

„IRÁNYT MUTATUNK, DE NEM AVATKOZUNK BE DURVÁN A NEMZETI JOGOKBA”

BAKA ANDRÁSSAL, A STRASBOURGI EMBERI JOGI BÍRÓSÁG BÍRÁJÁVAL
JAVORNICZKY ISTVÁN ÉS KARDOS GÁBOR BESZÉLGET

Mennyire látja hatékonyak az egyezmény által létrehozott jogvédelmi rendszert és a megreformált Emberi Jogok Európai Bíróságának működését?

Az új állandó, 1998. november 1-je óta működő bíróság lényegesen hatékonyabban működik, mint a korábbi, bizottságból és bíróságból álló jogvédő mechanizmus. Ez a hatékonyság-növekedés természetesen nem azonnal következett be. Az új bíróság működésének első periódusában havonta mintegy 250-300 ügyet tudott befejezni. Jelenleg ez a szám 650. Azt hiszem, még mindig vannak olyan tartalékok a bíróság szervezetében, eljárásában, amelyeket ha megfelelően kihasználunk, vagy célszerűen alakítunk, ez a szám tovább növelhető. A növelésre szükség is van, mert jelenleg havonta mintegy 850 ügy érkezik. A szám önmagában is mutatja, hogy erre a jogvédelemre jelentős az igény Európa országaiban. Az is egyértelmű, hogy a bírósági reform csak részben válthatta be a hozzá fűzött reményeket. Az egyik oka ennek az, hogy csak statikus adattal számolt, azzal, hogy a reform előtt mennyi volt az ügyek száma, és egy hatékonyabb, állandó jelleggel Strasbourgban működő bíróság milyen ügymennyiséget tud feldolgozni. Azóta azonban nőtt az Európa Tanács tagállamainak száma, olyan nagy államok csatlakoztak a szervezethez, mint Oroszország vagy Ukrajna, és a jövőben további államok csatlakozása (Örményország, Azerbajdzsán) várható. A csatlakozásokkal jelentősen bővült a potenciális panaszosok köre. Igaz, hogy jelenleg még nem ezek az országok a legnagyobb „ügyszállítók”, mégis nagyon rövid időn belül azzá válhatnak. Azt tudom tehát mondani, hogy a reform pozitív lépés volt, javított a hatékonyságon, az ítélezés korábbi színvonalának megtartása mellett jelentősen nőtt a befejezett ügyek száma. Ugyanakkor, ha a bíróság nem kap pótlólagos anyagi forrásokat működésének fejlesztésére – például jogászok alkalmazására –, akkor az ügyhátralék tekintetében hamarosan ott tartunk majd, ahol a reform előtt voltunk. Ennek alátámasztására talán elég arra utalnom, hogy jelenleg hozzávetőlegesen 20.000 ügy vár elbírálásra.

Mi lehet a reálisan elérhető cél, milyen határidőkkel dolgozhat a bíróság?

A cél a reform idején az volt, hogy a bíróság viszonylag rövid időn belül ledolgozza azt az elmaradást, amelyet a bizottságtól örökölt, és három-négy éven belül eljusson oda, hogy a beérkezett ügyek száma megegyezzen a kimenő döntések számával. Egy-egy ügyre lefordítva mindezt, az volt az elképzelésünk, hogy a panasz beérkezésétől számított legkésőbb két éven belül végleges döntés szülessen az ügyben. A tagállamok számának növekedése ezt a számítást „keresztülhúzza”. Az eljárási szabályok átdolgozására létrejött egy munkacsoport, amely komoly egyszerűsítésekre törekszik, különösen a háromtagú bizottságok és a kamarák előtt folyó ügyekben. Valószínűleg bizonyos egyszerűsítésen megy keresztül a Nagykamara, azaz a tizenhét tagú tanács előtt folyó eljárás is.

Jelenleg főszabályként tartunk nyilvános tárgyalást, a bíróság azonban nem ragaszkodik ehhez. Ha az ügy természete nem indokolja, ha az ügy az iratok alapján eldönthető, akkor tárgyalás kitűzése nélkül tárgyaljuk. Azonban, ha mindkét fél kéri, vagy a bíróság indokoltnak látja, akkor tárgyalást tartunk. Bizonyos belső reformokkal, eljárási egyszerűsítésekkel most még hatékonyabbá tudjuk tenni a bíróság működését, később azonban – mint említettem – pótlólagos erőforrások bevonására, jelentősebb anyagi támogatásra lesz szükség ahhoz, hogy a bíróság a tevékenységét megfelelő hatékonysággal láthassa el. Hogy ezt a támogatást megkapja-e, az ma még nyitott kérdés. Az Európa Tanács költségvetése ugyanis évek óta nem emelkedik. Az, hogy a bíróság többet tudjon kiharítani magának egy nem növekvő költségvetésből, az csak az Európa Tanács más intézményei rovására történhet. Azt hiszem, hogy a legjobb megoldás az lenne, ha a bíróság saját, önálló költségvetéssel rendelkezne, amelyet a tagállamok közvetlenül is támogathatnának.

A kelet-európai államok csatlakozásával megváltozott-e az ügyek jellege?

Az ügyek jellegében lényeges és döntő változás még nem következett be. Talán azért sem, mert az új tagországok csatlakozása óta nem telt el sok idő. A legkorábban Magyarország lett a Tanács tagja, számunkra 1992. november 5-étől él az egyezmény.

