

TÓTH NORBERT

## A KÜLFÖLDIEK POLITIKAI JOGAINAK KORLÁTOZHATÓSÁGA AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYEZMÉNYÉBEN

### Bevezetés

Jóllehet az emberi jogok *per definitionem* univerzálisak, „az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. évi római egyezménynek” (rövidebb, bár nem hivatalos, de közismertebb nevén: Emberi Jogok Európai Egyezménye, vagy EJEE)<sup>1</sup> érdekes módon vannak olyan cikkei, amelyek nem minden emberi lényt esetleg azokat nem egyenlő mértékben illetnek meg, legalábbis a szerződés érintett szakaszaiból ilyen értelmezés is következhet.<sup>2</sup> Az emberi jogok egyetemességét általánosságban a diszkrimináció tilalma és az egyenlőség elvei biztosítják (mivel az „ember” jogi „fogalma”, legalábbis a születéstől kezdve,<sup>3</sup> szükségképpen egybeesik a biológiai értelemben felfogott emberrel) de ez nem jelenti azt, hogy minden emberi jog abszolút volna, vagyis meghatározott körülmények között ne lehetne korlátozni. Az EJEE-ben eleve vannak olyan rendelkezések, amelyek vagy általánosságban<sup>4</sup> – ellenben néhány kivétellel<sup>5</sup> – vagy pedig konkrét emberi jogok kapcsán<sup>6</sup> teremtik meg a korlátozás lehetőségét. Az ominózus rendelkezések közül ehelyütt

<sup>1</sup> Magyarországon kihirdette az „1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről”.

<sup>2</sup> Az EJEE konkrét emberi jogokat deklaráló cikkeinek nagy többsége mindenkire (*everyone, toute personne*) illetve senkire (*no one, nul*) vonatkozik, vagyis vitathatatlanul minden embert jogosultként ismer el. Ez alól az egyezményben valójában csak egyetlen kivétel van, a házassághoz való jogot tartalmazó 12. cikk, amely férfiakra és nőkre szól, mint az adott jog alanyairól, amelyből az Emberi Jogok Európai Bírósága azt a következtetést vonta le, hogy ennek jelentősége van. L.: *Judgement on the merits delivered by the First Section Schalk and Kopf v. Austria*, no. 30141/04, ECHR:2010:0624. Nem kizárt, hogy idővel ez a cikk – a vonatkozó szokásjogi jogfejlődés következtében – a *desuetudo* sorsára jut.

<sup>3</sup> Ennél tágabb, vagyis a születést megelőző időszakra vagy annak egy részére kiterjedő „ember” fogalom is létezik, de ebben az írásban ezt a kérdést nem vizsgálom.

<sup>4</sup> Ilyen például az Egyezményből fakadó meghatározott kötelezettségek felfüggesztésének lehetősége szükséghelyzet esetén, amelyre a 15. cikk biztosít lehetőséget.

<sup>5</sup> A fentebb említett 15. cikk (2) bekezdése szerint viszont bizonyos emberi jogokat vagy tilalmakat még szükséghelyzetben sem lehet felfüggeszteni.

<sup>6</sup> L.: például az EJEE 8-12. cikkeit.

egy a szakirodalomban nagyon ritkán vizsgált szakaszt,<sup>7</sup> és pedig a külföldiek politikai tevékenységének bizonyos emberi jogok kapcsán való korlátozhatóságát lehetővé tevő 16. cikket veszem szemügyre alaposabban, amely szerint: „A 10., 11. és 14. cikkek rendelkezéseit nem lehet úgy tekinteni, mint amelyek akadályoznák a Magas Szerződő Feleket, hogy a külföldiek politikai tevékenységét korlátozásnak vessék alá.”

Az EJEE itt hivatkozott cikkei a véleménynyilvánítás szabadságára (10. cikk), a gyülekezés és egyesülés (ideértve a szakszervezetek alapításának és az abban való részvételnek) szabadságára (11. cikk), valamint a megkülönböztetés tilalmára (14. cikk) utalnak, mint amelyeket eszerint meghatározott körülmények fennállása esetén a részes állam vagy államok korlátozhatnak. A kérdés már csak az, hogy vajon miért került egy ilyen rendelkezés 1950-ben az EJEE-be, milyen gyakran hivatkoznak rá az államok, és ezzel összefüggésben az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) pontosan hogyan értelmezi a szóban forgó cikket?

