód általános mintáit bizonyítják. Néhány ország joghatóságában emellett „szituációs próbák” segítségével generált bizonyítékot is elfogadnak.

²⁴⁰ Azaz 5000 font (2010. szeptemberi árfolyamon).

²⁴¹ Lásd a 2000/78/EK irányelv (foglalkoztatási keretirányelv) 10. cikkét, HL L 303., 2000. december 2., 16. o. Lásd még EJEB, 7045/08. sz. *Gurgurov kontra Moldova* ügy, 2009. június 16., 56. pont.

5.4.1. A bizonyítási teher

A megkülönböztetésmentességi jogban a megkülönböztetés bizonyítása gyakran nehézkes, mivel az elkövető nem feltétlenül adja kifejezett jelét annak, hogy az áldozattal azért bánik másokhoz képest kedvezőtlenebbül, mert azok valamilyen védett tulajdonsággal rendelkeznek (ilyen lehet például az életkoruk vagy a nemük). Az ilyen indíték sokszor csak az elkövető elméjében létezik. E nehézség kezelése érdekében a faji egyenlőségről szóló irányelv (8. cikk), az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférésben a nemek egyenlőségéről szóló irányelv (9. cikk), a nemek közötti egyenlőségről szóló (átdolgozott) irányelv (18. cikk) és a foglalkoztatási egyenlőségről szóló irányelv (10. cikk) kifejezetten megengedi a bizonyítási teher felek közötti „megosztását”. Ennek megfelelően, amennyiben a felperes olyan tényeket tud bemutatni, amelyek alapján feltételezhető, hogy megkülönböztetés történt, akkor az alperesnek kell bizonyítania, hogy nem történt jogsértés.²⁴² Ez a rendelkezés olyan elvet fogalmaz meg, amelyet a nem alapján történő megkülönböztetéssel kapcsolatban az EB ítélkezési gyakorlatában már rögzített.²⁴³ Ennek ellenére úgy tűnik, hogy ez a szabály a fenti irányelvek bevezetése előtt sok tagállamban nem működött. Egy-két tagállam láthatólag nem építette be kifejezetten ezt az elvet polgári eljárásaiba, vagy nem alkalmazta azt a bírósági eljárások során.²⁴⁴

5.4.2. Statisztikai adatok

Ahhoz, hogy a panaszos alá tudja támasztani a megkülönböztetés tényét, bizonyítania kell, hogy kevésbé kedvező elbánásban részesült ahhoz képest, ahogy másokkal szemben hasonló helyzetben eljárnak. Ehhez az információhoz azonban olykor nehéz hozzájutni.²⁴⁵ Ahhoz például, hogy a panaszos bizonyítani tudja a fizetés tekintetében fennálló közvetlen megkülönböztetés tényét, olyan adatokhoz kell hozzáférnie, amelyekből kiderül, hogy kevesebb fizetést kap, mint a hasonló beosztásban lévő, hasonló tapasztalattal vagy képzettséggel rendelkező kollégák. Ez az információ azonban nem áll mindig könnyen rendelkezésre. A közvetett megkülönböztetés bizonyításához azt kell igazolni, hogy egy egységes (azaz látszólag „semleges”) szabály vagy gyakorlat személyek egy – például faji vagy etnikai származásuk alapján alkotott – csoportját aránytalanul hátrányosan érinti. Bizonyos helyzetekben ez statisztikai

²⁴² Bár azok a tagállamok, ahol a bíróságnak vizsgálati szerepe van, nem kötelesek alkalmazni ezt a szabályt. A megkülönböztetésmentességi jogban alkalmazott bizonyítékokra vonatkozó európai előírásokat részletesebben az EJE és az FRA (2011) kézikönyve tárgyalja: *A handbook on European non-discrimination law*, 5. fejezet.

²⁴³ Lásd az *Enderby kontra Frenchay Egészségügyi Hatóság és az egészségügyi miniszter* ügyet, EBHT 1993., I-5535. o., 14. pont.

²⁴⁴ Chopin, I. and Gounari, E.N. (2009) *Developing anti-discrimination law in Europe. The 27 EU Member States compared*, a megkülönböztetésmentesség területével foglalkozó jogi szakértők európai hálózata számára készült jelentés, Luxembourg: Kiadóhivatal, 66–67. o.

