

AZ EURÓPAI EMBERI JOGI BÍRÓSÁG FELÜLVIZSGÁLATI ELJÁRÁSÁNAK REFORMJÁRÓL

Az Európai Emberi Jogi Egyezmény hatályba lépése óta a részes államok száma majdnem háromszorosára nőtt; így nem meglepő, hogy mivel az Európai Emberi Jogi Bizottság és a Bíróság előtt folyamatban lévő ügyek száma rendkívüli méreteket öltött, szükségessé vált a felülvizsgálati rendszer reformja. A reform célja az emberi jogok hatékonyabb védelme és – a jogvédelem jelenlegi színvonalának fenntartása mellett – az eljárás idejének csökkentése. Ennek érdekében, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1994 májusában elfogadta az azóta már hatályba lépett 11. kiegészítő jegyzőkönyvet, mely alapján 1998. november 1-jén egy új, a 11. kiegészítő jegyzőkönyv rendelkezéseinek megfelelően módosított egyezmény lép életbe.¹

Az egyezmény felülvizsgálati eljárásának reformja kapcsán felmerülhet azonban az a kérdés, hogy mi lesz a már folyamatban lévő ügyekkel? A reform kétségtelen előnye, hogy az egyéni kérelmező helyzete átláthatóbbá válik, hiszen a panaszos a jövőben csak egy szervvel áll majd kapcsolatban. A kérelem elfogadhatóságának feltételei azonban változatlanok maradnak, így a panaszos aligha fog változást újítást a strasbourgi eljárás első szakasza tekintetében. A reformnak a vizsgálat érdemi részére gyakorolt hatásával kapcsolatban viszont még korai volna következtetéseket levonni, mivel a 11. kiegészítő jegyzőkönyv egy bonyolult újratárgyalási rendszert vezet be, de az már most jól látható, hogy a reform az eljárás ezen szakaszára sem lesz különösebben drasztikus hatással.

A 11. jegyzőkönyv legfontosabb jellemzője az, hogy az eddigi két felülvizsgálati szerv, nevezetesen az Európai Emberi Jogi Bizottság és a Bíróság helyébe egy új, egységes bíróság lép, amely a jövőben mindkét szerv feladatait ellátja, azaz a panaszos közvetlenül az új bírósághoz fordulhat majd. Az egyezmény 54. cikke alapján a bírósági ítéletek végrehajtásának felügyelete az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának hatáskörében marad. Változás azonban, hogy a régi 32. cikk által biztosított, az egyéni beadványok elbírálására vonatkozó hatásköre megszűnik.²

Az új bíróság joghatósága is kötelező, és kiterjed minden olyan ügyre, amely az egyezmény értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos; akár államok kö-

zötti vitában, akár egyéni panasz alapján merül fel; ezen kívül a bíróság a Miniszteri Bizottság kérésére szakértői véleményt is kiadhat majd. A 56. cikk szövege az egyezmény területi hatályáról szólva megismétli a régi 63. cikket, mely szerint a Szerződő Feleknek külön nyilatkozatot kell tenniük azon földrajzi területek tekintetében, amelyek nemzetközi kapcsolataiért felelősséggel tartoznak, azaz ezeken a területeken a bíróság joghatósága továbbra sem lesz automatikusan kötelező.

Az egyéni panaszokat a bíróság egyik három tagból álló bizottsága vizsgálja majd, amelynek lehetősége lesz arra, hogy egyhangú határozattal a panaszt elfogadhatatlannak minősítse, vagy az ügylajstromból törölje – persze csak akkor, ha egy ilyen döntés minden további vizsgálat nélkül meghozható. A bizottság az érdemi vizsgálatra alkalmasnak talált panaszt a bíróság valamelyik tanácsa [*chamber*] elé terjeszti, amely egyrészt a panasz elfogadhatóságáról határoz, másrészt dönt az ügy érdemében. Az államok közötti kérelmek elfogadhatóságáról valószínűleg nem a bizottság, hanem a tanács dönt majd. Kivételes esetekben, ha például egy állam nem vitatja a panasz elfogadhatóságát, a bíróság a kérelem elfogadhatóságát a panasz érdemi részével együtt vizsgálhatja.

