

A NEMZETEK EURÓPAI CSALÁDJÁNAK BŐVÍTÉSE*

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA ÉS AZ EURÓPA TANÁCS ÚJ TAGÁLLAMAI

Közismert tény, hogy az Európa Tanács tagjainak száma 1989 óta a kétszeresére nőtt: a Tanácshoz mintegy húsz közép- és kelet-európai állam csatlakozott. Tagadhatatlan az is, hogy az újonnan csatlakozó államok számos problémával küszködtek; a gazdasági és politikai instabilitás, a törekény demokratikus intézmények, a gyengén fejlett igazságszolgáltatási infrastruktúra nehezítették helyzetüket, nem is beszélve arról, hogy jogi hagyományuk elveszítette élő kapcsolatát az újabb nyugat-európai fejleményekkel. Vajon milyen választ tud adni erre az új helyzetre az Európa Tanács, és különösen az Emberi Jogok Európai Bírósága?

A józan ész szerint minél inkább különböznek egymástól egy szervezet tagjai, annál fontosabbá válik a kérdés, hogy a szervezet leszállítsa-e mércéit, hogy azok minden tagra egyformán érvényesek legyenek, vagy inkább különböző mércéket állapítson-e meg tagjai számára. Ebben a tanulmányban amellet fogok érvelni, hogy az Európa Tanács bővülő taglétszáma nem vezetett mércéinek leszállításához vagy szétforgácsolódásához. Épp ellenkezőleg, amint azt a második pontban bemutatom, a Tanács részletes irányelveket dolgozott ki a tagsági kérelmek elbírálására, a mércék betartásának ellenőrzésére szolgáló módszerekben pedig egyértelmű és határozott szigorításokat vezetett be. Ami az Emberi Jogok Európai Bíróságát illeti, ennek kialakult esetjogát megkülönböztetés nélkül alkalmazták az új tagállamokra. Egyes újabb ítéletek azonban azt a benyomást keltik, mintha a Bíróság hajlana arra, hogy az új tagállamokkal kapcsolatban speciális engedményeket tegyen. Az alábbiakban amellet fogok érvelni, hogy a Bíróságnak nagyon óvakodnia kellene az ilyen irányba vezető lépésektől.

AZ EURÓPA TANÁCS VÁLASZA A NÖVEKVŐ TAGLÉTSZÁMRA

Rugalmasság – az Európa Tanács természete

Induljunk ki az Európa Tanácsra jellemző együttműködés laza jellegéből. Az Európai Uniótól eltérően az

Európa Tanács nem törekszik a jogszabályok feltétlen egységesítésére, mely a másik szervezetnél már szinte hagyománynak számít. Az Európa Tanács statútumának 1. cikke szerint a tanács célja „fokozott egységet elérni tagjai között” – vagyis nem egyöntetűséget. Az Emberi jogok európai egyezménye (EJEE) nem törekszik az alapvető szabadságok egyetlen piacának kialakítására: célja minimális nemzetközi normák fenntartása. A tagállamok szabadon megtehetik, hogy ennél magasabb fokú védelmet nyújtanak.¹ Ez az Európai szociális kartára is igaz.

A rugalmasság tehát megengedett, és ezt az Európa Tanács működési mechanizmusa is alátámasztja. Egyetlen szabályt, direktívát és döntést sem kényszerítenek fölülről senkire. A fő politika-kialakító testület, a Miniszteri Bizottság nem rendelkezik nemzetek feletti felhatalmazással, csupán a Tanácsot foglalkoztató ügyekben szervez kormányközi együttműködést. Eltérően például a nemzetközi munkaügyi szervezet, az ILO esetétől, a tagállamok ugyanakkor nem kötelesek ezek eredményeit ratifikálásra nemzeti parlamentjeik elé bocsátani.

Ezen túl – az ILO-tól ismét csak eltérően – az Európa Tanács keretében létrehozott legtöbb egyezmény lehetővé teszi fenntartások kifejezését.² Az Emberi jogok európai egyezménye 57. cikke ennek megfelelően felhatalmazza az államokat arra, hogy az egyezmény aláírásakor vagy ratifikálásakor fenntartásokkal éljenek. Meglehet, ez a jog nem korlátlan,³ és az Emberi jogok európai Bírósága jogosult a fenntartások érvényességéről dönteni;⁴ a lényegi szempont mégis az, hogy a tagállamok szabadon vállalhatnak jogi kötelezettségeket; ha pedig vállalnak, akkor legalábbis bizonyos mértékben szabadon hozzáigazíthatják ezeket a kötelezettségeket sajátos igényeikhez, szükségleteikhez.

A politikai realitás: alkalmazkodási kényszer

Az Európa Tanács tagállamai azonban mégsem olyan szabadok, mint első látásra tetszhetne. A Tanács statútumának 3. cikke úgy rendelkezik, hogy minden tag-

* A tanulmány átdolgozott változata annak az írásnak, amely a Kluwer kiadónál, a N. M. Blokker és H. G. Schermers szerkesztette *The Proliferation of International Organisations – Legal Issues* című kötetben fog megjelenni.