²⁴⁵ A statisztikai bizonyítékokkal kapcsolatban lásd még: FRA (2010), *The Racial Equality Directive: application and challenges*, Luxembourg: Kiadóhivatal.

adatok bemutatását teszi szükségessé. Például igazolható, hogy egy szolgáltató, amely egy adott körzetben megtagad egy szolgáltatást, valójában közvetett megkülönböztetést alkalmaz, ha bizonyíték van arra, hogy ebben a körzetben túlnyomórészt egy etnikai kisebbség tagjai élnek. Az EB és az EJEB elfogadta a statisztikai adatok alkalmazását olyan bizonyítékként, amely alkalmas a megkülönböztetés vélelmezésére, és használata az Egyesült Királyságban és Hollandiában bevett szokás.²⁴⁶ Ez a gyakorlat azonban sok tagállamban továbbra is ismeretlen, mivel valójában nem gyűjtenek olyan adatokat, amelyek ilyenkor segíthetnének – ennek okait pedig alább tárgyaljuk.

Úgy tűnik, hogy a tagállamok több mint egyharmada engedélyezi „szituációs próbák” alkalmazását a megkülönböztetés fennállásának bizonyítása céljából, bizonyos feltételek mellett (Belgium, Bulgária, Csehország, az Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Hollandia, Lettország, Magyarország és Svédország).²⁴⁷ A „szituációs próbákat” esélyegyenlőségi szervek és nem kormányzati szervezetek végzik; lebonyolításukhoz a többségi népesség és a kisebbségi csoportok tagjainak közreműködésére van szükség, akik esetleg megpróbálnak igénybe venni valamilyen szolgáltatást, például bemenni egy étterembe vagy bárba. A teszt ehhez hasonlóan abból is állhat, hogy azonos képesítéssel és szakmai tapasztalattal rendelkező jelentkezőkkel pályázatot küldetnek egy állásra, de úgy, hogy a jelentkezők nevei részben a többségi népesség, részben pedig etnikai kisebbségek tagjaira utalnak. Ha a bizonyítékok azt jelzik, hogy a kisebbségi csoport tagjai objektív módon igazolható jogszerű cél nélkül szisztematikusan kedvezőtlenebb elbánásban részesülnek, a bíróságok ezt a diszkriminatív bánásmód bizonyítékeként elfogadják.

5.5. Az ítéletek végrehajtása

Az ítéletek érvényesítésének vagy végrehajtásának elmaradása – azaz a jogerős ítélet olyan érvényre juttatásának elmulasztása, amelynek során biztosítják a kötelezettségek tényleges kiszabását vagy gyakorlati teljesítését – ugyancsak akadályozza az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. A magánszemély részére pénzbeli vagy más jellegű kártérítést biztosító jogerős bírósági határozatok végrehajtásának elmulasztása, illetve késedelmes végrehajtása

²⁴⁶ Lásd például: EB, C-4/02. sz. *Hilde Schönheit kontra Stadt Frankfurt am Main* és C-5/02. sz. *Silvia Becker kontra Land Hessen* egyesített ügyek, EBHT 2003, I-12575. o.; EJEB, 57325/00. sz. *D.H. és társai kontra Csehország* (Nagytanács) ügy, 2007. november 13. A statisztikák használata az Egyesült Királyságban jól bevált bizonyítási módszer a faji és etnikai megkülönböztetési ügyekben: lásd például: *West Midlands Passenger Transport Executive kontra Singh* (1988) IRLR 186. Hollandiában az Egyenlő Bánásmód Bizottság egyéni esetekben használ statisztikai bizonyítékot, gyakran a közvetett megkülönböztetés megállapítása érdekében. Hollandia/CGB (2004.03.01.), 2004-15. sz. ügy.