Ugyanakkor Magyarország vonatkozásában eddig összesen két ítélet született. Azokból az államokból, ahonnan elvileg sok beadványt várhatunk, még nem jönnek nagy számban a panaszok. Az oroszországi panaszok döntő többsége a bizottságok szintjén „elvérik”, hiszen rendszerint vagy idő előtti panaszokról van szó, vagy olyanokról, amelyeknél nem merítették ki a belső jogorvoslati lehetőségeket. A kelet-európai államokra általában is jellemző az, hogy viszonylag nagy mennyiségben érkeznek onnan elemi hibákkal terhelt panaszok. A panaszosok nem igazán tanulmányozzák át az egyezmény vonatkozó szakaszait, nem rendelkeznek szakszerű ügyvédi képviseléssel, és így nem merítik ki a jogorvoslati lehetőségeket, nem tartják be a 6 hónapos szabályt, negyedik szintként fordulnak Strasbourghoz stb. Ezeket a beadványokat a bíróságnak el kell utasítania. Ahonnan nagy számban jönnek panaszok – mint Lengyelországból –, ott a panaszok felölelik az egész egyezményt, talán a tulajdonos érintő ügyek száma mondható jelentősebbnek. Ugyanakkor Kelet-Európa érdekes ügyek szállítója is. Ilyen volt a Rekvényi-ügy is, melyben a bíróság tovább finomította annak meghatározását, hogy milyen korlátozásokat tart elfogadhatónak a 10. és a 11. cikkely vonatkozásában. Most hirdettünk ítéletet a Kudla kontra Lengyelország-ügyben, amely lényegesen érinteti a tagállamoknak a polgári és büntetőeljárások elhúzóására vonatkozó jogi szabályozását, az egyezmény 6. és 13. cikkelyének alkalmazhatóságát.

Van-e különbség a keleti és a nyugati bírák jogi szemlélete között? „Nyersebbek” lettek-e a témák?

Az a korábbi feltevés, hogy az új csatlakozások következtében a kifinomult, cizellált jogi megoldások helyett inkább egyfajta alap-nyesegetéssel foglalkozunk majd Strasbourgban, nem igazolódt. Az úgymond „kifinomult” témák továbbra is jönnek Keletről és Nyugatról is, Magyarországról is. Bármilyen kevés is a magyar panaszok száma, jó néhány beadvány igazolja, hogy a magyar polgárok szintén akarnak és szeretnek a joggal élni és időnként még játszani is. Az is a jogi kultúra egyik fokmérője, ha valaki érdekeinek védelmére, nézeteinek, meggyőződésének jogi alátámasztására a jog határait próbálja, próbapereket indít. Ugyanakkor a nagy számok törvénye értelmében jóval több az olyan panasz, ahol ugyan a panaszosnak létérdeke az ügy, de jogi szempontból nem túlságosan bonyolult vagy érdekes problémáról van szó.

A másik kérdés az volt, hogy a kelet-európai bírók megváltoztatták-e a bíróság szemléletét, hogy kialakult-e kettős szemlélet, kettős mérce, külön standard a nyugati, egy másik a keleti államok részére. Koráb-

ban ez a veszély kétségtelenül fennállt, és az ügyek mennyiségének kezelése mellett ez volt a bírósági reform egy másik, igen jelentős kérdése. Ez azonban nem következett be. Azt hiszem, hogy a Kelet-Európából érkező bírók megállták a helyüket. Egyes bírónak kezdetben nagyobb problémájuk van az esetjoggal, ennek ismerete egyes bírónál különböző lehet, de ez mindenkire, nem csak a kelet-európai bírókra vonatkozik. Van, aki nyelvi és egyéb szempontokból előnyösebb helyzetben van, van, aki ezzel az előnnyel nem rendelkezik. Előnyt jelenthet az is, ha valaki megválasztása előtt viszonylag közel élt Strasbourghoz, ez segíti az adott országgal, a kollégákkal, a jogi szakmával és nem utolsósorban a családdal való kapcsolattartást. Általában azt lehet mondani, hogy még akkor is, ha valaki korábban tanította az esetjogot, előadásokat tartott, vagy gyakorló bíró volt az adott országban, két-három évnek el kell telnie ahhoz, hogy az esetjog megfelelő alkalmazási szintjére eljusson. Ez többé-kevésbé mindenkire áll.

Baka Andrásnak mi jelentette a legtöbb nehézséget? Korábbi szakmai múltja mennyire segített/nehézsítette a bíróvá válást?

Korábban a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetében a kutatási területem volt az emberi jogok, ezen belül a kisebbségi jogok kérdésköre, a kérdés hazai és nemzetközi összefüggései. 1986 és 1991 között nyaranta meghívott előadója voltam a strasbourgi Emberi Jogok Nemzetközi Intézetének. Oktattam és kutattam amerikai egyetemeken, közvetlenül megválasztásom előtt is az emberi jogok nemzetközi vonatkozásait tanítottam. Talán nem sokan tudják, de 1990-ben engem kért fel az Igazságügyi Minisztérium a magyar kisebbségi törvény koncepciójának és tervezetének megírására. Azt mondhatom tehát, hogy ismertem az európai emberi jogi mechanizmust és ismertem a jelentősebb ügyeket is. Ennek ellenére nagyon sokat jelentett az, hogy amikor strasbourgi bíró lettem, hat hónapig nem volt ügyem, megvolt az a lehetőség/kötelezettségem, hogy rendszeresen hallgassam az ügyek tárgyalását és az azt követő belső bírósági megvitatást. Rolv Ryssdal, a bíróság akkori elnöke, akinek személy szerint emberileg és szakmailag is sokat köszönhetek, rendszeresen hívott tárgyalásokra és azokra a szövegező bizottsági ülésekre, amelyeket ő vezetett. Itt ugyan érdemi dolgokhoz nem lehetett hozzászólni, mert nem voltam tagja sem a tanácsnak, sem a bizottságnak, de módszer és szemléletet tanulhattam. Így, amikor az első ügyemet megkaptam, ez egyébként a második Sunday Times nagytanácsai ügy volt, már ismertem a strasbourgi bírósági munka rész-

leteit. Ez a felkészülési időszak a régi bíróságon megvolt, ma már sajnos erre nincs mód. Ha valakit ma megválasztanak, holnap el kell kezdenie az ítélező tevékenységet, és amit mond, annak elvileg ugyanolyan jogi hatása van, mint az olyan bíró szavának, aki már évtizedek óta ezt csinálja.