államnak el kell fogadnia a jogállamiság elvét, valamint azt az elvet, hogy joghatóságán belül minden személy élvezi az emberi jogokat és alapvető szabadságokat. A nemzetközi szervezetek alkotmányában nem találkozunk túl gyakran ilyen általános és némi-képp pontatlan kötelezettséggel.⁵ A 8. cikk ehhez hozzáteszi: az olyan tag tagsága, amely „súlyosan megsérti ezeket az elveket”, felfüggeszthető, vagy a tag akár ki is zárható a szervezetből. Az Európa Tanács feltehetőleg nem zárja ki egykönnyen valamelyik tagját, a ‘súlyos megsértés’ mint kritérium pedig jelentős mozgásteret enged meg. A 8. cikk mindazonáltal mégsem halott betű csupán: a csecsen konfliktusban tanúsított orosz fellépésre válaszul például a közgyűlés 2000 áprilisában azt ajánlotta, hogy a Miniszteri Bizottság kezdeményezze Oroszország képviselői jogának felfüggesztését.⁶

Ennél azonban többről van szó. A berlini fal leomlását követő években, amikor számos állam folyamodott Európa Tanácsbeli tagságért, a szervezet egyre igényesebbé vált.⁷ Mindegyik kérvényező országtól megkövetelte, hogy valósítsa meg a pluralista parlamenti demokrácia elveit, hogy a törvényhozó és a bírói rendszert hozza összhangba a jogállamiság elveivel, és hogy a nemzeti jogrend biztosítsa az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartását. A gyakorlatban ez széleskörű együttműködési programokhoz és hosszas tárgyalásokhoz vezetett, amelyek során gondosan megvizsgálták mindegyik jelentkező ország hazai jogrendjét. A tagoktól ezen kívül azt is megkívták, hogy belépésüket követően írják alá, majd gyorsan ratifikálják az Emberi jogok európai egyezménye. A ratifikációt követően megkövetelték tőlük, hogy ismerjék el az egyéni kérelmezés jogát és az Emberi Jogok Európai Bíróságának kötelező joghatóságát.⁸ Ily módon azt lehet mondani tehát, hogy az új tagállamoktól megkövetelték az ‘*acquis conventi-onelle*’ elfogadását.⁹

Ezekkel a fejleményekkel szoros összefüggésben van az, hogy az utóbbi években újfajta megfigyelő eljárásokat vezettek be; biztosítani kellett ugyanis, hogy az új tagok valóban tartsák be a felvételük pillanatában tett ígéretüket. Sőt, bizonyos körökben kérték hangzottak el azzal kapcsolatban is, hogy olyan országok, mint Románia, az Orosz Föderáció, Ukrajna vagy Horvátország képesek, illetve hajlandók-e hiánytalanul betartani vállalt kötelezettségeiket.

A vállalt kötelezettségek – egyelőre figyelmen kívül hagyva a konkrét jogi szövegek, például az Emberi jogok európai egyezménye értelmében vállalt kötelezettségeket – nagymértékben politikai természetűek. Az például, hogy a pluralista parlamenti demokrácia elveit kielégítően megvalósították-e, korántsem feketén-fehéren eldönthető kérdés. Vagy, hogy másik példát

idézzünk, Ukrajna 2000. április 4-ig nem ratifikálta az egyezmény 6. kiegészítő jegyzőkönyvét, amely eltörli a halálbüntetést, noha 1995-ben elkötelezte magát amellest, hogy ezt három éven belül megteszi.¹⁰ Egy ilyen kötelezettségvállalást beláthatóan nem könnyű jogi úton kikényszeríteni. Ebben a tekintetben az Európa Tanács különbözik az Európai Uniótól, ahol az *acquis communautaire* betartásának kérdése rendszerint jogi kérdés, mely az Európai Bíróság elé vihető.

Az 1990-es évek közepén a Miniszteri Bizottság mindenestre olyan megfigyelő eljárást fogadott el, mely minden tagállamra vonatkozik.¹¹ További ellenőrző eljárást fektetett le 1993-ban a Közgyűlés, 1997-ben pedig külön erre a célra bizottságot hoztak létre.¹² A vizsgálat ismét csak vonatkozik régi és új tagállamokra egyaránt.

KÖVETKEZTETÉS

Az Európa Tanács taglétszámnövekedéssel kapcsolatos általános gyakorlatának rövid áttekintését azzal a végső következtetéssel zárhatjuk, hogy nem beszélhetünk a mércék alacsonyabbra szállításáról. Ha konkrét államok felvételével kapcsolatban voltak is nézetkülönbségek, ezek a szóban forgó államok azon képességével vagy hajlandóságával voltak kapcsolatosak, hogy a mércéket betartsák, maguk a mércék azonban nem képezték vita tárgyát. A Következő részlet az 1546-os ajánlásból való, melyben a közgyűlés Oroszország jogainak felfüggesztését sürgeti, és jól mutatja, miről is beszélünk: „A Közgyűlés emlékeztet rá, hogy az Európa Tanácsba való belépését követően Oroszország írásban kötelezte magát a szervezet elveinek és szabályainak, valamint az Európa Tanács statútumából és legfontosabb egyezményeiből fakadó kötelezettségeinek betartására. Különösen arról biztosítottak bennünket, hogy Oroszország belépése nem vezet a szervezet magas mércéinek leszállításához. Ezen biztosítékokkal összhangban a Közgyűlés ragaszkodik az Európa Tanács mércéinek megőrzéséhez és tiszteletben tartásához.”¹³

Egyéni esetekre szabott kötelezettségvállalásokat és betartatásukra speciális mechanizmusokat vezettek be. Érdekes felidézni, hogy az Európa Tanács alapító tagjainak nagyobb szabadságot engedtek meg. Franciaország például 1949-ben kötelezte el magát a Tanács statútuma mellett, az egyezményt azonban csak 1974-ben ratifikálta, és 1981-ig várt az egyéni kérelmezés jogának elismerésével. Amikor pedig Liechtenstein 1982-ben ratifikálta az egyezményt, messzemenő fenntartásokat engedtek meg számára, melyekkel az ország célja a híres Marcks és Dudgeon-ítéletek semlegesítése volt.¹⁴ Ilyesmi ma nyilvánvalóan elképzelhetetlen lenne.