²⁴⁷ Rorive, I. (2009) *Proving discrimination cases – the role of situation testing*, Svédország/Brüsszel: Centre for Equal Rights, Migration Policy Group, 56. o.

ezért korlátozhatja az ilyen határozatokban védett jogokat, és ezáltal aláássa a megfelelő jogorvoslathoz és hatékony jogi védelemhez való jogot.²⁴⁸

Az EJEB és az ENSZ-EJB joggyakorlatában világossá tette, hogy egy jogerős ítélet²⁴⁹ végrehajtásának elmulasztása már önmagában is a hatékony jogorvoslathoz való jog megsértésének minősül. A hatékony jogorvoslathoz való jog nyilvánvalóan nemcsak az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés akadályainak megszüntetésére támaszkodik, hanem a nemzeti hatóságok megállapításainak és végzéseinek végrehajtására is, hogy a döntést átültessék a gyakorlatba.²⁵⁰

²⁴⁸ A bírósági határozatok végrehajtásának elmaradása annak eldöntésében is szerepet játszik, hogy az eljárás ésszerű hosszúságú idő alatt zajlott-e le; lásd a 3.1.3. részt.

²⁴⁹ Az ítélet csak azután válik jogerőssé, miután a fellebbviteli eljárást kimerítették, vagy arról lemondtak. Amennyiben van fellebbezési lehetőség (meg kell jegyezni, hogy a polgári ügyekben nincs általános fellebbezési jog: EJEB, 10563/83. sz. *Ekbatani kontra Svédország* ügy, 1988. május 26., 23-33. pont vagy az EJEE 7. jegyzőkönyve (ETS 117) csak büntetőügyekben garantálja a fellebbezés jogát), nem szükséges, hogy az eljárás minden szakasza megfeleljen az EJEE 6. cikke szerinti követelményeknek. Azt, hogy a 6. cikk követelményei teljesültek-e, inkább az eljárás egésze alapján kell megítélni. Miután az ítélet jogerőssé válik, a *res judicata* elv lép életbe. A *res judicata* a jogi eljárás véglegességének elve, amely kimondja, hogy egy bizonyos határozatot onnantól kell jogerősnek és visszavonhatatlannak tekinteni, miután az összes rendelkezésre álló eljárást vagy jogorvoslati lehetőséget kimerítették, illetve az ezek igénybevételére kiszabott határidők lejártak. Bár a felsőbb bíróságoknak még lehetőségük van felülvizsgálni a jogerős eljárást, ennek során arra a célra kell szorítkozni, hogy kijavítsák a bírói tévedéseket vagy téves ítéleteket, de nem céljuk az újratárgyalás vagy az ügy új meghatározása. Amikor tehát a bíróságoknak megengedik egy bizonyos ügy érdemi részének újratárgyalását az ítélet jogerőre emelése után, ez ellentmond a hatékony jogorvoslathoz való jognak, mivel az ítélettel megvédett fél nem nyeri el a jogerős határozattal járó bizonyosságot és biztonságot. Lásd például EJEB, 28342/95. sz. *Brumarescu kontra Románia* ügy, 1999. október 28., 61. pont, vagy EJEB, 33771/02. sz. *Driza kontra Albánia* ügy, 2007. november 13., 64. pont.

²⁵⁰ EJEB, 31107/96. sz. *Iatridis kontra Görögország* ügy, 1999. március 25., 66. pont; EJEB, 62503/00. sz. *Karahalios kontra Görögország* ügy, 2003. december 11., 23. pont; EJEB, 36813/97. sz. *Scordino kontra Olaszország* ügy, 2006. március 29., 198. pont. Lásd továbbá: EJB, 823/1998. sz. *Czernin kontra Csehország* közlemény, 1996. december 4., 7.5. pont.

Az ítéletek végrehajtása

Egy kormányzati szerv húsz hónapot is elérő ideig késlekedett egy alkalmazott részére bíróság által megítélt tartozás folyósításával. Az EJB aránytalannak találta a késéseket. E rendelkezés értelmében egy bírósági határozat vagy bármilyen joghatóság végzésének végrehajtását az eljárás szerves részének kell tekinteni.

Egy állami hatóság nem indokolhatja forráshiánnyal a bíróság által megítélt tartozás folyósításának elmaradását, ha pedig ésszerű időn belül nem hajtja végre a bíróság jogerős határozatát, ez az EJE megsértésének minősülhet.

(EJB, 73970/01. sz. *Săcăleanu kontra Románia* ügy, 2005. szeptember 6.)