Mennyire szakosodhatnak a bírák egy-egy témakörre?

A bírók nem szakosodnak, ezt nem is engedi meg az ügymenet. Olyan tömegben jönnek az ügyek, hogy tartalmi vizsgálat nélkül szignálják ki őket. Csak érzékeltetésül mondom, hogy jelenleg 690 ügyben vagyok előadó bíró, de természetesen lényegesen magasabb azon ügyek száma, amelyekben a bizottság vagy a tanács tagjaként veszek részt. A szakosodás inkább csak úgy képzelhető el, hogy az ember olyan szekcióban dolgozik, ahol jelentős számban fordulnak elő bizonyos típusú ügyek. Az első szekciót a török ügyek viszonylag magas száma jellemzi, nálunk, a második szekcióban a 6. paragrafussal kapcsolatos az ügyek egy jelentős része. De gyakorlatilag mindenkinek jut minden típusú ügy. Ez egyébként kívánatos is.

Miről ismerszik meg egy strasbourgji bíró, mennyiben különbözik a nemzeti bíróságokon vagy más nemzetközi fórumokon ítélkező kollégáitól?

A strasbourgji bírói tevékenység főbb vonásai ugyanazok, mint más bírói tevékenységé. Az egyik különbség az lehet, hogy egy korlátozott hatáskörű bíróságon tárgyal, ahová bizonyos szűrőn keresztül érkeznek az ügyek. A másik különbség, hogy ez egy nemzetközi bíróság, amely természeténél fogva alkalmatlan, illetve pontosabban fogalmazva, kevésbé alkalmas a tények feltárására. Azt az elvet valljuk, hogy a nemzeti bíróságok és hatóságok a tények elbírálása, felderítése és megállapítása tekintetében jóval kedvezőbb helyzetben vannak, mint a nemzetközi bíróság. A strasbourgji bíróság erősen támaszkodik a nemzeti bíróságok ténymegállapítására. Ezeket a ténymegállapításokat – bár joga, hatásköre van rá, de kevés kivételtől eltekintve – nincs módja ellenőrizni. Abban az esetben kerülhet erre sor, ha a nemzeti bíróságok elmulasztották megállapítani a tényeket, vagy ha az országban különleges állapotok vannak/voltak egy adott periódusban. Az esetek túlnyomó többségében azonban elfogadjuk a nemzeti bíróságok (hatóságok) ténymegállapításait, nincs módunk a tényeket felülbírálni.

Lényeges különbség az is, hogy az ügyek Európa különböző országaiból számos jogterületet felöllelve érkeznek. Ily módon a bírácoknak az idők során meglehetősen pontos képe alakulhat ki egy-egy ország jo-

gának vagy joggyakorlatának legfontosabb jellemzőiről, esetleges gyengeségeiről. További különbség, hogy az eljárás idegen nyelven folyik, angolul és franciául. Mindkét nyelvet kell annyira ismerni, hogy az aktát, az ügy részleteit fel tudjuk dolgozni. Mindenkinek van egy erősebb nyelve, de mivel nincs fordítás, az angolul beszélő bírónak is fel kell tudni dolgoznia a francia nyelven írt aktákat. Különbség az is, hogy az ítéleteinkkel befolyást gyakorolunk az európai jogi mechanizmusokra, amelyeknek egyfajta harmonizációja következhet be. Ez nem feltétlenül jelent formai egységesedést, nem is lenne cél, hogy eltüntessünk évszázados nemzeti jogintézményeket, amelyek – bármilyen szokatlanok legyenek is időnként – kiválóan működnek és hatásukban megegyeznek más országok jogintézményeivel, továbbá összhangban vannak az egyezményekkel. A bíróság ítélező tevékenységével iránymutatást ad, anélkül, hogy a nemzeti jogintézményekbe durván be akarna avatkozni. Ahol kell, határozottan és egyértelműen beavatkozik, ahol nem szükséges, ettől tartózkodik.

Mennyire tekinthető egyfajta jogi kultúra közvetítőjének a strasbourgji esetjog?

Feltétlenül jogi kultúrát közvetít. A bíróság esetjoga európai jogi kincs, közös érték. Egy korszak fejlődését, változását tükrözi. Végigkövethető rajta a főbb jogi vonulatok. Lehet bírálni az esetjogot, hogy lassan alakul, de ebben az esetben a lassúság, az állandóság, a kiszámíthatóság is érték, mert a bíróság egy-egy döntésével nem szaladhat előre és nem maradhat nagyon le. Az európai államok stabil ítélezést és megalapozott, szilárd jogelveket várnak tőlünk. Ugyanakkor látni kell, hogy az európai jogrendszerek egymáshoz képest jelentős különbségeket mutatnak. A hagyományosan liberális skandináv és a dél-európai államok jogrendszerei vagy az esetjogon alapuló brit és a kontinentális rendszer jelentősen eltér egymástól. Ezek a nagy különbségek nem engedik meg azt, hogy a bíróság egy-egy területen nagyon előreszaladjon vagy nagyon hátramaradjon, mert az a tagállamok egy részének, azok polgárainak, jogi közvéleményének elfogadhatatlan lenne. Ezért mondom, hogy a lassú változás, a lassú alakulás is érték. Hogy mennyiben mond ki a bíróság újdonságokat? Azt hiszem, mindig van olyan ítélet, amely jelentős változást hoz, amely nagy port vert fel, és az adott országban pro és kontra heves érzelmi reakciókat vált ki. Ezek azonban nem szenzációk, hanem a jog változásából szükségszerűen következő elemek. Lehet, hogy egy döntés az adott ország jogi közvéleményéből ellenérzést vált ki, de ha megnézzük a bíróság esetjogának alakulását, legtöbbször egy következő jo-

gi gondolat kimondásáról van szó, amelynek európai standardként való megfogalmazására a bíróság véleménye szerint immár megérett az idő.