A STRASBOURGI BÍRÓSÁG ÉS A TAGÁLLAMOK SOKFÉLESÉGE

Talán nem érdektelen, ha kicsit nagyobb figyelmet szentelünk most az európai emberi jogi bíróságának. Hogyan reagál a Bíróság arra, hogy az egyezménynek új tagállamai vannak? Nem tárgyalom azokat a szervezeti intézkedéseket, amelyekre szükség volt ahhoz, hogy az egyre több jelentkezéssel – a Bíróság növekvő létszámával – megbirkózzanak.

A mércék leszállítása nélkül

Kiindulóban megjegyezhetjük, hogy maga a Bíróság ragaszkodik ahhoz, hogy semmilyen értelemben nem szállítja le a mércéit. A Bíróság elnöke, dr. Wildhaber egy sajtótájékoztatón így nyilatkozott: „A Bíróságnak nehéz éve volt, a befejezés hangneme azonban optimistának mondható. A tavalyi év során hozott ítéletek magukért beszélnek, és nemcsak azt jelzik, hogy a mércéket nem szállítottuk le, hanem egyenesen azt, hogy a Bíróságnak szándékában áll még nagyobb határozottsággal alkalmazni az európai emberi jogi egyezmény által biztosított jogokat és szabadságokat.”¹⁵

Ezt az állítást számos ítélet támasztja alá. 1999 júliusában a bíróság az egyezmény 6. cikkének szisztematikus megszegését állapította meg Olaszországban – ez több mint húsz év óta az első szisztematikus egyezményszegés, amire a bíróság rámutatott.¹⁶ Ugyanazon a napon a Bíróság a Selmount-ügyben úgy foglalt állást, hogy „az emberi jogok és alapvető szabadságok védelmének területén megkívánt egyre magasabb mércék ennek megfelelően és elkerülhetlenül nagyobb határozottságot követelnek a demokratikus társadalmak alapvető értékeit megsértő cselekmények megítélésében.”¹⁷

Mindmáig nincs jele annak, hogy a Bíróság általános enyhítést vezetett volna be az egyezmény értelmezésében és alkalmazásában. Továbbra is nyitott kérdés azonban, hogy vajon a Bíróság a különböző államokra alkalmazott különböző mércék alternatíváját választotta-e.

A nemzetek európai családja

Az emberi jogok természetükből adódóan az egyetemesség igényével lépnek föl. „Minden ember szabadnak, egyenlő méltósággal és egyenlő jogokkal születik.” „Senki nem vethető alá kínzásnak.” „A jogok és szabadságok élvezetét mindenféle megkülönböztetés nélkül biztosítja...” Ilyen kijelentések után nehéz lenne elfogadni, hogy ugyanazon egyezmény alanyaira eltérő mércék alkalmaztassanak.

A közismert Tyrer-esetben egy fiút testi fenyegetésre ítélt a Man-szigeti bíróság. A Bíróság megjegyezte, „az egyezmény élő eszköz, melyet a mai viszonyok fényében kell értelmezni. A Bíróság előtt fekvő esetben a Bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül az Európa Tanács tagállamainak a szóban forgó területre vonatkozó büntetőjogi politikájában lezajlott fejleményeket és általánosan elfogadott mércéket [...] Az Európa Tanács tagállamainak nagy többségében nem használják a bíróságilag elrendelt testi fenyegetést, sőt némelyikben ilyesmi a modern korban már nem is létezett.”¹⁸

Amikor a Man-szigeti hatóságok arra hivatkoztak, hogy a helyi lakosság támogatja a testi fenyegetést, és azzal érveltek, hogy a helyi követelmények fényében szükség van erre az elrettentő eszközre, a Bíróság a következőképpen válaszolt: „A Man-szigetnek nemcsak régi és magasan fejlett politikai, társadalmi és kulturális hagyományai vannak, hanem egyben mai társadalom is. Történetileg, földrajzilag és kulturálisan a sziget mindig a nemzetek európai családjához tartozott és úgy tekintendő, mint amely teljes mértékben részese 'a politikai hagyományok, eszmények, szabadság és joguralom ama örökségének', amelyre az egyezmény preambuluma utal.”¹⁹

Lehet, hogy az 'európai nemzetek családja' nem szigorúan jogi fogalom. Ugyanakkor mégis szép kifejezése az egyezmény alapjául szolgáló egyik eszmének, mely annak preambulumban is tükröződik: „Az európai országok kormányai, amelyek hasonló felfogásúak és a politikai hagyományok, eszmények, szabadság és joguralom egyazon örökségének részesei, [el vannak szánva rá, hogy] megteszik az első lépéseket bizonyos, az Egyetemes nyilatkozatban lefektetett jogok kikényszerítésére.”

A 'nemzetek európai családjának' ez a közös öröksége tette képessé a Bíróságot, hogy a Tyrer-esetben ne vegye figyelembe a helyi véleményt, és harmonizáló, integráció-orientált megközelítésmódot kövessen. Hasonló érvelést számos más alkalommal is alkalmaztak a bírák.²⁰ 1998-ban a Bíróság hasonló kifejezésmódot használt, amikor az 'egyezmény közösségére' hivatkozott.²¹

Az egyenlőség elvének szintjén lehet harmonizáló hatása az 1999-es Pellegrin-ügynek. Ezen ítéletében a Bíróság megpróbált véget vetni a 6. cikk nyújtotta garanciák azon bizonytalanságának, amely az államok és köztisztviselők közötti vitákra való alkalmazása körül állt fenn. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy „a 6. cikk alkalmazásának tekintetében fontos, hogy a közalkalmazotti viszony kifejezés önálló értelmezését meghatározzuk, mely lehetővé tenné, hogy egyenlő elbánásban részesítsük az egyezményben részt vevő államokban egyenértékű vagy hasonló kötelességeket

ellátó közalkalmazottakat, tekintet nélkül az adott országban fennálló munkavállalási viszonyokra és különösen arra, hogy milyen természetű jogi viszony áll fenn a köztisztviselő és a közigazgatási hatóság között.”²² Az érvelésben kiemelt helyet kapott, hogy a szerződő felek egyenlőségének elve minden bizonnyal kiemelkedőbb szerepet játszik majd a Bíróság jövőbeli esetjogi gyakorlatában.²³