15 uniós tagállamból származó kutatási eredmények alapján nem volt arra utaló bizonyíték, hogy a jogerős ítéletek végrehajtása ne történt volna meg, kilenc másik tagállam pedig nem rendelkezett megfelelő adatokkal ahhoz, hogy kellően meg lehessen ítélni a helyzetet (14. ábra).

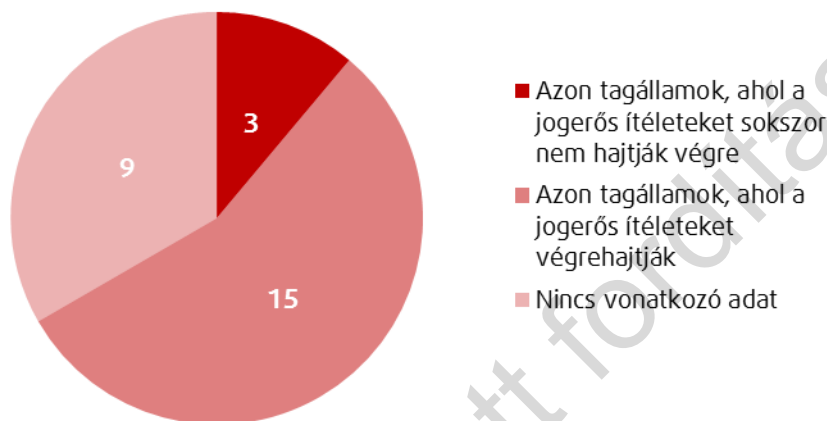
Bulgáriában a nemzeti jog rendelkezik az úgynevezett „előzetes” végrehajtásról. A bolgár bíróságok olyan esetekben engedélyezik az ítélet előzetes végrehajtását, ha tartásdíjat, javadalmazást vagy munkáért fizetendő ellenértéket ítélnek meg. A bolgár bíróságok ezenkívül olyankor is engedélyezhetik az előzetes végrehajtást, amikor egy hivatalos okmány alapján esedékes pénzüsszegeket ítélnek meg, illetve ha az ilyen összegeket az alperes elismerte, ha a késedelmes végrehajtás súlyos és jövátéhetetlen károkat okozna a felperesnek, vagy ha maga a végrehajtás válna lehetetlenné vagy jelentős akadályokba ütközne.

A jogerős ítéletek végrehajtásának elmaradásával kapcsolatos problémákra három uniós tagállamban derült fény (14. ábra). Úgy tűnik, hogy a jogerős ítéletek végrehajtásának elmulasztása különösen Romániában jelent rendszeres problémát.²⁵¹ Az Egyesült Királyságban az igazságügy-minisztérium által készített statisztikák azt jelezték, hogy a foglalkoztatásban való megkülönböztetés tilalmából és a fizetés egyenlőtlenségéből eredő követelésekről a munkaügyi bíróságon hozott határozatokat rendszeresen nem hajtják végre. A vonatkozó megállapítások szerint a nemzeti jogban a közelmúltban módosítások történtek a végrehajtási eljárások egyszerűsítése érdekében, bár ezek hatásának mértékét nehéz megjósolni. A jogerős ítéletek

²⁵¹ Lásd például 73970/01. sz. *Săcăleanu kontra Románia* ügy, 2005. szeptember 6.

végrehajtásának elmulasztásával kapcsolatban Görögországban is vannak problémák.²⁵²

14. ábra: A jogerős ítéletek végrehajtása a tagállamokban



Forrás: FRA, 2010

5.6. Összefoglaló

Az 5. fejezet előző részei a hatékony jogorvoslathoz való jog különféle vonatkozásairól adtak összehasonlító elemzést, konkrétan a jogorvoslat jellegéről (5.1. szakasz), a pénzbeli kártérítés mértékéről (5.2. szakasz), a jogi költségek megfizetésére vonatkozó szabályokról (5.3. szakasz), és végül az áldozatoknak pénzbeli kártérítést vagy más típusú elégtételt biztosító jogerős ítéletek végrehajtásáról (5.4. szakasz).