A régi bíróság és bizottság irodája, hasonlóan az irattárvezető és az irattárvezető-helyettes tisztségéhez, megszűnik. Az egyéves átmeneti időszak alatt a bizottság folytathatja munkáját a 11. jegyzőkönyv hatályba lépésekor még folyamatban lévő ügyek befejezéséig; amennyiben azonban a bizottság nem utasítja el érdemi vizsgálat nélkül a panaszt, a továbbiakban az új bíróság foglalkozik az ügygel. A már elfogadhatóvá nyilvánított panaszokat viszont még a régi eljárás keretében vizsgálják. Azon beadványokat, amelyek sorsáról a bizottság az átmeneti időszakban nem dönt, a bíróság vizsgálja majd. Az 1998. november 1. után elfogadott jelentésekkel kapcsolatban, a bizottság az ügy bíróság elé terjesztésére a (rég) 48. cikkben – illetve ahol alkalmazható, a 9. jegyzőkönyvben – foglalt eljárást alkalmazza majd. Azokkal az ügyekkel pedig, amelyeket nem terjesztettek a bíróság elé, az egyezmény (rég) 32. cikkének megfelelően a Miniszteri Bizottság foglalkozik majd. A jelenlegi bíróság 1998. no-

vember 1-jén megszűnik, ezt követően a testület előtt folyamatban levő ügyek az új bíróság nagytanácsa elé [*Grand Chamber*] fognak kerülni.

AZ ÚJ, EGYSÉGES BÍRÓSÁG

A bíróság folyamatos működését az egyezményben részes államokkal megegyező számú bíró biztosítja majd, akiket a 23. cikk 1. bekezdés értelmében hat évre választanak és akik ezen időszakot követően újraválaszthatóak.³ Az új bírák közül az Európa Tanács főtitkára sorshúzással választja majd ki azt a hetet, akiknek a mandátuma három évre szól. A 23. cikk 6. bekezdés alapján a bíró megbízatása megszűnik, ha 70. életévét betölti. A bíróság továbbra is Strasbourgban, de ezután állandó testületként működik majd.⁴ Az új bíróság azon bírái, akik előzőleg a bizottság tagjai voltak, be kell hogy fejezzék bizottsági tagként elkezdett munkájukat, de az új bíróság bírójaként is el kell látniuk feladataikat.

A bíróság az ügyeket bizottságokban, tanácsokban és az ügynevezett nagytanácsban tárgyalja majd. A bizottság három, a tanács hét, a nagytanács tizenhét bíróból fog állni. A bíróság teljes ülésen csak adminisztratív kérdéseket tárgyal majd, ennek keretében a teljes ülés választja meg a tanácsok elnökeit, illetve ez a szerv dönt a bíróság működési szabályzatának elfogadásáról.⁵

A bíróság létrehozza a tanácsokat, a tanácsok pedig a bizottságokat. A tanácsok és a bizottságok egyaránt határozott időre alakulnak. A nagytanács a bíróság elnökéből, az alelnökökből, a tanácsok elnökeiből és a bíróság működési szabályzatának megfelelően választott további bírakból áll. Ezen választott bírák hivatalból részt vesznek a tanácsok, illetve a nagytanács ülésein és akadályoztatásuk esetén őket a tanács vagy a nagytanács által kijelölt személyek helyettesítik majd. A nagytanács elfogulatlanságának biztosítója, hogy a 43. cikk alapján a plénum elé terjesztett ügy tárgyalásából ki vannak zárva azon bírák, akik a tanácsban az eredeti ítéletet meghozták, kivéve a tanács elnökét és azt a bírót, aki az ügyben résztvevő állam képviselője.

A BÍRÓSÁG MŰKÖDÉSE

A bírósághoz panaszt nyújthat be egyrészt államok közötti panasz esetén a tagállam⁶, másrészt bármely olyan személy, személycsoport vagy nem kormányzati szervezet, amely azt állítja, hogy valamelyik tagállam megsértette az egyezményben számára biztosított jogokat.

Mindkét esetben kötelező megindítani az eljárást, és a bíróság döntése is mindkét esetben kötő erővel rendelkezik. A panaszok a bíróság irodájához érkeznek be, az iroda feladata a panaszosokkal való kapcsolattartás is. Ezt követően a panaszt a bíróság valamely tanácsa nyilvántartásba veszi, és az ügyet kiszignálja az előadó bíróra. A panasz elfogadhatóságának feltételei az 35. cikk értelmében nem változtak, és az érdemi tárgyalás nélkül történő elutasítást követő eljárás is csak részben módosult. Az eljárás ebben a szakaszban egyezséggel vagy a bíróság érdemben hozott ítéletével fejeződhet be, itt a Miniszteri Bizottság már nem jut szerephez.