*Az Emberi Jogok Európai Egyezményének kodifikációja során keletkezett dokumentumok (travaux préparatoires) vizsgálata*

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének *travaux préparatoires*-ja alapján elmondható, hogy a külföldiek politikai tevékenysége korlátozásának lehetősége még nem volt része az első szövegváltozatoknak.<sup>8</sup> Az Európa Tanács Emberi Jogi Szakértői Bizottsága azonban módosító-javaslatok között ezt a kérdést is a végleges szövegbe illesztendőnek ítélte.<sup>9</sup> Az ennek nyomán elkészült tervezetek – az állampolgárokat terhelő bizonyos kötelező munkák

<sup>7</sup> A kapcsolódó magyar nyelvű kézikönyvek például nem is foglalkoznak ezzel a cikkel. L.: GOMIEN, Donna: *Rövid útmutató az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez*, Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, Budapest, 1994, 162. p., KÁDÁR András Kristóf – KARSAI Dániel: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga a gyakorlat számára*, Novissima Kiadó, Budapest, 2013, 164. p.; GRÁD András – WELLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírósághoz kézikönyv*. Negyedik, bővített kiadás, HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2011, 839. p.

<sup>8</sup> First Session of the Consultative Assembly of the Council of Europe. Strasbourg, August – September 1949. In: CDH (67) 4. Travaux préparatoires de l'article de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Preparatory work on Article 16 of the European Convention on Human Rights. Document d'information préparé par le Greffe. Information document prepared by the Registry. Strasbourg, le 25 mai 1967, 1. p.

<sup>9</sup> Report of the Sub-Committee instructed to make a preliminary study of the amendments proposed by the members of the Committee of Experts. (5th February 1950) (1) In: CDH (67) 4. Travaux préparatoires de l'article de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Preparatory work on Article 16 of the European Convention on Human Rights. Document d'information préparé par le Greffe. Information document prepared by the Registry. Strasbourg, le 25 mai 1967, 2. p.

kivételével – lényegében a szerződés majdani végleges szövegében meghatározott jogokra vonatkozóan állapították meg a külföldiek jogainak korlátozhatóságát.<sup>10</sup> Érdekeség, hogy a kodifikációnak ebben a szakaszában az elkészült javaslatok még nem külföldiekről (*aliens/étrangers*), hanem nem állampolgárokról (*non-nationals/non-ressortissants*) szóltak.<sup>11</sup> Az elképzelések szerint az államok a jogkorlátozás konkrét módjait belső szabályokkal rendezhették volna, amelyeknek összhangban kellett volna állniuk a „civilizált nemzetek által elismert általános jogelvekkel.”<sup>12</sup> Ez utóbbi feltehetően és elsősorban az arányosság, szükségszerűség, jóhiszeműség és méltányosság elveit jelentette volna. A Szakértői Bizottság által az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága részére készített jelentés előzetes tervezete is úgy indokolta a rendelkezésnek az Egyezmény szövegébe való felvételét, hogy az megfelel az egyetemes gyakorlatnak, amely szerint a külföldiek (nem állampolgárok) alapjogainak gyakorlása bizonyos korlátozásoknak vethető alá.<sup>13</sup> A kodifikáció későbbi szakaszaiban ez az elképzelés nem változott, a jogkorlátozó rendelkezésnek csak az Egyezményben elfoglalt helye módosult akként, hogy az kikerült az érintett szabadságjogokat rendező cikkekből és a szerződés önálló szerkezeti egységévé vált.<sup>14</sup> Érdekeség, hogy a luxemburgi delegátus például csak azzal a fenntartással támogatta az EJEE megsértésével kapcsolatos egyéni panaszjog elismerését, ha bizonyos jogokat illetően a szöveg különbséget tesz állampolgárok és külföldiek jogai között.<sup>15</sup> A külföldiek politikai jogainak

<sup>10</sup> Article 8c of the draft text of the first section of a draft Convention based on the work of the Consultative Assembly. (7th February 1950) In: CDH (67) 4. Travaux préparatoires de l'article de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Preparatory work on Article 16 of the European Convention on Human Rights. Document d'information préparé par le Greffe. Information document prepared by the Registry. Strasbourg, le 25 mai 1967, 2. p. és Article 7, c of the Preliminary draft Convention Uo.

<sup>11</sup> Uo.

<sup>12</sup> L.: Article 9 of the draft text of the first section of a draft Convention based on the work of the Consultative Assembly. (7th February 1950). Uo.