A saját mérlegelés játéktétere

Ez sem jelenti azonban, hogy az egyezmény egyöntetű alkalmazása minden körülmények között követelmény lenne. A Bíróság a tagállamok számára meghagyta a saját mérlegelés egyfajta játéktérét, s ezzel a nemzeti hatóságok számára némi mozgásteret engedélyezett. A mérlegelési játéktérrel a híres Handsyde-esetben vezették be, melynek kapcsán a bíróság megjegyezte: „a szerződő államok hazai jogrendszereiben nem található meg az erkölcsök egyöntetű európai felfogása. Az egyes jogrendszerekben kifejeződő, az erkölcsi követelményekről alkotott felfogások időről időre és helyről helyre változnak, különösen korunkban, melyet a vélemények gyors és messzemenő változása jellemez. Mivel az országait életető erővel közvetlen és folyamatos kapcsolatban vannak, az állami hatóságok elvben jobb helyzetben vannak a nemzetközi bírónál ahhoz, hogy ezen követelmények pontos tartalmáról, valamint a teljesítésük érdekében elgondolt korlátozások vagy büntetések szükségességéről véleményt alkossanak.”²⁴

Következésképpen a Bíróság úgy találta, hogy például az erkölcsök védelmének esetében a szerződő államok számára mérlegelési játéktérrel kell hagyni. Ezt számos alkalommal meg is erősítették a bírák.²⁵ A Bíróság hasonlóképpen elfogadta, hogy a nemzeti hatóságok nagy mérlegelési teret élveznek szociális és gazdasági tervezetek megvalósításakor. Így például egy lakásbérlettel kapcsolatos jogalkotási kérdésben a Bíróság meglehetősen messzire ment (jobban mondva egyáltalán nem ment messzire), amikor a következőképpen vélekedett: „Az olyan szférákban, mint a lakásgazdálkodás, mely központi szerepet játszik a modern társadalmak jóléti és gazdasági politikájában, a Bíróság tiszteletben tartja a törvényhozás ítéletét arra vonatkozóan, hogy mi az általános érdek, ha csak ez az ítélet nem nélkülöz nyilvánvalóan minden ésszerű alapot.”²⁶

A mérlegelési játéktér doktrínájáról, alkalmazásának következetességéről és a strasbourgi bíróság felülvizsgálati módszereiről még sok mindent el lehetne mondani. Jelenlegi céljainkra elég lehet azonban csupán annyit megjegyezni, hogy világos tendencia irányul az egyöntetű mércék alkalmazására, ugyanak-

kor a Bíróság soha nem követelt teljes egyöntetűséget minden tekintetben, és mindig is volt egyfajta egyensúly az európai mércék és az ellenőrzés, másfelől a nemzeti partikularitások és a mérlegelési játéktér között. A kérdés a következő: módosult-e ez az egyensúly az új tagállamok felvételét követően? Nagyobb játéktérre jogosultak-e a rájuk jellemző sajátos problémáik miatt?

A Bíróság és a régi 'új tagállamok': Spanyolország és Portugália

Ezek a kérdések már a közép- és kelet-európai államok felvételét megelőzően is felmerültek. Amikor Spanyolország és Portugália a hetvenes évek végén csatlakozott a tanácshoz, mindkét ország az átmenet állapotában volt. A Bíróság ennek ellenére nem tanúsított megkülönböztethető rugalmasságot, mint ez az esetjogi gyakorlat rövid áttekintéséből is kiderül.

1976-ban Guincho úr autóbalesetet szenvedett Portugáliában. Kártérítésért pert indított, a per azonban mintegy négy éven át húzódott. Amikor Guincho panaszt tett Strasbourgban az eljárás elhúzódása miatt, a kormány hangsúlyozta, hogy a szóban forgó időpontban a portugál jogrendszer különleges körülmények között kényszerült működni. A demokratikus berendezkedést csak nem sokkal előtte állították vissza, és az újonnan felállított intézmények még nem szilárdultak meg, a korábbi gyakorlatokról pedig majdnem egymillió ember települt át az anyaországba. Ráadásul a bíróságokat a súlyos gazdasági recesszió körülményei között kellett átszervezni. Számos intézkedés történt az igazságszolgáltatásban, az 1974-től 1979-ig tartó időszakban azonban a peres ügyek száma majdnem megkétszereződött. A Bíróság elismerte az érvelés súlyát: „A Bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy a demokrácia 1974 áprilisában megkezdődött helyreállítása eredményeként Portugáliának a legtöbb európai országban soha nem látott nehéz körülmények között kellett jogrendszerét minden részletében helyreállítania, melyet ráadásul még tovább nehezített a dekolonializáció és a gazdasági válság folyamatai [...] Mindazonáltal [...] az egyezmény ratifikálásával Portugália garantálta, hogy joghatóságán belül mindenkinek biztosítja az 1. cikkben meghatározott jogokat és szabadságokat.” Így többek között Portugália vállalta azt a kötelezettséget, hogy jogrendszerét úgy szervezi meg, hogy biztosítsa a 6. cikkben megfogalmazott követelmények betartását, így többek között az ésszerű időn belül lefolytatott tárgyalás követelményét.