A 11. jegyzőkönyv célja az eljárás egyszerűsítése, és nem annak érdemi megváltoztatása. Ennek megfelelően a bíróság gyakorolja majd a jelenleg még a bizottság hatáskörébe tartozó, az ügyek szűrésével kapcsolatos feladatokat. A tanácsok hatáskörébe fog tartozni az államok között felmerült viták és egyéni panaszok elfogadhatóságával kapcsolatos döntések meghozatala, illetve azok érdemi vizsgálata, azonban ezzel kapcsolatban a bizottságoknak és a nagytanácsnak is vannak különös hatáskörei.

Ha az előadó bíró úgy ítéli meg, hogy a panasz elvi kérdéseket vet fel, de nem felel meg az elfogadhatóság feltételeinek, illetve ha a bizottság nem egyhangúlag utasítja el a panaszt, a tanács dönt az elfogadhatóság kérdésében.⁷ A panaszt érdemben a tanács, kivételes esetben a nagytanács vizsgálja.⁸ Az előadó bíró elkészíti az ügy aktáit és kapcsolatba lép a felekkel, akik beadványaikat továbbra is írásban juttatják el a bírósághoz. A tárgyalási szakasz egy meghallgatásból áll, amelynek során egyrészt a panaszosnak, vagy államok közötti vita esetén a kezdeményező tagállamnak, másrészt a megtámadott félnek van joga perbeszédet tartani. Ha van remény a vita egyezséggel történő rendezésére, a nagytanács ebben is a felek rendelkezésére áll. Amennyiben egyezés nem érhető el, a tanács ítéletet hoz. Ha valamely ügy kapcsán az egyezmény értelmezése szükséges, illetve ha a döntés ellentmondásba kerülne a bíróság valamely előző ügyben hozott ítéletével, akkor az ítélethozatalt megelőzően a tanács a nagytanács javára bármikor *proprio motu* lemondhat az ügy elbírásáról, kivéve ha a felek egyike tiltakozik ez ellen.⁹ A tanács által hozott ítélet végleges, ha a felek nyilatkoznak, hogy nem kívánják az ügyet felterjeszteni a nagytanácshoz, illetőleg ha ilyen felterjesztés három hónappal az ítélethozatalt követően sem érkezik; fontos azonban, hogy csak a felek jogosultak az ügy újbóli meghallgatás céljából történő felterjesztését kérni. Ha a felek valamelyike ezt megteszi, egy öttagú testület vizsgálja meg, hogy az eset kapcsán felmerülhetnek-e többeket érintő, fontos kérdések; ha igen, a testület elfogadja a felterjesztés iránti kérelmet;¹⁰ ez a rendel-

kezés a bírósági ítéletek magas színvonalának megőrzését igyekeznek biztosítani. Minden olyan ítélet végleges és kötelező, amelyben nincs további lehetőség a felterjesztésre; akár azért, mert lejárt a három hónapos határidő, vagy mert a felek jelezték, hogy nem kívánják kezdeményezni az ügy újratárgyalását, illetve ha az öt bíróból álló testület úgy dönt, hogy nem szükséges megvizsgálnia az ügyet. Az ítélet végrehajtását a Miniszteri Bizottság felügyeli. A jelenlegi rendszerhez hasonlóan az eljárás bármely szakaszában lehetőség van az ügy egyezséggel történő lezárására.

A jegyzőkönyv szabályozza harmadik személyek részvételét az eljárásban, eszerint beavatkozó lehet az a tagállam, melynek a panaszos állampolgára. A bíróság elnöke bármelyik, félként nem szereplő tagállamot, vagy az ügyben érintett személyt felkérheti írásos nyilatkozat benyújtására vagy az eljárásban történő részvételre.¹¹

A 47–49. cikkek, amelyek a bíróság szakértői vélemény adására vonatkozó hatásköréről szólnak, lényegében megegyeznek a jelenlegi egyezmény 2. jegyzőkönyvében foglaltakkal, azzal az eltéréssel, hogy a Miniszteri Bizottság az ilyen irányú felkérést részvételi joggal rendelkező tagjainak nem kétharmados, hanem egyszerű többségével is megszavazhatja. A 47. cikk 2. bekezdése fényében azonban nem valószínű, hogy a bíróság ilyen irányú felkérést fog kapni, hiszen az kimondja, hogy „a szakértői vélemény nem vonatkozhat az egyezmény I. fejezetében és kiegészítő jegyzőkönyveiben meghatározott jogok és szabadságok tartalmával és terjedelmével összefüggő, vagy olyan kérdésekre, amelyeket az egyezmény rendelkezéseinek megfelelően előterjesztett panaszok kapcsán a bíróságnak, vagy a Miniszteri Bizottságnak kell megvizsgálnia.” A bíróság szakértői vélemény adására vonatkozó hatáskörének fontos szerepe lehetne az egyetemes jogértelmezés és jogfejlődés szempontjából, sajnálatos módon azonban ez a módosított egyezmény alapján is csak elvi lehetőség marad.