<sup>13</sup> Preliminary draft of the report submitted by the Committee of Experts to the Committee of Ministers. In: CDH (67) 4. Travaux préparatoires de l'article de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Preparatory work on Article 16 of the European Convention on Human Rights. Document d'information préparé par le Greffe. Information document prepared by the Registry. Strasbourg, le 25 mai 1967, 4. p

<sup>14</sup> CDH (67) 4. Travaux préparatoires de l'article de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Preparatory work on Article 16 of the European Convention on Human Rights. Document d'information préparé par le Greffe. Information document prepared by the Registry. Strasbourg, le 25 mai 1967, 5–9. p.

<sup>15</sup> Conference of Senior Officials of Human Rights (Strasbourg, 8th – 17th June 1950). Minutes of the sitting of 10th June (Non-official document). In: CDH (67) 4. Travaux préparatoires de l'article de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Preparatory work on Article 16 of the European Convention on Human Rights. Document d'information préparé par le Greffe. Information document prepared by the Registry. Strasbourg, le 25 mai 1967, 7. p.

korlátozását ekkoriban feltehetően a hidegháborús szovjet politikai befolyástól való félelmek, a második világháború és az azt megelőző időszak tapasztalatai, valamint általában a politikai szféra állampolgárok számára fenntartott jellege egyaránt indokolhatták.

#### *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó joggyakorlata*

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye külföldiek politikai jogainak korlátozását lehetővé tevő 16. cikkével beszédesen alacsony számú, mindössze két ügyben foglalkozott eddig az EJEB. Ez nyilván arra is utal, hogy a részes államok nem hívják fel az egyezménynek ezt a cikkét alperesi védekezésükben.

#### *A Piermont kontra Franciaország ügy<sup>16</sup>*

Az időben első számú ügy felperese Dorothée Piermont Strasbourgban született német állampolgár, aki az alapügy idején az Európai Parlament képviselője volt a Zöldek színeiben.<sup>17</sup> A Francia Polinéziai Felszabadítási Front akkori elnökének meghívására 1986. február 24-én Tahitira látogatott, ahol függetlenségpárti és atomenergiaellenes szervezetek rendezvényein vett részt, ahol beszédet is mondott, és ezekben a csendes-óceáni francia jelenlét végét, egyúttal az atomkísérletek befejezését követelte.<sup>18</sup> Emiatt 1986. március 2-án a Francia Polinéziáért felelős francia főbiztos vele szemben kiutasító határozatot hozott, továbbá megtiltotta számára, hogy Francia Polinézia területére később beutazzon.<sup>19</sup> A határozat indokolása szerint „minden külföldi állampolgárnak kötelesség egyfajta semlegességgel viseltetnie minden olyan francia területtel szemben, ahol éppen tartózkodik.”<sup>20</sup> Ez az intézkedés, amelyet a felperessel csak másnap, az Új-Kaledónia felé tartó repülőjáraton közöltek,<sup>21</sup> nem volt minden előzmény nélküli ugyanis tény, hogy Piermonttal már Francia Polinéziára való megérkezésekor, még a repülőtéren közölte a határőrség illetékese, hogy mutasson majd némi diszkréciót a francia belügyeket illetően, ellenkező esetben kiutasítását kockáztatja.<sup>22</sup> Miután a Kanak Szocialista Nemzeti Felszabadítási Front meghívására néhány nappal később megérkezett Új-Kaledóniára, a helyi francia főbiztos határozatban tiltotta meg, hogy az EP-képviselőt beléptessék Új-Kaledónia területére, mégpedig

<sup>16</sup> Judgement on the merits delivered by a Chamber Piermont v. France, nos. 15773/89 and 15774/89, ECHR:1995:0427.

<sup>17</sup> Uo., § 8.

<sup>18</sup> Uo., § 11.

<sup>19</sup> Uo., § 12.

<sup>20</sup> Uo.

<sup>21</sup> Uo., § 13.

<sup>22</sup> Uo., § 10.