Az esetjogot durván két kategóriába lehet sorolni. Az egyikben egyértelmű a törekvés magas szintű európai standardok kiépítésére, a másokban az adott társadalom fejlődése, hagyományai, erkölcsi, vallási felfogása miatt a bíróság kevésbé állít általános érvényű követelményeket.

Ilyen felosztásra én soha nem gondoltam. Azzal egyetértek, hogy vannak olyan területek, ahol az esetjog rendkívül magas szintű védelmet biztosít, majdnem abszolút védelmet, például az információ szabadsága tekintetében. Az információ szabadsága mindannyiunk számára meghatározó alapérték, ez tükröződik a védelem erejében. Ugyanakkor azonban talán érdemes azon is elgondolkodni, hogy miközben az európai emberi jogi egyezmény az egyik oldalról védi az információ szabadságát, a másik oldalról viszont bizonyos korlátozásokat is megenged. Úgy érzem, e tekintetben a bíróság esetjoga nincs eléggé kimunkálva. Egy-egy esetben az információ szabadságának korlátozása is szükséges lehet, hiszen óriási változások következtek be ezen a területen. Bár a sajtó betölti azt a nyilvános ellenőrző funkciót, amely a XIX. századtól funkciója a szabad sajtónak, ma azonban a sajtó tulajdonosi, politikai és egyéb érdekek által is motivált, aminek abszolút védelme már nem biztos, hogy minden körülmények között indokolt más, ugyancsak meghatározó közösségi vagy védhető egyéni érdekekkel szemben.

Azzal egyetértek, hogy vannak olyan területek, ahol a sajátos nemzeti hagyományoknak szükségképpen nagyobb szerephez kell jutniuk. Ha valahol, akkor többek között éppen az egyezmény 8. szakasza vonatkozásában, az egyéni és a családi élet területén indokolt ez. Például a gyermekelhelyezéssel, gyermeki jogállással kapcsolatos pereknél nagyon sok függ attól, hogy a nemzeti hatóságok mit tettek, és milyen társadalmi és jogi kultúra alakult ki ezen a területen.

Létezik-e valamiféle európai mérce, amely alkalmazható a negyvenegy, eltérő kultúrájú, hagyományú és történelmi háttérű ország polgáira? Olyan érzékeny kérdésekben, mint a diszkrimináció, az abortusz vagy a homoszexualitás, van-e legkisebb közös többszörös?

Az egyezménnyel érintett jogok túlnyomó többségénél az évtizedek alatt kialakult esetjog egyértelmű bizonyítéka annak, hogy létezik ilyen mérce. Van már válasz a diszkrimináció egyes problémáira, a homo-

szexualitás vagy a transzszexualitás kérdésére. Ez azonban jogi mérce, más kérdés ennek a mércének az ismerete, megítélése és társadalmi elfogadottsága az egyes országokban. Több kérdésben, mint például az említett abortusz, vagy akár az eutanázia problémája, még nem szerepelt ügy a bíróság előtt, ezért kialakult standardról itt nem beszélhetünk. Ilyen ügyekben is lehetséges azonban döntés, még ha az nem is lesz egyhangú, és más kényes kérdésekhez hasonlóan feltételezem azt is, hogy a bíróság óvatosan, a szélsőségeket kerülve foglal majd állást. Az is valószínű, hogy az így kialakított bírósági álláspontban a döntést követő évek további finomításokat és pontosításokat hoznak majd.

Mi a helyzet a rendőrségi brutalitások megítélésével?

A rendőrségi brutalitás jogilag nehezen bizonyítható. A jogi standard az, hogy ha valakit őrizetbe vesznek, akkor orvosi vizsgálatnak vetik alá, és megvizsgálják akkor is, amikor szabadlábra helyezik. Mivel őrizetbe vétele, fogva tartása alatt a hatóságok hatalmában volt, ha sérülés, sebesülés történik, a hatóság tartozik magyarázattal ezekért. Bonyolultabb az eset, ha nem a fogva tartás alatt, hanem az őrizetbe vételt megelőzően vagy annak során keletkeztek ilyen sérülések – a rendőrnek ellenállt vagy tumultuózus jelenetekre, verekedésre is sor került –, ekkor a hatósági erőszak ténye már nehezebben bizonyítható. Döntő jelentősége van az ilyen ügyekben annak, hogy a hatóságok mit tettek vagy mit mulasztottak el. Ha orvos látta, ha látlelet vagy orvosi szakvélemény készült az illető sérüléseiről, akkor ennek tartalma perdöntő lehet abban, hogy a bíróság megállapítsa a jogtalan rendőrségi bántalmazást. A bíróság különleges gondot fordít arra, hogy az eljárási szabályokat betartották-e, dokumentálható-e orvosilag a fogva tartás időszaka vagy a rendőrségi intézkedés, vannak-e látleletek, szakértői vélemények, esetleges tanúvallomások. Az eset összes körülményeit kell megvizsgálni. Az valószínűsíthető, hogy a rendőri brutalitások száma nagyobb, mint amennyi a strasbourgi esetjogban érzékelhető.

Elképzelhető, hogy a bíróság egy tagja a helyszínen is megvizsgálja a dolgokat, illetve, hogy az adott országokra vonatkozó egyéb vizsgálatokat, jelentéseket használjanak fel háttéranyagként.