ÁTMENETI RENDELKEZÉSEK

A 11. jegyzőkönyv 3. és 4. cikkei az átmeneti időszakról rendelkeznek. A 4. cikk értelmében az utolsó ratifikációt követően haladéktalanul megválasztják az új bírakat és sor kerül az új bíróság felállításával kapcsolatos további lépésekre is.

A jegyzőkönyv hatályba lépése után, de még a régi 31. cikk alapján elfogadott jelentést a bizottság eljuttatja a felekhez, akik azonban ezt nem hozhatják nyilvánosságra. Ebben az esetben a régi 48. cikk alapján a bizottság, a tagállam, vagy – ahol a 9. sz. jegyzőkönyv alkalmazható – az egyén terjesztheti fel az

ügyet a bírósághoz. Ezután a nagytanács öt tagja dönt arról, hogy kiszignálja-e az ügyet valamelyik tanácsnak, vagy a nagytanács foglalkozik a panasszal. A régi 32. cikknek megfelelően a bírósághoz fel nem terjesztett ügyek a Miniszteri Bizottsághoz kerülnek.

A 11. sz. jegyzőkönyv hatályba lépésével a régi bíróság befejezi működését. A folyamatban lévő ügyeket átteszik az új bíróság nagytanácsához. Végül, a Miniszteri Bizottság előtt folyó, a jegyzőkönyv hatályba lépéséig el nem bírált ügyeket, a régi 32. cikk alapján eljárva a Miniszteri Bizottság dönti majd el.

VISSZA A JÖVŐBE?

1982 óta több javaslat is volt a bizottság és a bíróság egységes szervezetté történő összeolvasztására. Az összeolvasztás ötletén kívül, 1990-ben volt egy holland–svéd kezdeményezés, amely értelmében az egyéni panaszok tekintetében a bizottság a 31. cikk alapján elkészített jelentésben foglalt véleményét jogilag kötelező döntéssé kellett volna átalakítani. Így jött volna létre egy olyan kétfokú bírósági rendszer, ahol a bizottság mint elsőfokú bíróság működött volna, és döntése ellen a bírósághoz lehetett volna fellebbezni. A javaslat a Miniszteri Bizottságnak a régi 32. cikken alapuló, az egyéni panaszok elbírálásával kapcsolatos hatáskörét megszüntette volna.¹² Ilyen jellegű tervezet azonban akkor még nem lehetett elfogadtatni. A különböző reformjavaslatokat a Miniszteri Bizottság elé terjesztették, a célból, hogy a később esedékes munkára egyértelmű felhatalmazást nyerjenek. Majd az 1993. október 9-i bécsi csúcstalálkozón, az Európa Tanács tagállamainak államfői elfogadták a Bécsi Deklarációt, mely megnyitotta az utat a 11. jegyzőkönyvben testet öltött reformok előtt.

A felülvizsgálati rendszer reformjának egyik nagy előnye kétségtelenül az, hogy a panaszos közvetlenül a bírósághoz fordulhat. Az ötlet azonban nem új. Már 1948 májusában, a hágai Európai Konferencia több határozatában is jelentkezett az az igény, hogy legyen egy emberi jogi karta és egy fórum, ahol megfelelő szankciókkal kikényszeríthetőek a karta rendelkezései. Ennek eredményeképpen állították fel az Európa Tanácsot. Az Európa Tanács Közgyűlése (a későbbi a Parlament) már első ülészakán, 1949 augusztusában tárgyalta a kérdést, és megbízta a Jogi és Adminisztrációs Bizottságot, hogy az emberi jogok kollektív érvényesítésének biztosítására dolgozzon ki javaslatokat. Ugyanezen ülészak befejezése előtt a híres, 1949. szeptember 8-i Teitgen-javaslatban ismertette a bizottság álláspontját, amelyet a Közgyűlés el is fogadott. A bizottság e jelentésben javaslatot tett egy, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata alapján összeállított

tíz jogból álló lista elfogadására, és azok érvényesülése biztosítékául az Emberi Jogok Európai Bizottságának és Bíróságának felállítására. A bizottság feladata a jogsértésekkel kapcsolatos panaszok meghallgatása és az ügy egyezség útján történő rendezésének elősegítése lett volna, a bíróságé pedig a jogsértés megtörténtének megállapítása. További egyeztetések után, még ugyanabban az évben, 1950. november 4-én Rómában aláírták az egyezményt. Az egyezményben biztosított jogok lényegében ugyanazok voltak, mint amelyeket 1949-ben a Közgyűlés javasolt; a kikényszerítés szervei pedig a bizottság és a bíróság lettek.