részben a tahiti főbiztos korábbi végzésére, részben pedig közrendi okokra (a képviselőt a repülőtér előtt ellentüntetők várták) hivatkozva.<sup>23</sup> A felperes ezután kénytelen volt elhagyni a francia csendes-óceáni területeket, de mindkét határozat ellen panaszt nyújtott be az illetékes bíróságokon.<sup>24</sup> Jóllehet a helyi bírói fórumok végül helyt adtak a panaszosnak, a francia Államtanács (közigazgatási perekben a legfelsőbb bírói fórum Franciaországban) ezeket az ítéleteket felülbírálta és a főbiztosoknak adott igazat.<sup>25</sup> Piermont ezt nem hagyta annyiban és 1989-ben az – akkor még működő<sup>26</sup> – Emberi Jogok Európai Bizottságához (Bizottság) fordult azt állítva, hogy a tiltó és kiutasító határozatokkal Franciaország megsértette szabad mozgáshoz való jogát, illetve a véleménynyilvánítás szabadságához való jogát.<sup>27</sup> A Bizottság a panasznak részben helyt adva 8:6 arányban megállapította, hogy Franciaország azáltal, hogy Francia Polinézia területéről kiutasította és kitiltotta, megsértette Piermont véleménynyilvánítás szabadságához való jogát.<sup>28</sup> Az ügy végül az Emberi Jogok Európai Bírósága elé került, ahol Franciaország – többek között – az Emberi Jogok Európai Egyezménye külföldiek politikai tevékenységének korlátozását lehetővé tevő 16. cikkére is hivatkozott. Ezzel kapcsolatban az EJEB 1995. április 27-én kelt ítéletében megállapította, hogy a Bizottság tévesen hivatkozott az uniós polgárság intézményére, mint amely alapján Franciaország nem korlátozhatta Piermont véleménynyilvánítás szabadságához való jogát, hiszen ez a jogintézmény 1986-ban<sup>29</sup> még nem létezett.<sup>30</sup> A Bíróság ennek ellenére mégis úgy vélte, hogy Piermonttal szemben, aki az Európai Unió (sic!)<sup>31</sup> egyik tagállamának állampolgára és az Európai Parlament képviselője, nem hozható fel az Emberi Jogok Európai Egyezményének 16. cikke.<sup>32</sup> Utóbbi minőségnek az EJEB szerint azért van jelentősége, mert a francia tengerentúli területek lakosai részt vehetnek az EP-választáson.<sup>33</sup> Emiatt az

<sup>23</sup> Uo., § 20.

<sup>24</sup> Uo., § 14–15 és 21–22.

<sup>25</sup> Uo., § 16–17 és 23–24.

<sup>26</sup> Az Emberi Jogok Európai Bizottságát az EJEE 11. számú és 1998. november 1-jén hatályba lépett jegyzőkönyve szüntette meg.

<sup>27</sup> Judgement on the merits delivered by a Chamber Piermont v. France, nos. 15773/89 and 15774/89, § 36, ECHR:1995:0427.

<sup>28</sup> Uo., § 37.

<sup>29</sup> Az uniós polgárságot az 1992. évi Maastrichti Szerződés hozta létre, amely 1993. november 1-jén lépett hatályba.

<sup>30</sup> Judgement on the merits delivered by a Chamber Piermont v. France, nos. 15773/89 and 15774/89, § 64, ECHR:1995:0427.

<sup>31</sup> Az ügy alapjául szolgáló események idején (1986) az Európai Unió még nem létezett, mivel azt csak az 1993. november 1-jén hatályba lépett 1992. évi Maastrichti Szerződés hozta létre.

<sup>32</sup> Judgement on the merits delivered by a Chamber Piermont v. France, nos. 15773/89 and 15774/89, § 64, ECHR:1995:0427.

<sup>33</sup> Uo.

EJEB 5:4 arányban megállapította, hogy a konkrét ügyben sérült a felperes véleménynyilvánítás szabadságához való joga, mind Francia Polinézia, mind pedig Új-Kaledónia vonatkozásában.<sup>34</sup> A döntés ellen szavazó négy bíró „természetesen”<sup>35</sup> különvéleményt fűzött az ítélethez, amelyben – többek között – azt kifogásolták, hogy az ítélet nem indokolja meg a végkövetkeztetést vagyis, hogy az EU egyik tagállamának állampolgári, valamint az EP-képviselői minőség miatt teszik alkalmazhatatlanná a 16. cikket.<sup>36</sup> A döntéssel egyet nem értő bírák szerint ezzel az ítélettel az EJEB egy újabb mentességi okot ismert el jogalkalmazási eszközökkel a meglévők mellé, ez utóbbiakat akkor „az Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1965. évi jegyzőkönyv” részletezte.<sup>37</sup> A különvélemény szerzői szerint Piermont a francia jog alapján 1986-ban külföldinek számított, hiszen az uniós polgárság intézménye még nem létezett, emiatt az ítélet valamilyen jelentőséget kellett volna, hogy tulajdonítson a 16. cikknek, mivel az abban olvasható „külföldi” kifejezés egyértelmű (*unambiguous/dépourvue d'ambiguïté*) és nem enged kifejezett eltérést.<sup>38</sup> Azt azért a négy bíró is elismerte, hogy „a modern körülmények közötti politika felgyorsult nemzetköziesedését figyelembe kell venni”, ami miatt szerintük a 16. cikket a véleménynyilvánítás szabadsága alóli lehetséges szerződési kivételek<sup>39</sup> kontextusában kellett volna értelmezni és Piermont szabad véleménynyilvánításhoz való joga korlátozásának arányosságát illetően figyelembe venni.<sup>40</sup> Schabas szerint a 16. cikk inkább tekinthető egy a 10. és 11. cikkekre már amúgy is belefoglalt okokhoz járuló további korlátozási lehetőségnek.<sup>41</sup> A 16. cikk indokolás nélküli félértékelére a szakirodalom is felfigyelt. Míg a Bizottság véleményében még „napjaink megváltozott feltételeire” hivatkozva vetette el a 16. cikket, addig az EJEB a hallgatást választotta, amely a későbbi uniós bírósági főtanácsnok Juliane Kokott és szerzőtársa Beate Rudolf véleménye szerint akként magyarázható, hogy az ominózus cikk „már nem tükrözi vissza a nemzetközi emberi jogok helyzetét.”<sup>42</sup> Ugyanők