A Bíróság elfogadta, hogy a bírósági ügyvitel időleges lemaradása nem von maga után nemzetközi felelősségre vonást, feltéve, hogy az állam az elvárható

gyorsasággal lépéseket tesz a helyzet orvoslása érdekében. Az igazságszolgáltatás megerősítésére tett intézkedések azonban a Bíróság szemében „nyilvánvalóan elégtelenek és megkésették” voltak. A Bíróság egyhangúlag az egyezmény 6. cikkének megsértését állapította meg.²⁷

Hasonlóképpen következetes álláspontot foglalt el a Bíróság a Castells-ügyben is. Castells úr, baszk nemzetiségű szenátor, újságcikket írt egy baszkföldi gyilkosság sorozatról, melyben azt állította, hogy a szóban forgó gyilkosságok elkövetői teljes védeltséget élveztek, mivel a hatóságok nem voltak hajlandók nyomozást folytatni az ügyekben. Azt is állította, hogy „ezen cselekmények mögött csak a kormány állhat”. Castells ellen ezt követően vádat emeltek a kormány becsmérléséért, szerinte azonban ezzel a korlátozták a véleménynyilvánítás szabadságát. Amikor az ügy az európai emberi jogi bíróság elé került, annak két tagja (Jochen Frowein és Sir Basil Hall bírák) hangsúlyozta, hogy az hetvenes évek végén Spanyolország az autoriter államból demokráciává való átalakulás folyamatában volt. Tekintettel erre, továbbá tekintetbe véve a baszk tartományokban ismétlődő terrorista támadások tényét, úgy érezték, hogy Castells nem viselkedett a véleménynyilvánítás szabadságában benne rejlő felelősségtudatnak megfelelően, s ezért úgy találták, hogy az elene indított vádeljárás igazságos volt.²⁸ Ezt az érvelést azonban a Bizottság nagy többséggel, a Bíróság pedig egyhangúlag elutasította. Mindkettő az egyezmény megsértését állapította meg, és Spanyolországnak nem adott mérlegelési játékteret.

A Bíróság és a közép- és kelet-európai új tagállamok

Forduljunk most az újabban felvett tagállamok, az új közép- és kelet-európai demokráciák felé. Velük kapcsolatban nem beszélhetünk még olyan kiterjedt esetjogról: az első rájuk vonatkozó ítélet 1997 márciusából származik. Az eset történetesen az egykori bolgár miniszterelnökkel, Lukanovval szemben alkalmazott büntetőeljárásról kapcsolatos, kényes ügy volt, a bolgár kormány azonban elismerte, hogy az egyezmény megszegésének esete forgott fenn, és a Bíróság nem alkalmazott különleges mércét.²⁹

Ugyanez a benyomás kerekedik ki számos, Lengyelország ellen a pártatlan tárgyaláshoz való joggal kapcsolatban indított perből. Az egyik ilyen esetben, a Podbielsky-ügyben, a Bíróság a következő megállapítást tette: „A kérvényező által kezdeményezett perben való végső döntés meghozatalában mutatkozó kétsédelem nagymértékben azokból a törvényhozási változásokból fakadt, amelyeket az államilag ellenőrzött társadalmi rendszerről a piaci rendszerre va-

ló áttérés követelményei idéztek elő, nem kevésbé a pereskedést körülvevő eljárások bonyolultságából, melyek megakadályozták a kérvényező ügyében a gyorsított döntéshozatalt. A Bíróság emlékeztetni kíván ebben az összefüggésben arra, hogy a 6. cikk a szerződő államokra azt a kötelezettséget rója, hogy bírósági rendszereiket úgy szervezzék meg, hogy bíróságaiak eleget tudjanak tenni a cikk minden követelményének, így többek között annak a kötelezettségüknek, hogy peres ügyekben ésszerű időn belül döntést hozzanak. [...] Ezért a tárgyalás elhúzódása főként a nemzeti hatóságoknak tulajdonítandó.”³⁰

A Bíróság szemmel láthatólag a Guincho kontra Portugália-esetben lefektetett szigorú elveket követte. A többi esetben a lengyel kormány nyilvánvalóan nem próbált azzal érvelni, hogy joga van az engedékenyebb mércék alkalmazására az átmenet problémái miatt, a Bíróság pedig szokott mércéit alkalmazta.³¹ A mérőföldkőnek számító közelmúltbeli Kudla-ügyben a bíróság egyenesen lengyel esetet hívott segítségül, hogy a 13. cikkel kapcsolatos esetjogát felülvizsgálva megkövetelje, hogy a szerződő feleknek ezentúl gondoskodniuk kell nemzeti hatóság előtti hatékony jogorvoslatról, amikor azt állítják, hogy indokolatlan késések történtek a nemzeti eljárás során.³²

A Bíróság bizonyos más esetekben is elfogadott panaszokat az egyezmény különböző szabályainak megsértését illetően anélkül, hogy speciális engedékenységet tett volna sajátos átmeneti problémák miatt. A Brumarescu-ügyben a Bíróság még a múlt iránti érzékenységről is tanúbizonyságot tett, amikor bírálta a román főállamügyész felhatalmazását, hogy a Legfelsőbb Bíróság előtt megkérdőjelezze a jogerős döntéseket.³³ Egy közelmúltbeli bolgár esetben a Bíróság hasonlóképpen kritikusan foglalt állást a muszlim közösség vezetőségének kérdéseibe való kormánybeavatkozással kapcsolatban. A szóban forgó esetben a (szocialista párt tagjaiból álló) újonnan megválasztott kormány az egyik vezetőségi frakciót részesítette előnyben, annak juttatva az egyetlen hivatalos vezetőség státusát, az addig elismert vezetőség teljes kizárásával. A Bíróság ezt a lépést önkényesnek nevezte.³⁴

