



Hatályba lépett az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez fűzött tizennegyedik jegyzőkönyv

Magyarország már 2005. december 21-én ratifikálta az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (közismert nevén: Európai Emberi Jogi Egyezmény, a továbbiakban: EJEE) 14. kiegészítő jegyzőkönyvét (a továbbiakban: Jegyzőkönyv), melyet a 2005. évi CXXIV. törvény hirdetett ki. E Jegyzőkönyv 2010. június 1-én lépett hatályba, mivel a február 16-ai oroszországi ratifikációval az utolsó akadály is elhárult életbe lépése elől. A Jegyzőkönyv az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB vagy bíróság) eljárási szabályait kívánta átalakítani annak érdekében, hogy a fórum megfelelően tudjon alkalmazkodni a megnövekedett ügyterherhez. E Jegyzőkönyv hatályba lépése elé különös akadályt gördített az a rendelkezés, amely szerint a Jegyzőkönyv csak az összes részes állam ratifikációja esetén lép hatályba. Sokak számára nem remélt fordulat volt az, hogy 2010. február 16-án, utolsóként Oroszország is ratifikálta a Jegyzőkönyvet, így az 2010. június 1-jén hatályba lépett.

Könnyű belátni, hogy az EJEB akkor került válaszútra, amikor szembesült azzal, hogy a panaszok egyre növekvő áradatát csak nagy nehézségek árán, elhúzódó eljárások során tudja fogadni. Kérdéssé vált, hogy vajon meddig mehet ez így tovább változatlan tendenciával mellett. Reformra volt szükség, mivel e probléma miatt a bíróság könnyen elveszthette volna vezető szerepét a nemzetközi emberi jogvédelemben. Azzal, hogy az Európai Unió Bírósága egyre határozottabban vállalta fel az alapvető jogok védelmét, a csatlakozó államok nagy része esetében az EJEB-nek a valós konkurenciával szembe kellett néznie.

Az Európa Tanács a bíróság átalakítása mellett döntött, és a 11. kiegészítő jegyzőkönyv után, amely az Emberi Jogok Európai Bizottságának és Bíróságának kettős fórumrendszerét megszüntette, ismét intézményi átalakításra került sor. A szervezeti és működési újítások arra irányultak, hogy minél több panasz elfogadható időn belüli elbírálására sor kerülhessen, és a hatékony bíráskodást továbbra is biztosítani lehessen a jelenlegi alapelvek mellett.

A Jegyzőkönyvhöz készült egy hivatalos magyarázat (*Explanatory Report*) is, amely választ ad arra, hogy mi volt a változtatás indoka és melyek annak fő vonalai. A reform előkészítésével megbízott bizottságok több alternatív javaslatot terjesztettek elő, hiszen a racionalizálás alapjait tekintve is eltérő megoldások voltak elképzelhetőek. Az EJEB ítélezésének a Jegyzőkönyv megszületése előtt alapját képezte az *actio popularis*, azaz az a jogelv, hogy az eljárási feltételek teljesítése esetén a szerződő államok bármelyike ellen felléphet bárki, ha az állam nem tartja tiszteletben az EJEE-ben foglaltakat.

Az egyik alternatíva az volt, hogy ezen az elven kell változtatni, és a korábbinál több feltételhez kötni azt, hogy ki fordulhat a bírósághoz és milyen esetekben. Ezt a javaslatot azonban a döntéshozó szerv elutasította, mert

úgy vélte, hogy a bíróság sikerének záloga az, hogy bárki odafordulhat az őt ért jogsérelem orvoslása ügyében.

Ehhez kapcsolódó javaslat volt az, hogy az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának gyakorlatában meghonosított előzetes befogadhatóságot vezesse be a bíróság. Ez esetben úgy lehetne csökkenteni az ügyterhet, hogy az érdemi eseteket a bíróság mégis elbírálná, azonban nem foglalkozna azokkal az ügyekkel, amelyeknél első vizsgálat alapján is látszik, hogy korábban már elbírált problémáról van szó, vagy az ügy érdemi elbírálásra nem alkalmas. Ez a megoldás is ellentmond azonban annak az elvnek, hogy a bíróság mindenki panaszát megvizsgálja és bírói fórumon dönt arról, hogy az eset érdemben elbíráható-e.

Mindezek alapján az a megoldás született meg, amely megőrzi az *actio popularis* értékét, ám mégis igyekszik szelektálni és egyszerűsített eljárásban kezelni azokat az ügyeket, amelyek érdemben nem bírálhatóak el, vagy egy már elbírált kérdéssel azonos problémát vetnek fel. Az Európa Tanács létrehozta az egyesbíró intézményét, amely a bíróság rendszerén belül működő egyszemélyes fórum. Lehetővé vált az is, hogy az egyesbíró a befogadhatóság kérdéséről döntsön, így az ügyteher egy jelentős része lekerült a tanácsok válláról.