Hangsúlyozom, hogy a bíróságnak csak kivételes esetben van módja arra, hogy tényeket állapítson meg, tehát főszabályként nem elképzelhető, hogy ilyen ügyekben a bíróság a tények megállapítására bírkat küld ki. Ez egy magas szintű nemzetkö-

zi bíróság, amelynek hatalmas ügyterhe mellett nem lehet feladata, hogy a tényeket Európa különböző államaiban maga állapítsa meg. Ezt egyébként a nemzeti legfelsőbb bíróságok sem teszik. Úgy vélem, hogy a bíróságnak ilyen ügyekben a jogállamiság meghatározott szintjét elérő államok független bíróságainak és egyéb hatóságainak ténymegállapításaira kell támaszkodnia. Időnként háttéranyagként megkérjük az adott országra vonatkozó vizsgálatokat és jelentéseket is, ezek jó része hivatalból rendelkezésre áll, vagy a panaszosok, az emberi jogvédő szervezetek megküldik nekünk. Az ilyen háttéranyagok azonban egy konkrét jogértés megállapításához nem elegendők. Lehetséges, hogy az adott államban a börtönviszonyok rendkívül rosszak, komoly hiányosságok vannak és nemzetközi vizsgálat ezt meg is állapította. Ugyanakkor nekünk egy konkrét ügyben, az adott ügyre vonatkozóan kell bizonyítékot szerezniünk, hiszen lehetséges, hogy az adott államban megfelelőek a börtönviszonyok és a fogva tartás körülményei, egy konkrét esetben mégis megsértették az egyezmény idevonatkozó előírásait. Az is előfordulhat, hogy megállapítottan rossz állapotok mellett sem történt egy adott ügyben jogsértés. A nemzetközi szervezetek dokumentumai, emberi jogvédő szervezetek ország-jellemzői háttéranyagoknak igen, de adott ügyben perdöntő anyagnak általában nem használhatók. Ezek ugyanis nem a konkrét ügyre, hanem az adott állam általános viszonyaira vonatkoznak, amiből a konkrét ügyekkel foglalkozó bíróság nem feltétlenül vonhat le következtetéseket. Más ügyekben azonban, például kiutasítási kérdésekben, az ilyen anyagoknak jelentős szerepük lehet.

Térjünk vissza még a reformhoz. Mennyire váltotta be a hozzá fűzött reményeket az ügy kettéválasztása?

A Nagykamarához az elmúlt átmeneti időszakban, az egységes és állandó bíróság fennállásának két éve alatt jórészt olyan ügyek kerültek, amelyeket a bizottság elkezdett, vagyis úgynevezett maradék ügyek. Az elv valóban az, hogy ide kerüljenek azok az ügyek, amelyek elvi jelentőségűek, és az esetjog megváltozását eredményezhetik. A jelenlegi gyakorlat azonban az, hogy először minden ügy a héttagú tanácsokban szerepel. Ha a héttagú kamara azt állapítja meg, hogy az ügy az egyezmény vagy a hozzá fűzött kiegészítő jegyzőkönyvek értelmezésével kapcsolatban fontos kérdést vet fel, vagy a döntés a korábbi esetjoggal ellentétes, akkor lemond joghatóságáról a Nagykamara javára. Úgy gondolom, hogy ez ma még nem megy gördülékenyen. A héttagú kamaráknál viszonylag kevés a joghatóságról való lemondás. Ez vagy annak a jele, hogy kevés elvi jelentősé-

gű ügy kerül a héttagú kamara elé, vagy annak, hogy a héttagú kamarák jelentősebb súlyú ügyekben is szeretnék megőrizni véleményük kimondásának lehetőségét. Ma még nem lehet megmondani, mi ennek az oka.

Kérjük, említsen példaként néhány elvi jelentőségű ügyet, amely véleménye szerint jelentősen befolyásolta az esetjogot!

Nehéz példákat mondani, hiszen az egyezmény minden szakaszával kapcsolatban vannak meghatározó jelentőségű, úgynevezett alapügyek. A példa kedvéért és meglehetősen ötletszerűen az élethez való jog terén a Soering-, illetve a McCann, Farrell és Savage kontra U. K. ügyet említeném. A harmadik szakasz, a kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma vonatkozásában a régebbi ítéletek mellett, mint az Ireland kontra U. K., a Tomasi kontra France, a Klaas kontra Germany, számos új ügyben is született ítélet. Most született ítélet a lengyel Kudla-ügyben, amely, azt hiszem, jelentős hatást gyakorol majd az eljárás hosszát kifogásoló panaszokra és ezzel kapcsolatban a nemzeti jogorvoslatok kérdésére (az egyezmény 13. szakaszára). A 8. cikk, a magán- és családi élet, a lakás és a levelezés területéről a Niemitz kontra Germany, a környezetvédelmi megfontolásokat is tartalmazó Lopez Ostra kontra Spain, a telefon-lehallgatást érintő Klass kontra Germany vagy a gyermek jogi helyzetére vonatkozó Olsson. kontra Sweden (No. 1. 2.) érdemel a maga területén különösebb figyelmet. A gondolat-, lelkiismeret és vallásszabadság terén sok más ítélet mellett a már említett Otto-Preminger-Institute vagy a Kokkinakis kontra Greece említésre méltó. A információ szabadsága területéről a Handyside-, a Lingen-, a Sunday Times- No. 1. és 2. ügyeket, a Jersild-, a Goodwin-, a Tolstoy Milovslavsky-, az Otto-Preminger-Institute-, vagy akár a magyar Rekvényi-ügyeket említhetném egy sor török ügyben tavaly meghozott ítélet (a Sürek-ügyek, Karatas, Polat, Erdogdu és Ince) mellett. A tulajdont érintő ügyek közül többek között a Loizidou-ügy váltott ki jelentős reakciókat, de viszonylag nagyszámú görög eset is érinti ezt a cikkelyt. A sort még lehetne folytatni, de a fentiekből is nyilvánvaló, hogy az esetjogi bíráskodásban az ügyek egymásra épülnek, s hasonló ügyben hasonló döntés születik. Ha egy későbbi döntés a korábbitól eltér, akkor vagy a tényállás más, vagy pedig az esetjog tudatos alakításának, a változó viszonyokhoz való adaptálásának vagyunk tanúi.