<sup>34</sup> Uo., § 86.

<sup>35</sup> Ennyire megosztó bírósági döntések esetében a különvélemény léte nem tekinthető meglepetésnek.

<sup>36</sup> Joint partly dissenting opinion of judges Ryssdal, Matscher, Sir John Freeland and Jungwiert. I. Article 10 (art. 10). A. French Polynesia, 4. p.

<sup>37</sup> Uo.

<sup>38</sup> Uo.

<sup>39</sup> Lásd az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. évi római egyezmény 10. cikk (2) bekezdését.

<sup>40</sup> Joint partly dissenting opinion of judges Ryssdal, Matscher, Sir John Freeland and Jungwiert. I. Article 10 (art. 10). A. French Polynesia, 5. p.

<sup>41</sup> SCHABAS, William A.: *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2015. 608. p.

<sup>42</sup> KOKOTT, Juliane – RUDOLF, Beate: PIERMONT v. FRANCE. 314 Eur. Ct. H.R. (ser. A). European Court of Human Rights, April 27, 1995, *The American Journal of International Law*, Vol. 90, Issue 3, July 1996, 458. p.



úgy vélik, hogy a Piermont-ügyben hozott ítéletével az EJEB azt a véleményét is kifejezte, hogy az Egyezmény európai alkotmányos okmányra illetve esz-közzé fejlődött, mivel a közös európai érdekű ügyekben „az állam által a saját állampolgárai és más európaiak számára biztosított politikai szabadságok mértéke egyenlő kell, hogy legyen.”<sup>43</sup> Túl azon, hogy a strasbourgi bíróság nem az Európai Unió intézménye, ez az ítélet valószínűleg valóban az „európai alkotmányosság” koncepció egyik korai, nemzetközi bírósági ítéletben való manifesztálódása. Véleményem szerint azt az EJEB helyesen ismerte fel, hogy a Bizottság által felhozott uniós polgárság intézménye, mint érv a visszaható hatály tilalma miatt nem alkalmazható, viszont ezzel együtt még nehezebben vitatható, hogy miért hivatkozik ítéletében mégis az „*Európai Unió* tagállama-ira” egy olyan ügyben, amely az EU születése előtt hét évvel, 1986-ban esett meg? Ezt leszámítva természetesen az lehet legitim érvelés – ha alkalmazott volna egyáltalán bármilyen érvelést az EJEB –, hogy a Maastrichti Szerződés hatályba lépése után az uniós polgárok nem minősülnek többé a politikai jogokat illetően abban az értelemben külföldinek, ahogyan ezt a 16. cikk kodifikálása idején az Európa Tanács tagállamai érthették. Valószínűleg ennek a „pontatlanságnak” az ítélet meghozatala idején (1995) az uniós polgárság miatt érzett eufória – hiszen kétségkívül nagy előrelépésről volt szó – és azok lehettek az okai, hogy az ítélet következtetéseit támogató öt bíró közül hárman már akkor uniós polgárok voltak (német, francia, svéd), míg ketten olyan államokból érkeztek (ciprusi, lengyel), amelyek ekkor már jelezték csatlakozási kérelmüket a szervezethez. Ezzel szemben a verdiktet ellenzők között találunk „hagyományosan euroszeptikus” (Egyesült Királyság, Csehország) vagy EU-n kívüli országokból (Norvégia) érkező bírókat is.<sup>44</sup>