Az engedékenység jelei

Egy-két esetben azonban az engedékenység jeleit is lehetett tapasztalni. Ezek közül a Süßmann-eset német példával szolgál. Süßmann a német Szövetségi Alkotmánybíróságnál egy eljárás elhúzódása miatt tett panaszt. A Bizottság egyhangúlag egyetértett abban, hogy a 6. cikket megsértették, a Bíróság azonban 14 szavazattal 6 ellenében úgy találta, hogy nem történt jogsértés. A Bíróság figyelembe vette, hogy Süßmann

akkor nyújtotta be panaszát, amikor a Német Demokratikus Köztársaság számos korábbi közalkalmazottja kifogást emelt a német egyesítésről szóló egyezményokmány egyik rendelkezésével szemben, amely mintegy háromszázezer személy munkaszerződését szüntette meg. Ebben az összefüggésben a Bíróság úgy döntött, hogy „tekintetbe véve a német egyesítés összehasonlíthatatlan politikai háttérét és a munkaszerződések megszűnésével kapcsolatos viták komoly szociális implikációit, a Szövetségi Alkotmánybíróságnak joga volt úgy dönteni, hogy elsőbbséget kell biztosítani ezeknek az eseteknek.”³⁵

Mi számít azonban ‘összehasonlíthatatlan politikai háttérnek’? Minden állam könnyen hajolhat abba az irányba, hogy saját helyzetét egyedülállóan tekintse, és ugyanez mondható a kérvényezőkről is.

1994-ben a magyar alkotmányt úgy módosították, hogy a fegyveres erők, a rendőrség és a biztonsági szolgálatok alkalmazottainak tilos bármilyen politikai párthoz csatlakozni vagy bármilyen politikai tevékenységben részt venni. A Rekvényi-ügyben azonban a Bíróság a Bizottságtól eltérően elfogadta, hogy az egyezményt nem sértették meg. „A Bíróság figyelembe vette, hogy 1949 és 1989 között Magyarországot egyetlen politikai párt uralta. A párttagság akkoriban számos társadalmi szférában az uralmi rendszer melletti elköteleződés jelének számított, és ez az elvárás még erősebb volt a hadsereg és a rendőrség esetében, ahol a személyzet többségének párttagsága garantálta az uralkodó párt politikai akaratának közvetlen megvalósítását. Pontosan ezt a sérelmes állapotot kívánták megszüntetni a rendőrség politikai semlegességére vonatkozó szabályok. A magyar társadalomnak csak 1989-ben sikerült kiépítenie a pluralista demokrácia intézményrendszerét, mely elvezetett 1990-ben, több mint negyven év után, az első többpárti parlamenti választáshoz. [...] A Bíróság, tekintettel lévén a nemzeti hatóságok által e téren élvezett mérlegelési játéktérnek, úgy ítéli meg, hogy különösen a fennálló történelmi összefüggésre való tekintettel a Magyarországon hozott intézkedések, amelyek a rendőrségnek a pártpolitika közvetlen befolyásával szembeni védelmét célozzák, tekinthetők úgy, mint amelyek egy demokratikus társadalomban sürgető társadalmi szükségletnek próbáltak megfelelni.”³⁶

Ez az ítélet több okból is meglepő. Egyrészt nagyon nem illik bele a Bíróság eddigi esetjogába. A Bíróság korábban úgy vélekedett, hogy a politikai vita szabadsága a demokratikus társadalom fogalmának legbensőbb magjához tartozik. Az egyezmény egyformán vonatkozik a köztisztviselőkre és a hadsereg³⁷ tagjaira, és míg a hatóságoknak szabadságukban áll korlátozásokat bevezetni például a hadseregbeli fegyelem és a működési hatékonyság érdekében, joga-

ik gyakorlását nem gátolhatják meg.³⁸ A meglehetősen homályos és tág ‘politikai tevékenység’ feltétlen és általános tiltása nem egyeztethető össze az egyezményvel, és egy demokratikus társadalomban nyilvánvalóan aránytalan. Vajon nem egyike-e egy modern pluralisztikus demokrácia alapvető feltételeinek az, hogy foglalkozásra és státusra való tekintet nélkül minden állampolgár szabadon kifejezheti politikai meggyőződéseit, különösen választásokon keresztül, de olyan módon is, hogy politikai pártok mellett elkötelezi magát? A politikai pártok az állampolgár számára a legfőbb eszközök arra, hogy egy nemzet politikai életében részt vegyenek.³⁹ Egy ilyen ítélet azzal a kockázattal jár, hogy a közép- és kelet-európai államok kormányai bármikor felidézhető engedélyt láthatnak benne arra, hogy amikor Strasbourgban meg akarják védeni álláspontjukat, akkor közeli múltjukra hivatkozzanak.

Úgy tűnik, valóban ez is történt nemrég a Spacek kontra Cseh Köztársaság- és a Majaric kontra Szlovénia esetekben. Az 1999. november 9-én kihirdetett Spacek-ítélet egy igazából technikainak tekinthető részlettel kapcsolatos. A Spacek vállalatra adótöbbletet és büntetést szabtak ki, mert nem alkalmazott bizonyos, a jövedelmi adóalap meghatározásakor alkalmazandó szabályokat. Spacek Strasbourgban tett panaszában azt állította, hogy ezeket a szabályokat soha nem tették közzé a hivatalos közlönyben, és hogy ezért tulajdonjogán esett sérelem, mivel megfelelő jogi alap nélkül adót és bírságot vetettek ki rá. Mit állított ezzel szemben a Cseh Kormány? „A központilag irányított gazdaság hosszú időszaka után a magánjellelű üzleti tevékenység újdonság, mely az új elszámolási és adószabályokhoz való gyors alkalmazkodást tesz szükségessé.”⁴⁰ Kívülálló számára nehezen fogható föl, miért akadályozná meg a gyors alkalmazkodás szükséglete az új szabályokat abban, hogy a hivatalos lapban megfelelő módon nyilvánosságra hozzák őket. Ellenkezőleg, épp azzal lehetne érvelni, hogy a megfelelő nyilvánosságra hozatal szükségessége annál sürgetőbb, ha a szabályok gyakran változnak. Végére is az állampolgároknak meg kell várni tőlük a törvényt. A bíróság nem talált jogsértést a Spacek-ügyben. Döntése meghozatalakor azonban nem foglalkozott explicit módon az átmenetre hivatkozó érveléssel. Ezért csak találgathatunk, befolyásolta-e az mégis a Bíróság döntését. Véleményem szerint, ha a Bíróság meggyőzőnek ítélte, akkor meg kellett volna magyaráznia, miért; ha pedig nem értett vele egyet, azt jobb lett volna nyíltan kimondani. A Bíróságnak igyekeznie kellene elkerülni azt a látszatot, mintha más és más mércét alkalmazna két vagy három állampolgárral szemben.