A felülvizsgálati rendszer azonban az eredeti tervzetben megfogalmazottaknál gyengébbre sikerült: az egyén panaszjoga és a bíróság joghatósága tagállami döntés függvénye maradt, és amennyiben az ügyet nem terjesztették a bíróság elé, a Miniszteri Bizottság végső döntő fórumként funkcionált. Az 'Európai Kongresszuson' megfogalmazott álom kis híján egy fél évszázad alatt vált valóra.

MIT ÉR A REFORM?

A bizottság számtalan alkalommal jelezte, hogy támogatná a bírósággal való összeolvadást. Már 1993-ban a bizottsági munka racionalizálásáról szóló 8. jegyzőkönyv tervezetéhez készített memorandumában kifejtette, hogy az egyezményhez kapcsolódó felülvizsgálati rendszer reformja hosszú távon a két szerv egyesüléséhez kell hogy vezessen, egy olyan egységes bíróság felállítását eredményezve, amelyhez a panaszos közvetlenül fordulhat. Később a bizottság az Emberi Jogok Miniszteri Konferenciája számára, a 9. jegyzőkönyvben foglaltakkal kapcsolatosan készített véleményében is kifejezésre juttatta, hogy támogatja az összeolvadást. A 9. jegyzőkönyv biztosította a panaszos azon jogát, hogy az elfogadhatóvá nyilvánított ügyeket a bíróság elé terjessze.¹³

A régi rendszerrel kapcsolatban többen kifogásolták, hogy a bírósági munka többé-kevésbé a bizottság által már elvégzett vizsgálatok megismétlését jelentette. Bizonyos mértékig ez igaz is, azonban éppen a bíróság mondta ki, hogy „ha az ügy egyszer a bíróság elé kerül ... az ügygel kapcsolatos hatásköre teljes körű lesz, és így hivatalból értékelhet az eset korábbi elbírálása során felmerült valamennyi jog- és ténykérdést. Ebből kifolyólag alaptalan az a feltételezés, hogy a 26. cikkel kapcsolatos értelmezési és alkalmazási kérdések kívül esnek a bíróság hatáskörén.”¹⁴

A bíróság következetesen alkalmazta hatáskörének fenti értelmezését, és a bizottság sem kérdőjelezte meg a bíróság ezzel kapcsolatos gyakorlatát. Néhány jogtudósnak mégis az a véleménye, hogy az ilyen ér-

telmezés túlságosan széles hatáskört biztosít a bíróságnak.¹⁵ Különösen igaz ez a 27. cikk fényében, amely szerint a bizottság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az elfogadhatóság kérdésének eldöntésében.¹⁶ Az egyezmény előkészítőinek szándéka sem egy egymásnak alárendelt két szerv létrehozására irányult, sokkal inkább olyan szervek életre hívására, amelyek saját hatáskörben eljárva egymás mellett működnek.¹⁷ A bíróság maga is kimondta, hogy a bizottság döntései ellen nincs helye fellebbezésnek, akár elfogadhatatlanságra alapozva elutasítja, akár elfogadhatóvá nyilvánítja a kérelmet.¹⁸ Így a munka megkettőzése a bíróság hatáskör-értelmezésének tudható be. A kérelem érdemi vizsgálatával kapcsolatban sincs átfedés a bíróság és a bizottság hatáskörei között, mert a bíróság gyakorlata alapján a tényállás megállapítása és alátámasztása elsősorban a bizottság hatáskörébe tartozik. A bíróságot nem kötik a bizottság ténymegállapításai, így az előtte levő adatok összességének figyelembevételével újraértelmezheti azokat, ezen hatáskörét azonban csak kivételes esetekben gyakorolja.