#### *A Perinçek kontra Svájc ügy*

Pontosan két évtizedet kellett várni addig, amíg az EJEB egy újabb, a 16. cikket érintő ügyben hozhatott ítéletet. A Perinçek kontra Svájc ügy felperese Doğu Perinçek török állampolgárságú jogvégezett politikus, az ügy keletkezése idején a Török Munkáspárt elnöke.<sup>45</sup> Az alapügy lényege, hogy Perinçek három nyilvános eseményen vett részt Svájcban 2005-ben.<sup>46</sup> Ezek közül az első egy lausanne-i sajtótájékoztató volt, ahol törökül többek között azt mondta, hogy „az örmény népirtásra vonatkozó állítások nemzetközi hazugságnak minősülnek.” A második esemény egy konferencia volt, amelyet egy hotelban tartottak az 1923. évi lausanne-i szerződésre emlékezve. Itt a későbbi felperes többek között azt mondta, hogy „(...) a kurd probléma és az örmény

<sup>43</sup> Uo.

<sup>44</sup> <[https://www.echr.coe.int/Documents/List\\_judges\\_since\\_1959\\_BIL.pdf/](https://www.echr.coe.int/Documents/List_judges_since_1959_BIL.pdf/)> (letöltve: 2020. 07. 03.).

<sup>45</sup> Judgement on the merits delivered by the Grand Chamber Perinçek v. Switzerland, no. 27510/08, § 10-11, ECHR: 2015:1015.

<sup>46</sup> Uo., § 12.

probléma ezek miatt nem probléma és még csak nem is létezett (...).<sup>47</sup> Ezt követően hallgatóságának kiosztotta egy, a tárgyban korábban írt értekezését, amelyben tagadja, hogy az 1915-ös események népiirtásnak minősülnek.<sup>48</sup> Végül a Török Munkáspárt Köniz-ben tartott nagygyűlésén németül Leninre és Sztálinra hivatkozva lényegében megismételte, hogy véleménye szerint nem volt örmény népiirtás 1915-ben.<sup>49</sup> Ezek miatt a megjegyzések és állítások miatt a Svájc-Örményország Egyesület feljelentette őt „faji diszkrimináció” bűncselekménye miatt, ami alapján a svájci igazságszolgáltatás valamennyi szintje megállapította a bűnösségét.<sup>50</sup> Perinçek ekkor az EJEB-hez fordult egyebek mellett azt állítva, hogy a vele szemben alkalmazott büntetőjogi következményekkel Svájc megsértette a véleménynyilvánítás szabadságához való jogát.<sup>51</sup> Svájc – egyéb indokok mellett – a 16. cikkre hivatkozva próbálta meg igazolni a felperes elleni büntetőeljárását.<sup>52</sup> 2015. október 15-én kelt ítéletében az EJEB érdekes módon nem saját korábbi döntésére, hanem a Bizottság Piermont-ügyben hozott publikálatlan jelentésére hivatkozva állapította meg, hogy „ez a cikk a nemzetközi jog idejétmúlt értelmezését tükrözi vissza.”<sup>53</sup> A verdikt emellett utal a Parlamenti Közgyűlés egy még 1977-ben, a „külföldiek politikai jogaival és helyzetével foglalkozó ajánlására”,<sup>54</sup> amelyben az Európa Tanács parlamentáris szerve a 16. cikk hatályon kívül helyezését szorgalmazta.<sup>55</sup> Ennek ellenére a részes államok 1994-ben az EJEE-t átfogóan felülvizsgáló 11. számú jegyzőkönyv elfogadásakor csak annyiban módosították a 16. cikket, hogy azt címmel látták el („Külföldiek politikai tevékenységének korlátozása”).<sup>56</sup> Megjegyzendő, hogy az 1970-es években az Európa Tanácson belül több olyan határozat, javaslat vagy jelentés is született, amely általában az ET-tagállamok területén élő vagy tartózkodó külföldiek politikai jogaiért szállt síkra.<sup>57</sup> A Perinçek-ügyben hozott ítéletben az EJEB megjegyzi, hogy a 16. cikket sem a Bizottság, sem pedig a Bíróság soha korábban nem alkalmazta, és összességében a véleménynyilvánítás szabadsága kapcsán az EJEB vonatkozó joggyakorlata nem tesz különbséget állampolgárok és külföldiek

<sup>47</sup> Uo., § 13.

<sup>48</sup> Uo., § 14–15.

<sup>49</sup> Uo., § 16.

<sup>50</sup> Uo., § 17-26.

<sup>51</sup> Uo., § 116.

<sup>52</sup> Uo., § 118.

<sup>53</sup> Uo., § 121.

<sup>54</sup> PACE Recommendation 799 (1977) Political rights and position of aliens.