Hasonló kétértelműség fedezhető föl a Majaricsetben. Szlovéniával szemben panasszal éltek a bűnügyi tárgyalás elhúzódása miatt. A kormány számos érvet hozott föl amellet, hogy nézete szerint miért nem sértették meg a 6. cikket. A kormány érdekes módon azt állította, hogy „a hazai hatóságoknak tulajdonítható mindenféle késedelem az adott időszakban a szlovén jogrendszerben végbemenő radikális változások kontextusában értelmezendő, amely a bíróságok megterhelésének növekedését hozta magával.”⁴¹ Arra számíthatunk volna, hogy a Bíróság az érvelést egyből visszautasítja, mint tette azt a fentebb idézett Podbielsky kontra Lengyelország esetben. A Bíróság azonban nem utasította el teljesen az argumentációt: „a Bíróság nem lát olyan információt maga előtt, amely arra utalna, hogy a Szlovéniában az adott időszakban felmerült nehézségek olyan természetűek lennének, hogy megfosztanák a kérvényezőt jogosultságától, hogy ésszerű időhatárokon belül bírói elbírálásban részesüljön.”⁴² Nehéz szabadulni attól a benyomástól, hogy a Bíróság arra való hajlandóságát kívánta jelezni, hogy átmenettel járó nehézségeket figyelembe vegyen, ha az alperes kormány elégséges információval szolgál.

* * *

Összegzésében a Bíróság gyakorlatából vegyes képbontakozik ki. Növekvő taglétszámával szemben az Európa Tanács fokozta elvárásait tagjaival szemben. Új ellenőrzési módszereket dolgozott ki. Az európai emberi jogi bíróság különösebb körülményeskedés nélkül alkalmazza saját esetjogát, noha néhány esetben hajlandónak mutatkozott speciális engedmények megtételére az új tagállamokban fennálló politikai állapotokra való tekintettel.

Hogyan értékeli ezt az eredményt? Az olyan szervezetek, mint az Európa Tanács, nehéz dilemmával állnak szemben. Egyfelől bővülni szeretnének, hogy minél több országot tudjanak magukon belül. Csak üdvözölni lehet, hogy az európai emberi jogi egyezmény ma már hétszázmillió emberre vonatkozik. Oroszországnak és más közép- és kelet-európai államoknak európai struktúrákba történt integrációja nagyban fokozza az európai stabilitást. Másfelől azonban a nemzetek európai családjának bővülésével fokozott a kockázata annak, hogy labilis országok is a szervezet tagjaivá válnak, melyek közül néhány esetleg túl nagy ahhoz, hogy rábeszéléssel lehessen hatni rá. A magas mércék további alkalmazása, úgy tűnik, elkerülhetetlenül konfrontációkhoz vezet. Ugyanakkor a mércéknek az új tagokhoz való hozzáigazítása tekintélyvesztést, végül pedig legitimitációvesztést okozhat.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága bizonyos fokig megoldhatja ezt a dilemmát azzal, ha továbbra is megengedi a saját mérlegelés egyfajta játékterét a nemzeti hatóságoknak. Elvben nincs ebben semmi rossz. Elkerülhetetlennek tűnik, hogy a szerződő államok számára megmaradjon ez a saját mérlegelési játékterét. Ezen államok politikai, gazdasági és kulturális helyzete végtére is meglehetősen eltérő. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy az egyezmény tartalmaz olyan minimum-mércéket, amelyeket minden szerződő állam elfogadott. A mérlegelési játékterét doktrínájának alkalmazása nem vezethet eltérő mércék alkalmazásához.

(Fordította: Bánki Dezső)

JEGYZETEK

1. Vesd össze az EJEE 60. cikkével: „Az Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az korlátozná vagy csorbítja azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket bármely magas szerződő fél joga, vagy az olyan egyezmény biztosít, melynek ez a magas szerződő fél részese.”
2. Kivétel a kínzás vagy embertelen és megalázó bánásmód megelőzéséről szóló egyezmény. Általánosságban lásd Akermark: *Reservation Clauses in Treaties Concluded within the Council of Europe*. In ICLQ vol. 48. 479–514. o. Uő.: *Reservations Breaking New Ground in the Council of Europe*. In ELR vol. 24. 499–515. o.
3. Nevezetesen általános jellegű fenntartások nem megengedettek.
4. Lásd különösen a Belilos kontra Svájc ítélet 50. szakaszát (1988. április 29.) valamint a Loizidou kontra Törökország ítélet 65. szakaszát (1995. március 23.).
5. Egészen a közelmúltig egyedülálló volt. 1999. május 1. (az Amszterdami egyezmény hatálybalépése) óta azonban az Európai Unió Egyezségokmányának 49. cikke úgy rendelkezik, hogy bármely európai állam folytathat uniós tagságért, ha tiszteletben tartja a 6. cikkben említett elveket, köztük a demokráciát és az emberi jogokat. A 7. cikk megengedi az EU-tagok bizonyos jogainak felfüggesztését, válaszul ezen elvek súlyos és folyamatos megszegésére.
6. 2000. április 6-i 1456. számú ajánlás, mely megismétlődik a 2000. június 29-i 1221. számú határozatban. Görögország kilépett a szervezetből 1969-ben, amikor a katonai hunta által elkövetett széles körű emberi jogsértésekre válaszként már közvetlenül a kizárás előtt állt.
7. Lásd például Flauss: *Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein de conseil d'Europe*. In EJIL vol. 5. 401–422. o.; Winkler: *Democracy and Human Rights in Europe – A Survey of the Admission*