Különvéleményeivel többször kifejezésre juttatta, hogy egy-egy ügyben nem teljesen helyesli a strasbourgi bíróság álláspontját. Milyen következményei vannak annak, ha egy bíró nem osztja a „többség” véleményét?

Az ítélkező tevékenység során minden bíró előbb vagy utóbb kénytelen párhuzamos vagy különvéleményt megfogalmazni. Ha a különvélemények száma egy-egy bíró esetében túl magas, akkor az illető valószínűleg nem integrálódott eléggé a bíróságba, és nehezen fogadja el azt a fő vonalat, amit annak többsége képvisel. Ha viszont egy bíró sohasem vagy csak nagyon ritkán fogalmaz meg különvéleményt, akkor túlságosan is integrálódott, a saját gondolkodását, nézeteit alárendeli a bíróság többségének. Azt hiszem, valahol közepén van az igazság. A bírói különvéleményeknek igen fontos szerepük van a jogi kultúra és jogi gondolkodás alakításában. A szakma odafigyel és számon tartja az értékes különvéleményeket. A mai kisebbségi vélemény többségi vélemény lehet néhány év elmúltával, de akármi is legyen a sorsa, számos olyan elemet tartalmazhat, amelyet a bíróság ítélete nem, vagy nem kellőképpen munkált ki. Magam 1991 óta számos kisebbségi, illetve párhuzamos véleményt írtam, de nem hinném, hogy kisebbségi véleményeim száma elérné a notórius kisebbségi véleményírók által produkált ellenvélemények számát. Ugyanakkor azt hiszem, hogy engem a bíróság tevékenységébe és gondolkodásába integrált bíróként tartanak számon, amit talán az is jelez, hogy 2000 márciusában a második kamara alelnökének választottak.

A saját vélemény vállalása hogyan hat a küldő ország kormányával való kapcsolatra?

Határozottan azt vallom, hogy a bírói függetlenség meghatározó eleme az a lehetőség, hogy a bíró külső befolyástól mentesen azt a véleményt fejezhesse ki, ami a szakmai meggyőződése. Strasbourgban a peres felek az esetek túlnyomó többségében magán-személyek és a bepanaszolt állam. Azt eldönteni, hogy ebben a viszonyban kinek van igaza, bonyolult jogi értékelő tevékenység. Ha ezt az adott állam, a mindenkori kormány bármilyen eszközzel befolyásolni próbálná, akkor az a bírói függetlenség megsértése lenne. Szeretném azt hinni, ha nekem véleményem van, akkor azt respektálják, és bírói megítélésem egésze, bíróvá való jelölésem, esetleges újráválasztásom vagy menesztésem nem attól függ, hogy egy-egy konkrét ügyben milyen véleményt fogalmaztam meg. Különösen nem függhet attól, hogy a küldő országot érintő egy-egy ügyben milyen véleményt fogalmaztam meg. Ha nem így lenne, akkor nem szeretnék strasbourgi bíró, vagy bármilyen más bíró sem lenni. A bírói tevékenység mércéje csak a hosszú időn át végzett magas színvonalú szakmai munka lehet, amiben – emberi tevékenységről lévén szó – még az esetenkénti tévedés lehetősége is benne foglaltatik. A kor jogtudományá-

nak adott szintjén, a konkrét ügyben ténybelileg és szakmailag védhető független döntés vagy színvonalas alternatíva kimunkálása – ez a bíró feladata. A bírói függetlenség politikai vagy egyéb mesterkedésekkel való aláásása önmagát minősítő, kultúr- és jogátlamban elfogadhatatlan tevékenység.

Lát-e esélyt arra, hogy még belátható időn belül egyéni panasz tárgyává válhat legalább bizonyos kisebbségi jogok megsértése? Megszülethet-e az a bizonyos kiegészítő jegyzőkönyv a kisebbségek jogairól?