<sup>55</sup> Judgement on the merits delivered by the Grand Chamber Perinçek v. Switzerland, no. 27510/08, § 121, ECHR: 2015:1015

<sup>56</sup> L.: az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. évi római egyezmény módosításáról szóló 11. számú jegyzőkönyv Függelékét.

<sup>57</sup> Ezek példázó felsorolását L.: PACE Recommendation 799 (1977) Political rights and position of aliens. 8-9. p.



között.<sup>58</sup> Végül a Bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a 16. cikket úgy kell értelmezni, mint amelyik csak az olyan cselekedetek (*activities/activities*) korlátozására adhat az államok számára felhatalmazást, amelyek közvetlenül befolyásolják a politikai folyamatot.<sup>59</sup> Emiatt a Perincek-ügyben az EJEB irrelevánsnak tekintette a 16. cikket.<sup>60</sup> Sajnos a Bíróság azt nem határozta meg, hogy pontosan hol kezdődnek a politikai folyamatot befolyásoló cselekedetek, de valószínűleg egy országos parlamenti választási, esetleg népszavazási kampányban való nyílt külföldi megnyilvánulás már ilyennek tekinthető.

## Összegzés

Az EJEE-ben és a hozzá kapcsolódóan elfogadott jegyzőkönyvekben deklarált emberi jogok korlátozhatóságát az EJEB – éppen azok univerzalizmusa miatt – minden esetben szűken értelmezi. Ráadásul mivel a 16. cikk olyan politikai jogokra vonatkozik, amelyek a képviseleti demokrácia szempontjából nélkülözhetetlenek, a szigorban semmi meglepő nincs.<sup>61</sup> Az EJEE a létező emberi jogi dokumentumok körében tulajdonképpen csaknem egyedülálló abban, hogy a külföldiek bizonyos politikai jogait korlátozhatónak tekinti,<sup>62</sup> ráadásul a 16. cikk az egyetlen, az egyezményben előforduló explicit korlátozási lehetőség a diszkrimináció tilalmának.<sup>63</sup> A kép teljességéhez hozzátartozik, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 21. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek csak a saját országa kormányában van joga részt venni, illetve az Emberi Jogok 2004. évi Arab Chartája is csak az állampolgárok jogaként ismeri el a gyülekezési és egyesülési jogot, továbbá a választásokon való részvételt.<sup>64</sup> Ezzel kapcsolatban érdekesség viszont, hogy bár a Polgári és Politikai Jogok 1966. évi Nemzetközi Egyezségokmánya nem tartalmaz ehhez hasonló rendelkezést, az ahhoz csatlakozó államok egy része fenntartásában hivatkozva az EJEE 16. cikkére, saját maga vonatkozásában korlátozta az abban foglalt politikai jogok alkalmazhatóságát.<sup>65</sup> Ebben a körben elsősorban olyan nyugat-európai országokról (Ausztria, Belgium, Franciaország, Málta, Németország) van szó, amelyek nagyszámú bevándorló-közösségekkel rendelkeznek.

<sup>58</sup> Judgement on the merits delivered by the Grand Chamber Perincek v. Switzerland, no. 27510/08, § 121, ECHR: 2015:1015

<sup>59</sup> Uo., § 122.

<sup>60</sup> Uo., § 123.

<sup>61</sup> SCHABAS: *i.m.*, 608. p.

<sup>62</sup> Uo., 606. p.

<sup>63</sup> LAMBERT, Hélène: *The Position of Aliens in relation to the European Convention of Human Rights*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2007, 25. p.

<sup>64</sup> L.: az Emberi Jogok Arab Chartájának 24. cikkét.

<sup>65</sup> SCHABAS: *i.m.*, 609. p.