A vonatkozó kutatási eredmények szerint (5.1. szakasz) a pénzbeli kártérítés az elsődleges eszköze a megkülönböztetés áldozatai számára nyújtott jóvátételnek mind a 27 uniós tagállamban. Az EU tagállamainak többségében (19 államban) az ilyen pénzbeli kártérítést a jóvátétel más, nem pénzbeli formái is kiegészíthetik (pl. a korábbi pozícióba való visszahelyezés elrendelése, utasítás egy konkrét intézkedés megtételére a sértett fél helyzetének enyhítésére vagy

²⁵² Ezzel kapcsolatban azt is meg kell jegyezni, hogy bár nincs arra utaló bizonyíték, hogy Magyarországon nem hajtják végre a megkülönböztetés tilalma területén hozott jogerős ítéleteket, az anyagi kártérítéstől eltérő jóvátételt biztosító határozatok végrehajtása problémás lehet, mivel a hazai jog nem tartalmaz semmilyen arra vonatkozó szabályt, hogy hogyan kell végrehajtani a konkrét teljesítményt elrendelő határozatokat.

egy diszkriminatív szerződési záradék semmissé nyilvánítására). Büntető jellegű kártérítés megítélésére csak két uniós tagállamban van lehetőség.

Ami a hazai bíróságok által általában megítélt anyagi kártérítés összegét illeti, az erre vonatkozó kutatási eredmények (5.2. rész) azt mutatják, hogy ez nagymértékben függ az országos közegtől, és különösen az életszínvontól. Azt lehet megállapítani, hogy a vonatkozó statisztikai adatokat közlő uniós tagállamok többségében a pénzbeli kártérítés átlagos összege 2000–5000 euró között mozgott.

A megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos eljárásokban 22 uniós tagállam nemzeti bíróságai alkalmazzák azt a szabályt, hogy a jogi költségek a vesztes felet terhelik (5.3. rész). Annak érdekében azonban, hogy a megkülönböztetésnek áldozatul esett, megalapozott követeléssel bíró személyeket ne riasszák vissza az eljárástól, a hazai bírúk az EU legtöbb tagállamában eltérhetnek ettől a szabálytól, és a méltányosság és igazságosság elve alapján mentességet biztosíthatnak.

A bizonyítási teher felek közötti „megosztása” a megkülönböztetésmentességi joggal összefüggésben különösen fontos a jognak ezen a területén, tekintettel a megkülönböztetési esetek bizonyításával járó nehézségekre. A különböző tagállamokból származó tapasztalatok ugyancsak azt mutatják, hogy a statisztikák és a diszkriminációs próbák nagyon hasznos eszközként alkalmazhatók a megkülönböztető gyakorlat bizonyítékainak megszerzésére (5.4. szakasz).

Két uniós tagállamban mindazonáltal a jogerős ítéletek végrehajtása terén is komoly problémák vannak (5.5. szakasz).

Következtetések

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés létfontosságú a jogok hatálybaléptetéséhez és érvényesítéséhez. Ez a jelentés az EU egész területére kiterjedő összehasonlító áttekintést és elemzést ad az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésben tapasztalható kihívásokról és helyes gyakorlatokról. A nemzetközi szintet tekintve összehasonlító áttekintéssel szolgált az európai és nemzetközi mechanizmusok révén az EU területén rendelkezésre álló mechanizmusokról, illetve ezek kapcsolatáról a nemzeti joghatóságokkal. Az országos szint kapcsán a jelentés körüljárta a vitarendezési eljárások igénybevételének korlátait, így például a panaszok benyújtására vonatkozó határidőket, a keresetőségi jogra és a jogi díjakra vonatkozó szabályokat, valamint a peren kívüli eljárások igénybevételének lehetőségét a jogorvoslat elnyeréséhez. A továbbiakban megvizsgálta a jogsegély elérhetőségét, a meglévő alternatívákat és a nemzeti szinten igénybe vehető jogorvoslati módokat.