Annak híve vagyok, hogy egyéni kisebbségi jogokat lehessen érvényesíteni ezen a rendszeren belül is. A jelenlegi szabályozás erre kevés lehetőséget ad. Az európai emberi jogi egyezmény a II. világháború után keletkezett, amikor a kisebbségi jogokat nem kívánták különösebben hangsúlyozni. A kisebbségi jogok – ha egyáltalán bekerültek a nemzetközi szabályozásba – általában a diszkrimináció általános tilalma alá estek. Ezt egy sor dokumentum mutatja, így az Emberi jogok európai egyezménye is, amelyben a 14. cikkely tilalmazza a hátrányos megkülönböztetést. 1993-ban írtam egy tanulmányt és minden fórumon érveltem azért, hogy a kisebbségi jog valamilyen formában kerüljön be az egyezménybe. Ez meghatározó jelentőségű lépés lenne. Látom az erre vonatkozó Európa tanácsi keretegyezmény előremutató szándékát, ugyanakkor szeretném, ha a kisebbségi egyéni jogokat kötelező erővel lehetne védeni az Emberi jogok európai egyezménye keretei között. Már azzal is elégedett lennék, ha az egyezményhez fűzött kiegészítő jegyzőkönyvben most csak bizonyos alapjogokat fogalmaznának meg, amelyek körét a bíróság joggyakorlata alakíthatná. Ez lehet a jövő útja, jelenleg azonban a kisebbségi jogok széles köre nem védhető az egyezmény keretei között. Ez azonban nem azt jelenti, hogy az egyezmény már mai formájában is ne lehetne alkalmas bizonyos korlátozott mértékű továbbfejlesztő értelmezésre. Adott esetben a 8. cikkely alkalmas lenne bizonyos életmódok, kisebbségi kultúrák védelmére, például a helyváltoztató életmódot folytató cigányság életmódját védeni és a vele szembeni hatósági túlkapásokat megakadályozni. Jelentős áttérés azonban csak akkor képzelhető el, ha egy, külön erre a célra létrehozott egyéni kisebbségi jogi kiegészítő jegyzőkönyvet fűznének az egyezményhez. Még ha ma már a korábbinál jobbak is erre a kilátások, ezek a törekvések még mindig komoly ellenállásba ütköznek. Számos európai államban – amennyire meg tudom ítélni – a politikai szándék nem a kisebbség-ügy felé nyitás, még a saját kisebbségeik vonatkozásában sem. A kelet-európai kisebbségi problémák aggodalmakat váltanak ki a nyugati országokban is.

A 12. jegyzőkönyvvel úgyszólván létrejön ez a tétel, mivel ez lehetővé fogja tenni a diszkrimináció általános vizsgálatát, szemben a 14. cikkel, amely szerint ez csupán az egyezményben védett jogokkal összefüggésben történhet meg.

A 12. jegyzőkönyv kivált bizonyos félelmeket, vajon milyen tartalommal tölti majd ki a bíróság. A bíróság oldaláról is vannak aggályok, hogy milyen mennyiségben növelik meg a bíróság egyébként meglévő munkaterhét az ilyen tárgyú panaszok. A panaszok ugrásszerű megnövekedése komoly veszéllyel járhat, mert a 12. jegyzőkönyvbe foglalt panasz az összes többi panaszt érinti. Tehát a 12. jegyzőkönyvet egyrészt üdvözölte a bíróság, ugyanakkor komoly fenntartások is érezhetők ezzel kapcsolatban.

Elkészült az Európai Unió emberi jogi kartájának tervezete. Hogyan értékeli ezt, és milyen viszonyban áll ez az egyezményvel?

A mi az Európai emberi jogi kartát illeti, ez nem egészen új dolog. Már 1995-ben tagja voltam annak a bírósági delegációnak, amely tárgyalt a luxemburgi bírakkal. Akkor az volt az elképzelés – amelyet az Európa Tanács támogatott, és a bíróság is szeretett volna –, hogy az Európai Unió mint egész csatlakozzon az európai emberi jogi egyezményhez. De az események nem ilyen irányt vettek.

Az EK bíróság tanácsadó testülete véleményében kimondta, hogy a közösségnek erre nincs jogosultsága.

Ezek az álláspontok már ezen a megbeszélésen is megfogalmazódtak, ugyanakkor nem lehet vitatni, hogy az Uniónak joga és lehetősége is van a saját emberi jogi kartáját megalkotni. A legalapvetőbb kérdés, hogyan viszonyul az Emberi jogok európai egyezménye és annak mechanizmusa ehhez az uniós kartához. Ezzel kapcsolatban számos félelem és ellenérzés is megfogalmazódott, hiszen nem lenne célszerű párhuzamos rendszereket kiépíteni. Ugyanakkor a karta tervezete és a kitapintható szándékok azt mutatják, hogy az uniós karta részben átveszi az Emberi jogok európai egyezménye megállapításait, részben bővíti ezeket, nem kis részben olyan elemekkel, amelyeket az Emberi Jogok Európai Bírósága maga fejlesztett ki, s amely ugyan eredetileg nem volt része az írott egyezménynek, de szerves része volt a bíróság joggyakorlatának. Vannak továbbá a kartában új elemek is, amelyeket az európai emberi jogi egyezmény egyáltalán nem tartalmaz (munkához való jog, szociális jogok). Ez a dokumentum az uniós intézmények alkalmazásában nyer majd értelmet. Nem úgy vélem,

hogy az emberi jogvédő mechanizmus megkettőződéséről lenne itt szó. A luxemburgi bíróság eddig is eléggé tartózkodó volt ezen a területen. Ismerve jelentős leterheltségüket, nem hiszem, hogy a strasbourgi bíróság szerepét át tudnák, vagy akár csak át akarnák venni ezen a téren. Az azonban előfordulhat, hogy olyan területeken, ahol a strasbourgi bíróság nem tevékenykedik, mert nincs jogalapja, felhatalmazása rá – akár a szociális területen, a munkához való jog területén és más kérdésekben –, bizonyos jogelveket kimondanak majd. Az is világos, hogy mindez hatást gyakorolhat az Emberi Jogok Európai Bíróságának tevékenységére is. Ha az Unió bizonyos irányelveket leszögez, amelyeket a mi egyezményünk nem tartalmaz, és azt más ügyek vizsgálata során figyelembe lehet venni, akkor az a strasbourgi bíróság tevékenységére is befolyással lehet majd.

Milyen a bíróság viszonya más nemzetközi fórumokhoz?