- Practice of the Council of Europe*. In *Austrian Journal of Public and International Law* vol. 47. 147–172. o.; Garcia Jiménez: *El Convenio Europeo de Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI*. Valencia, 1998, 53-88. o.
8. Feltűnő példa Horvátország belépése. Amikor a Miniszteri Bizottság meghívta Horvátországot az Európa Tanács tagjai közé, határozottan jelezte, hogy ezt a döntést felülvizsgálhatja annak fényében, hogy Horvátország miként tartotta tiszteletben a Daytoni egyezményből rá háruló kötelezettségeit.
 9. Lásd van Dijk: *Distinguished Lecture*. In: *Collected Courses of the Academy of European Law* 199.
 10. Lásd a Miniszteri Bizottság 22. számú határozatát Ukrajna meghívásáról az Európa Tanácsba. 1995. október 19.
 11. Lásd az Európa Tanács tagállamai által elfogadott kötelezettségvállalások betartásáról szóló nyilatkozatot, melyet a Miniszteri Bizottság 1994. november 10-én fogadott el, továbbá az 1995. április 20-án elfogadott, az 1994. november 10-i nyilatkozat megvalósítására szolgáló eljárást.
 12. Lásd az 1997. január 29-i, 1115. számú határozatot.
 13. Lásd fentebb, 6. számú jegyzet, 14. szakasz.
 14. A liechtensteini fenntartás szerint „a családi életre vonatkozó, az Egyezmény 8. cikkében garantált jogot a házasságon kívüli gyermekekre vonatkozóan a jelenlegi [...] Liechtensteini Polgári Törvénykönyv rendelkezéseiben kifejeződő elvek szerint fogjuk gyakorolni.” Továbbá „a magánéletre vonatkozó, az Egyezmény 8. cikkében garantált jogot a homoszexualitás vonatkozásában a jelenlegi [...] Liechtensteini Büntető Törvénykönyv rendelkezéseiben kifejeződő elvek szerint fogjuk gyakorolni.” A fenntartást 1991-ben visszavonták.
 15. 2000. február 24-i, 50. számú sajtóközlemény: „A Bíróság az ügyek növekvő száma ellenére megingathatatlanul halad előre.”
 16. Ferrari kontra Olaszország. 1999. július 28. A jogsértés a polgári peres eljárás hosszúságával kapcsolatos.
 17. Selmouni kontra Franciaország. 1999. július 28. 101. szakasz.
 18. Tyrer kontra Egyesült Királyság. 1978. április 25. 31. és 38. szakaszok.
 19. Ugyanott, 88. szakasz.
 20. Lásd különösen Marekx kontra Belgium. 1979. június 13. 41. szakasz. Dudgeon kontra Egyesült Királyság. 1981. október 22. 60. szakasz.
 21. Loizidou kontra Törökország. 1998. július 28. 50. szakasz.
 22. Pellegrin kontra Franciaország. 1999. december 8. 63. szakasz.
 23. Lásd Martens: Het EHRM en de nationale rechter. In NJCM-Bulletin vol. 25. 757. o.
 24. Handyside kontra Egyesült Királyság. 1976. december 12. 48. szakasz.
 25. Lásd például Midler kontra Svájc. 1988. május 24. 35. szakasz. Otto Preminger kontra Ausztria. 1994. szeptember 20. 50. szakasz.
 26. Immobiliare Saffi kontra Olaszország. 1999. július 28. 49. szakasz.
 27. Guincho kontra Portugália. 1984. július 10. (A sorozat, vol., 81), § 41.
 28. Castells kontra Spanyolország. 1992. április 23.
 29. Lukanov kontra Bulgária. 1997. március 20.
 30. Podbielsky kontra Lengyelország. 1998. október 30. 38. szakasz.
 31. Lásd például Proszak kontra Lengyelország. 1997. december 16. 33. szakasz. Styranowski kontra Lengyelország. 1998. október 30. 47. szakasz.
 32. Kudla kontra Lengyelország. 2000. október 26. 148. szakasz.
 33. Brumarescu kontra Románia. 1999. október 28. 62. szakasz.
 34. Hasan és Chaush kontra Bulgária. 2000. október 26. 82. és 85-86. szakaszok.
 35. Stüssmann kontra Németország. 1996. szeptember 16. 60. szakasz. Lásd még Gast és Popp kontra Németország. 2000. február 25. 75. szakasztól.
 36. Rekvényi kontra Magyarország. 1999. május 20. 47–48. szakaszok.
 37. Lásd például Glasenapp kontra Németország. 1986. augusztus 28. 49. szakasz.
 38. Lásd például Grigoriadész kontra Görögország. 1997. november 25. 45. szakasz. Lustig-Prean és Beckett kontra Egyesült Királyság. 1999. szeptember 27. 82. és 86. szakaszok.
 39. TBKP kontra Törökország. 1998. január 30. 42. szakasztól.
 40. Spacek kontra Cseh Köztársaság. 1999. november 9. 48. szakasz.
 41. Majaric kontra Szlovénia. 2000. február 8. 30. szakasz.
 42. Ugyanott, 39. szakasz.