A felülvizsgálati rendszer reformjának szükségessége mellett érvek sokaságát sorakoztatták fel, amelyek közül nem mindegyik volt egyformán meggyőző. Az is kérdéses, hogy miért volt meglehetősen behatárolt a 11. jegyzőkönyv előkészítőinek mozgásterre. Nem ez lett volna-e a legmegfelelőbb időpont arra, hogy az egyezmény felülvizsgálati rendszerével kapcsolatos egyéb hibákat is kiküszöböljék? Nem változott például a tagállamok azon joga, hogy az egyezmény bizonyos rendelkezéseitől háború vagy a nemzetbiztonságot fenyegető más rendkívüli állapot esetén eltérjenek, illetve az egyezmény bizonyos rendelkezései tekintetében fenntartásokkal éljenek. Az eltérés vagy a fenntartás kimondását követően pedig semmiféle jogorvoslat nem áll rendelkezésre, így ezek hatékony felülvizsgálata sincs biztosítva. A felülvizsgálati eljárás akkor tölti be igazán szerepét, ha majd az eltérés vagy a fenntartás keretében foganatosított intézkedések ellen érkezik be panasz.

Véleményem szerint a tevékenységi körök átfedése nem elég meggyőző indok az egységes bíróság létrehozására. Sajnálatosnak tartom, hogy az összeolvadás támogatói nem foglalkoztak annak megindokolásával, hogy miért rossz az – ami a jelenlegi rendszer nagy előnye –, hogy az eljárás során a fontosabb eseteket kétszer vizsgálják meg. Azt a tényt is figyelmen kívül hagyták, hogy a bizottság, kvázibírósági szerveként, a bíróságnál előnyösebb pozícióban van a felek közötti vita egyezség útján történő rendezésének elősegítésére. Vannak azonban további indokok is, amelyek sajnálatossá teszik a bizottság megszüntetését. Az egyezmény felülvizsgálati rendszerének módosítására irányuló új jegyzőkönyv előkészítése ugyanis

egyedülálló alkalmat adhatott volna a bizottság szerepének módosítására. A jegyzőkönyv előkészítő modellként használhatták volna az Emberi Jogok Amerikai Bizottságának hatáskörét és feladatait. Ez a bizottság hivatalból eljárva tényfeltáró bizottságok felállítását kezdeményezheti, ha alaposan feltételezhető valamely országban az emberi jogok tömeges és folyamatos megsértése, nem kell várnia tehát mindaddig, amíg valaki panaszt nem emel¹⁹ – már Európában sem lehet azt állítani, hogy ne lenne szükség egy ehhez hasonló aktív felülvizsgálatra.²⁰ Nyilvánvalóan a politikai akarat hiányzott az egyezmény ilyen irányú módosításához, pedig az Európa Tanács kibővülése ‘új demokráciákkal’, az egyezmény oroszországi ratifikálása és a emberi jogok jelenlegi törökországi helyzete csak további érveket jelentenek egy aktívabb felülvizsgálati szerv létrehozása mellett. A felülvizsgálati rendszer ilyen megváltoztatása azonban most távolabb van, mint valaha. Először is, mert a bizottság, amely a legalkalmasabb fórum lett volna erre a tevékenységre, megszűnt. Másodszor pedig, mert ezek a reformok csak az egyezmény módosításán keresztül vihetők végbe, ehhez pedig valamennyi szerződő fél jóváhagyása szükséges, az viszont kétségtelenül hosszas kormányközi tárgyalásokat igényelne.

A 11. jegyzőkönyv előkészítése során felmerült a politikai elem felülvizsgálati eljárásba integrálásának szükségessége, különösen az államok közötti vitás kérdésekben tartották volna fontosnak, hogy politikai megfontolások is szerepet kapjanak. A fenti megoldás támogatói a Miniszteri Bizottság hatáskörébe utalták volna ezt a feladatot, ahelyett, hogy a bizottsághoz telepítették volna. A Miniszteri Bizottság felülvizsgálati eljárásban játszott szerepét eddig is sok kritika érte.²¹ A jelenlegi reform egyik eredménye, hogy megszüntetette mindazokat az anomáliákat, amelyek a jelenlegi rendszer létrehozásának időszakában indokoltak voltak, ám mostanra eljárt felettük az idő. A hatályos rendszerben az egyéni panaszok vonatkozásában a Miniszteri Bizottság nem játszik szerepet a döntés meghozatalában.