Az európai szint elemzése során a jelentés a szerződések végrehajtását ellenőrző ENSZ-bizottságok munkájával, az Emberi Jogok Európai Bíróságával, a Szociális Jogok Európai Bíróságával és az Európai Unió Bíróságával foglalkozott. Az ENSZ által kínált mechanizmusok hozzájárulnak ahhoz, hogy az igazságszolgáltatás a kvázi bírósági ellenőrző testületek révén széles körben hozzáférhető legyen. A részes államok azonban nem vállaltak kifejezett kötelezettséget arra, hogy az egyes panaszokról hozott határozataikat jogilag kötelezőnek tekintsék. Ráadásul az egyéni panasztételi eljárást sem mindegyik uniós tagállam hagyta jóvá. Az EJEB az EJEE megsértésével kapcsolatos panaszokat vizsgálhatja ki, az ECSR pedig az Európai Szociális Charta végrehajtását kíséri figyelemmel. Ez utóbbi csak egyes szervek, például nem kormányzati szervezetek vagy szakszervezetek által benyújtott, kollektív jellegű panaszok ügyében indíthat vizsgálatot. Az EJEB-re nehezedő fenntarthatatlanul nagy terhelés egy „precedens” eljárás bevezetését eredményezte, amelyet az ismételt jogsértések tárgyalására hoztak létre. Az Európai Bíróság az uniós joggal kapcsolatos panaszokat tárgyalhatja. A magánszemélyek közvetlenül (megsemmisítés iránti keresettel) és közvetett módon (előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel) egyaránt igénybe vehetik az Európai Bíróságot. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett reformok kiterjesztették az EB előtti keresetőségi jogot a megsemmisítés iránti eljárások keretében, bár ez továbbra is viszonylag korlátozott.

A jelentés országos szinten a meglévő gyakorlatokat elemezte az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tipológiájának fényében, hogy ezáltal meg lehessen határozni a kihívásokat és bevált módszereket. A vizsgálatban központi szerepet kaptak a megkülönböztetésmentességi jog területén érvényes eljárási szabályok, ítélkezési gyakorlat és gyakorlati módszerek, amelyeket a faji

egyenlőségről szóló irányelv, a nemek közötti egyenlőségről szóló irányelv és a foglalkoztatási egyenlőségről szóló irányelv képvisel. A tagállamok kötelesek végrehajtani ezeket a jogi aktusokat, és gondoskodniuk kell arról, hogy az általuk garantált jogok megsértésének esetére hatékony és a hasonló eljárásokhoz nemzeti szinten hozzáférhetővel egyenértékű jogorvoslat álljon rendelkezésre. A kutatás során megállapítást nyert, hogy bár az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jelentős mértékben biztosított, az EU tagállamai körében még maradtak fejlesztésre váró területek.

Ez a FRA első olyan vizsgálata, amely kifejezetten az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés kérdésével foglalkozik, ezért azokat a területeket kívánta azonosítani, ahol még további kutatásokra lehet szükség. Bár a jelentés központi helyen a bíróságokhoz való hozzáférést vizsgálta mint a jogorvoslat elnyerésének módját, valójában a FRA soron következő kutatásával együtt értendő, ez ugyanis a peren kívüli mechanizmusok szerepét és tapasztalatait járja körül – különös tekintettel az esélyegyenlőségi szervekre – az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés alternatív módjaként.

Nem hitelesített fordítás

**FRA**

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS



A jogok érvényesítésének képessége központi szerepet játszik abban, hogy az alapjogok elméletből kézzelfogható valósággá váljanak. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés nem csupán egy jogot testesít meg, hanem lehetővé teszi, illetve felhatalmazást ad arra, hogy a polgárok érvényesítsék jogukat és jogorvoslathoz jussanak. Ez a jelentés – az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének első tanulmánya erről a kérdésről – áttekintést ad az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megvalósításában tapasztalható kihívásokról és lehetőségekről. Összehasonlító elemzéssel szolgál az európai és nemzetközi szinten rendelkezésre álló eljárásokról és ezek kapcsolatáról a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerekkel. Mindenekelőtt azonban a nemzeti igazságszolgáltatási rendszereket és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megvalósításának eljárásait és gyakorlatait tárgyalja. Megnevezi a konkrét akadályokat, köztük például a panasz benyújtására vonatkozó szoros határidőket, a kereshetőségi jog korlátozó szabályait, a jelentős jogi költségeket és a jogi eljárások bonyolultságát.

Nem hitelesített