Felvetődött továbbá, hogy az EJEB-hez tartozó előzetes bírói fórumok jöjjenek létre nemzeti vagy regionális szinten. E megoldás is szűrő szerepet töltené be, mivel azt célozza meg, hogy a potenciális panaszosok egy része már ezen az alacsonyabb szinten megkapja az EJEE által biztosított jogvédelmet. Ez a javaslat is elbukott, ugyanis a döntéshozók ragaszkodtak ahhoz, hogy az egységes bírói fórum megmaradjon az egységes jogvédelem megteremtése érdekében.

Mindezek a pillanatképek azt mutatják, hogy a reform konzervatív szellemben zajlott, a sok radikális javaslat után általában olyan megoldás született, amely a lehető legnagyobb mértékben igyekezett megőrizni a jelenlegi alapelvek érvényesülését a kényszerűen új struktúrában is. Rendkívül fontos volt a részes államok számára az, hogy a jövőben is ugyanúgy mindenki a bírósághoz fordulhasson, ha valamely szerződő állam nem tartja be a vállalt kötelezettségeit.

Érdemes egy apró kitérőt tenni az alapelvek vonatkozásában, mivel a reform keretében még arra is sor került, hogy az Európa Tanács határozzon arról, hogy vajon elképzelhetőnek tartja-e az Európai Unió csatlakozását az Európa Tanács emberi jogvédelmi rendszeréhez. Ez azért érdekes kérdés, mert az EJEE úgy fogalmaz, hogy a szerződő államok csak államok lehetnek. Az EU pedig a Liszaboni szerződés teljes ratifikálása után is csupán jogi személyiséggel rendelkező entitás lesz, de nem állam. Ennek ellenére az Európa Tanács úgy döntött, hogy az EU csatlakozása lehetséges az EJEE-hez, és ez esetben az EU

polgárai is panasszal fordulhatnak a bírósághoz az EU által elkövetett egyezményesértések esetében.

Felmerült az is, hogy a bíróság ne csak eseti ügyeket elbíráló jogvédő fórum maradjon, hanem lehetőség nyíljon arra is, hogy a szerződő államok tanácsadó véleményt kérhessenek a bíróságtól. Ezzel is megváltozott volna a bíraskodás jellege, bár ez az eszköz talán alkalmas lett volna az ügyteher csökkentésére, mivel a tanácsadó véleményeket nyomon követő államok nem követték volna el azokat a jogsértéseket, amelyekről a bíróság tanácsadó véleményében már korábban nyilatkozott. Összességében véve az alapelveket tekintve tehát a rendszer nem változott, és a kontrollmechanizmusok a régi alapelvek mentén váltak hatékonyabbá és modernebbé.

Az EJEE-nek 14. jegyzőkönyve tehát radikális reformokat hajtott végre a bíróság eljárását illetően. Ennek leglényegesebb elemei az egyesbíró és a háromtagú tanács jogosultságainak megnövekedése, amely hatékonyan képes szolgálni azt a célt, hogy a kevésbé jelentős ügyek gyorsan elintézhetővé váljanak. Emellett a reform megteremtette a kilenc éves bírói mandátumot a könnyebb ügyvitel érdekében, és kijelölt egy bírót, aki a befogadhatatlanságról dönt. A számos reform mellett az Európa

Tanács tagországai mégis úgy gondolták, hogy meg kell őrizni az egyéni panasz intézményét, amely alkalmas a hatékony jogvédelem biztosítására, és egyben fenntartja a szoros kapcsolatot az állam, az állampolgára és a bíróság között. Így továbbra is a részes államok teljes lakossága számára elérhető marad a strasbourggi jogvédelem.

Fontos azonban azt belátni, hogy az intézményi és eljárási reform önmagában igen kevés, ha a tagállamok nem látják el biztos anyagi háttérrel a bíróságot. Ezért a tagállamok részéről fokozottabb hozzájárulásra van szükség a reform során megnövekedett adminisztratív terhek költségeinek fedezéséhez. Ami még ennél is fontosabb, hogy meg kell teremteni a hatékony, az EJEB álláspontjával összhangban álló nemzeti jogvédelmet. Ha ugyanis a nemzeti jogvédelem jól működik - és az EJEB döntéseinek a végrehajtása is gyorsan és kielégítően kerül megvalósításra - akkor jelentősen csökkenthető a bíróságot terhelő ügyek száma. Ez pedig minden tagállam érdeke.

Gárdos-Orosz Fruzsina
tudományos segédmunkatárs