Véleményem szerint, a Miniszteri Bizottság múltbeli szerepét illetően nem a politikai jellegnek kellene a kritikák homlokterében állnia, hanem annak, hogy olyan szervről van szó, amelynek eljárása a fair eljárás legminimálisabb kritériumainak sem felelt meg. Az egyén teljesen ki volt zárva a vizsgálati eljárásból, és maga a vizsgálat sem egy független és pártatlan fórum előtt zajlott. A fair eljárás előfeltételeit azt megelőzően kell biztosítani, mielőtt az érintett szervet az egyezmény felülvizsgálati rendszerén belül politikai természetű feladatokkal ruháznák fel. Az Emberi Jogok Amerikai Bizottsága bizonyos mértékig hasonlít az Európa Tanács Miniszteri Bizottságához. Az Amerikai

Bizottság hatásköre három csoportba osztható: egyrészt az Amerikai Államok Szervezetével, másrészt az Amerikai Emberi Jogi Egyezmény tagállamaival, harmadrészt azon tagállamokkal kapcsolatos hatáskörök, amelyek nem részesei az egyezménynek. Kvázi bírósági funkcióját eltekintve, az Emberi Jogok Amerikai Bizottsága egy olyan politikai szervezet, amely mindeközben megfelel a függetlenség követelményének is. A 11. jegyzőkönyv alkotói teljesen figyelmen kívül hagyták az Emberi Jogok Amerikai Bizottságának, az amerikai kontinensen az emberi jogok és alapvető szabadságjogok érvényesítésében játszott szerepét.

Abban mindenki egyetért, hogy az egyezmény felülvizsgálati szervei elviselhetetlenül túlterheltek. Ennek oka többek között: az egyezmény által előírt eljárás hosszúsága, a bizottság és a bíróság időszakos működése, az Európa Tanács bővülése, az egyéni panasz lehetőségének széleskörű elfogadottsága, és mindezek előtt az, hogy a benyújtott panaszok ma sokkal bonyolultabbak, mint a felülvizsgálati rendszer működésének kezdetén. Mindezen tényezők szükségessé tették tehát a strasbourgi szervezetrendszer felülvizgálását. A bizottság hátraléka kis mértékben csökkent, mert a 8. jegyzőkönyv hatályba lépése és egyéb eljárási reformok bevezetése óta a bizottság lényegesen többet ülészik. A bírósági ülések száma is jelentősen megnőtt, de az eljárás időtartamának jelentős csökkentéséhez és az ügyhátralék ledolgozásához ennél nyilvánvalóan sokkal többre volt szükség. Az azonban kétséges, hogy a jelenlegi reform képes-e megoldani mindezeket a problémákat. Először is, mert nem iktattak be olyan átmeneti időszakot, amelynek során a régi bíróság tovább dolgozhatott volna már megkezdett ügyein; az új bíróság ugyanis 1998. november 1-jén ‘hozományként’ kapja meg mindazon ügyeket, amelyeket a régi bíróság még nem zárt le. Másodszor, nehéz előre megjósolni, hogy az Orosz Föderációból érkező egyéni panaszok mekkora ügyszámot jelentenek. Reméljük, hogy a folyamatosan üléselő új bíróság meg tud majd birkózni a munkateherrel. Nem szabad azonban alábecsülni azt a terhet sem, ami általában keletkezik, hogy minden egyes ügy kapcsán dönt majd az elfogadhatóság kérdésében, megállapítja a tényállást, megkísérli egyezség létrehozását, végül az ügy érdemében dönt. Ezek a feladatok ma még megoszlanak a bizottság, a bíróság és a Miniszteri Bizottság között. Végezetül pedig azt is érdemes figyelembe venni, hogy a bíróság sok új, tapasztalatlan bíróból fog állni, akiknek időre lesz szükségük ahhoz, hogy megtanuljanak eligazodni ebben a meglehetősen bonyolult eljárási rendszerben és alaposan megismerjék a bizottság és a bíróság esetjogát, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelmének szintjét fenntarthassák és növelhessék Európában.

A REFORM JELENTŐSÉGE

Megvalósult az 1948-as álmom egy emberi jogi jogsértésekkel foglalkozó bíróság létrehozásáról, ahol a jogsértés kivizsgálására irányuló kérelmek előterjesztésével az egyének közvetlenül a bírósághoz fordulhatnak. A kezdeményezés támogatói valószínűleg abban a hitben éltek, hogy egy ilyen szerv önmagában meg tudja valósítani a politikai tradíciók közös örökségét, az eszményeket, a szabadságjogokat és a jogállamiságot. Az egyezményben foglalt jogok kollektív érvényesítéséhez a kontrollmechanizmus 11. jegyzőkönyvben foglalt reformjánál drasztikusabb változásra van szükség. A rendszer első jelentős reformjához majd ötven év kellett. A kérdés tehát az, hogy újabb ötven évet kell-e várunk egy újabb reformra, amely hatékony választ tud adni olyan kérdésekre, mint az emberi jogok nagytömegű és folyamatos megsértése. Az emberi jogi fórumrendszernek olyan feladatok megvalósítására is alkalmasnak kellene lennie, mint kibontakozó konfliktus esetén a 'korai figyelmeztetés', és a preventív közvetítés. Az 1998-as év, lévén az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának ötvenedik évfordulója, egy hatékony jogérvényesítési és felülvizsgálati eljárás kialakításának a kiindulópontja kell hogy legyen. Mérföldkő volt 1948-ban az az európai kezdeményezés, amely egy olyan eljárás létrehozását tűzte célul, amelynek keretében az egyének nemzetközi szinten panaszt emelhetnek. A példát néhány évtizeddel később az ENSZ is követte. Ha az egyezmény jelenlegi reformját is hasonlóan követik majd mások is, azt fontos előrelépésként értékelhetjük. Ez azonban még kevés ahhoz, hogy az emberi jogok védelmének Európában már elért szintje nemzetközi szinten is általánossá váljon.