Láthattuk tehát, hogy a 16. cikk alkalmazási köre folyamatosan szűkül, sőt Schabas szerint idővel az is elképzelhető lesz majd, hogy a politikai jogok élvezete nem annyira az állampolgársághoz, hanem inkább a lakóhelyhez kapcsolódik majd később.<sup>66</sup> A tendencia kétségkívül inkább ebbe az irányba mutat,<sup>67</sup> és csak azért nem lehet egyértelműen a 16. cikkel ellentétes, így azt lerontó, az EJEE elfogadása óta kialakult szokásjogi normáról beszélni, mert nem teljesen egyértelmű, hogy mit is kell pontosan a véleménynyilvánítás szabadsága, az egyesülés szabadsága és a gyülekezési jog kapcsán kifejtett „politikai tevékenység” alatt érteni. Ráadásul az imént említett fenntartások is nehezítik az ilyen következtetés levonását, igaz itt felvethető lenne, hogy a fenntartást megfogalmazók esetében pusztán *persistent objector*-i alapállásról van szó, ami nem feltétlenül akadályozza új szokásjogi szabály keletkezésének.<sup>68</sup> Az EJEB ismertetett esetjoga alapján annyi bizonyosnak tűnik, hogy az EU tagállamai nem alkalmazhatják az EJEE 16. cikkét az uniós polgárokkal szemben, mivel ebben az értelemben azok nem minősülnek külföldinek.<sup>69</sup> Nem alkalmazható továbbá a többes állampolgárokkal szemben sem, hiszen őket az állampolgárság szerinti államok saját állampolgárukként fogadják el. Az uniós polgárok és a többes állampolgárok esetében persze felvethető, hogy a főszabály alól az állandó lakóhely alapján tehető-e adott esetben kivétel? Ugyancsak érdekes kérdéseket vet fel a bizonyos közhivatalalt viselők – különösen a politikusok, illetve diplomaták – külföldi véleménynyilvánítása. A nemzetközi jogban ezekre a helyzetekre főszabályként alkalmazandó a beavatkozás tilalma, ami diszkréciót követel meg a külföldi hivatalos személyektől a másik ország bel- és külügyeit illetően. Kivételként viszont említhető, hogy például az európai integráció és a globalizáció előrehaladtával ma már nem meglepő, hogy politikusok más országokban tartott választási rendezvényeken határozott véleményt nyilvánítsanak valamely helyi politikai szereplő mellett és ezt általában ma már nem kérik ki maguknak az államok a beavatkozás tilalmára hivatkozva, különösen az Európai Unión belül. Ez is azt mutatja, hogy például azoknak az anyaországi politikusoknak a velük azonos nemzethez tartozó, de külföldön élő kisebbségi közösségek által működtetett politikai szervezetek érdekében tett megnyilvánulásai az EU-n belül valószínűleg nem korlátozhatók az EJEE 16. cikkére hivatkozva, mivel

<sup>66</sup> *Uo.*, 610. p.

<sup>67</sup> DURÁN, Alba – FERNANDO, Juan: Restrictions on the Political Activity of Aliens under Article 16 ECHR, In: ROCA, Javier García – SANTOLAYA, Pabo (eds.): *Europe of Rights: A Compendium on the European Convention of Human Rights*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2012, 501. p.

<sup>68</sup> Erről részletesen L.: GREEN, James A.: *The Persistent Objector Rule in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016, 317. p.

<sup>69</sup> SCHABAS: *i.m.*, 609. p.

azok nem minősülnek külföldinek.<sup>70</sup> Igaz, ettől azért különböző koncepció a beavatkozás tilalma, viszont uniós polgárok esetében itt is felvethető lenne, hogy az EU-s tagállamok mennyiben minősülhetnek egymás számára „külföldnek”? Az EU-n kívüli országok esetében elvileg más a helyzet, viszont amennyiben van olyan kétoldalú nemzetközi jogi (akár szerződéses, akár pedig szokásjogi eredetű) rezsim, amelyre alapozva az országok kölcsönösen vállalják, hogy területükön jogokat biztosítanak egymás nemzeti kisebbségeinek, az ezzel összefüggő politikusi véleménynyilvánítások nehezen tekinthetők a beavatkozás tilalma, vagy éppen (ET-tagállamok esetén) az EJEE 16. cikke megsértésének. Ami a gyülekezési és egyesülési jogot illeti elmondható, hogy ezek 16. cikk alapján való korlátozása az EJEB előtt még egyáltalán nem merült fel, ami alapján feltételezhető, hogy az államok gyakorlata még a véleménynyilvánítási szabadsághoz képest is toleránsabbá vált az idők során. Ebben a körben alappal vethető fel szerintem, hogy az elmúlt néhány évtized európai társadalomfejlődése és az „Európaközi” kapcsolatok minőségének változása olyan szokásjogi norma alakulásához vezetett, amely alapján e jogok korlátozása jelenleg nem képzelhető el reálisan és jogszerűen.

<sup>70</sup> Némileg persze árnyalhatja ezt a képet az Európai Unió Bíróságának (EUB) Sólyom-ügyben hozott ítélete, ahol Sólyom László akkori magyar köztársasági elnök komáromi szoboravatási „kísérlete” talán a véleménynyilvánítási szabadság körébe is vonható lett volna, az EUB ítéletében mindenesetre úgy találta, hogy bár Sólyom uniós polgár, az államfői „mozgásokra” nem az uniós jog, hanem a nemzetközi jog szabályai vonatkoznak. Judgment of 16 October 2012., *Hungary v Slovak Republic*, C-364/10, ECLI:EU:C:2012:630.