(Ez a cikk Peter Baehrnek, a Holland Emberi Jogok Intézet (SIM) igazgatójának nyugdíjba vonulása alkalmából kiadott SIM különszámban jelent meg.)

JEGYZETEK

1. Lásd részletesebben *Explanatory Report on Protocol No. 11 on the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (ETS No. 155). Council of Europe, Strasbourg, 1994. illetve Yvonne Klerk: Protocol No. 11 to the European Convention for Human Rights: a Drastic Revision of the Supervisory Mechanism under the ECHR. In: Netherlands Quarterly of Human Rights, 1996. 14. kötet 1. szám továbbá A. Drzemczewski: A Major Overhaul of the European Convention Control Mechanism. In: Collected Courses of the Academy of European Law 1995. vagy The Protection of

- Human Rights in Europe. Martinus Nijhoff, Hága, 1997.
2. A továbbiakban az egyezmény 11. sz. jegyzőkönyvvel módosított cikkeire hivatkozom. Az egyezmény 11. jegyzőkönyve előtt hatályban lévő cikkeire való hivatkozást a 'régí' jelző hozzátételével jelzem majd.
3. 20. cikk.
4. 19. cikk.
5. 26. cikk.
6. 33. cikk.
7. 29. cikk 1. bekezdés.
8. 29. cikk 1. bekezdés.
9. 30. cikk.
10. 43. cikk.
11. 36. cikk, de a bíróság szervezeti és működési szabályzatának 37. pont 1. bekezdése értelmében beavatkozásra a jelenlegi szabályozás alapján is van lehetőség.
12. Részletesebben lásd ebben a témában az Európa Tanács által kiadott dokumentumot: Reform of the control system of the European Convention on Human Rights. In: Human Rights Law Journal, 1993. 14. kötet,
13. *Opus citatum.*
14. Judgement of 18 June 1971, *De Wilde, Ooms and Versyp*, ('Vagrancy' Cases), A. 12, 29–30. pp.
15. P. van Dijk–G. J. H. van Hoof (ed.): *Theory and Practice of the European Convention*. SIM/Kluwer Law International, Hága, 1998.
16. Lásd Ross és Sigurjonsson bírák különvéleményét a *De Wilde, Ooms and Versyp* esetekben ('Vagrancy' Cases), judgement of 18 June 1971, A. 12, 50. p.; továbbá Bilge bírő és Wold bírő különvéleményeit.
17. Lásd a bizottság véleményét a *De Wilde, Ooms and Versyp* esetekben ('Vagrancy' Cases), B. 10 (1971), 209. p.
18. Judgement of 18 June 1971, *De Wilde, Ooms and Versyp* esetek ('Vagrancy' Cases), A. 12, 30. p.
19. C. Medina: The Role of Country Reports in the Inter-American System of Human Rights. In: Netherlands Quarterly of Human Rights, 1997. 15. kötet 4. szám.
20. Lásd M. Kamminga: Is the ECHR equipped to cope with gross and systematic violations? In: Netherlands Quarterly of Human Rights, 1994. 12. kötet 2. szám.
21. Lásd például H. Golsong: Die eigenartige Rolle des Ministerkomitees des Europa-rates als eine der beiden Endentscheidungsinstanzen im Rahmen der MRK, EuGRZ, 1975. 448–449. pp. vagy P. Leuprecht: The Protection of Human Rights by Political Bodies (The Example of the Committee of Ministers of the Council of Europe. In: M. Nowak (eds), *Progress in the Spirit of Human Rights*, Kehl am Rhein, Engel Verlag, 1988. 95. p., illetve A. Drzemczewski: A "non-decision" of the Committee of Ministers under Article 32 (1) of the European Convention on Human Rights: The East African Asian Cases. *Modern Law Review*, 1978. 337–342. pp.