Az egyezmény értelmében, ha más nemzetközi szervezet foglalkozik azzal a konkrét ügyvel, amelyet a bírósághoz is elküldtek, a párhuzamosság elkerülése végett ez alapot ad a bíróságnak az ügy elutasítására. Ha valaki a panaszát az Emberi Jogok Európai Bíróságához vagy az ENSZ emberi jogi panaszokkal foglalkozó szerveihez nyújtja be, akkor egyik szerv számára sem kívánatos, hogy ugyanabban az ügyben a másik is véleményt alakítson ki. A bíróság a nemzeti bíróságok jogfejlesztő tevékenységét figyelemmel kíséri, a nemzetközi joganyag változásaira tekintettel van, de egymás tevékenységének, dokumentumainak figyelésén túl viszonylag kevés szervevel van konkrét, napi kapcsolatban. Időről-időre szakmai kérdések megvitatására találkozunk a nemzeti legfelsőbb bíróságok és alkotmánybíróságok tagjaival, a luxemburgi bíróság bírásaival. Konkrét ügy eldöntése kapcsán azonban a testület nem feltétlenül veszi figyelembe, hogy más szerv egy adott ügyben milyen döntést hozott, vagy azt sem, hogy például az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága milyen joggyakorlatot alakított ki az adott területen, mint ahogy nyilvánvalóan ők sem veszik figyelembe a mi döntéseinket. Természetesen mindent megteszünk, hogy döntéseink az Európa Tanács vagy más nemzetközi szervezetek égisze alatt született nemzetközi egyezményekkel, azok szellemével összhangban legyenek.

A bíróság említett munkaterhe nem vezet-e oda, hogy ahol erre valamilyen lehetőség nyílik, igyekeznek csökkenteni a terheit, úgymond lepasszolni az ügyet? Az utóbbi időszak gyakori elutasításai kapcsán megfogalmazódott az nézet, hogy a bíróság futószalagos el-

utasításokkal próbálja utolérni önmagát. Van-e statisztika az elfogadhatatlannak nyikvánított panaszok arányának alakulásáról?

Erre a megoldásra egyszerűen nincs joga. A bíróság nem teheti meg, hogy a panaszt vizsgálat nélkül elutasítja, akkor sem, ha a panasz alaptalan, hiányos, vagy a panaszos nem mellékelte a szükséges dokumentumokat. Ilyenkor az apparátus figyelmeztető levelet küld a panaszosnak, felhív a hiánypótlásra, hogy amennyiben nem csatolja a szükséges dokumentumokat, akkor a bíróság a beadványt minden bizonnyal el fogja utasítani. Ha a panaszos ennek, illetőleg a panasz alapvető fogyatékoságaira utaló figyelmeztető levél ellenére is ragaszkodik ahhoz, hogy a panaszát iktassák, akkor a bíróság köteles regisztrálni a panaszt. Az azonban majdnem biztos, hogy ilyen esetben azt végül is el fogják utasítani. A bíróságnak nincs joga arra, hogy a munkaterhét csökkentve ne foglalkozzon valamilyen ügyvel. Arra azonban lehetősége van, hogy bizonyos keretek között egyszerűsítse ezeket az eljárásait. Ilyen egyszerűsítés többek között a háromtagú bírói testület (committee) előtti ügymenet. A committee a panasz elfogadhatóságáról dönt egy jelentősen egyszerűbb eljárásban. Garanciális jelentőségű ugyanakkor, hogy a panaszokat csak bíró és ő is csak testületileg utasíthatja el, az apparátus nem. További egyszerűsítés lehetséges, amikor egy ország hasonló ügyben többször, rendszeresen jogot sért (például Olaszország az eljárások jelentős elhúzódnásával). Ilyenkor a bíróság hasonló döntéseiben lényegesen egyszerűbb indoklással erre a már megállapított hibás ügymenetre és a hosszú ideje fennálló jogsértő gyakorlatra hivatkozik. Ez jelentős egyszerűsítést jelent az ítéletek szövegében is. Tehát a bíróságnak ilyen megoldásokra van lehetősége, ez szükséges is, arra azonban nincs módja, hogy a munkaterhek csökkentése érdekében elutasítson egy ügyet azzal az indokkal, hogy az nem olyan fontos. Egyébként havi statisztika készül a bíróság által elbírált ügyekről, azok kimeneteléről, így a bíróság által elutasított panaszok számának alakulásáról is, ami arányaiban – ha az elbírált ügyek számának időközi emelkedését is figyelembe vesszük – nem tér el lényegesen a bizottság által korábban elutasított panaszok arányától.

Van olyan vélemény, mely szerint a bíróság aktivizmusa csökkent az utóbbi időben, könnyebben elfogadja a nemzeti hatóságok megállapításait.

A tények megállapítása tekintetében a bíróság nem lehet aktivista. Nem erre találták ki, hanem arra, hogy bizonyos jogfejlődést, joggyakorlatot, a jogi élet bizonyos szintjét elért országok számára te-

remtsen kiegészítő, járulékos lehetőséget arra, hogy megvizsgálja az adott országok jogrendszerét, joggyakorlatát, és azt egy konkrét vonatkozásban összevesse az európai standard-dal, így hozzon döntést. Nem arra találták ki, hogy pótolja az egyes államok hatóságainak, bíróságainak a tények megállapítása terén tett mulasztásait. A bíróság Strasbourgban ülésezik, az ügyek a kontinens legtávolibb helyein keletkeznek. Hogy évekkel ezelőtt, Európa egy távoli pontján pontosan mi történt egy adott ügyben, annak megállapítására – mint már jeleztem – a bíróság csak kivételes esetekben vállalkozhat.

A bíróság szerepének aktivista szemlélete, hogy igen, amikor csak lehet, avatkozunk be, mert módosítani kell egy jogrendszer vagy egy-egy adott jogintézmény működését, az én jogi felfogásomtól távol áll. Azt hiszem, sokkal jobb, ha konkrét ügy kapcsán megvizsgáljuk az adott kérdésben szereplő jogintézményt, és ha nem feltétlenül szükséges, ha működése általában összhangban van az európai fejlődéssel, akkor nem avatkozunk be, mert az mindig kétes eredménnyel jár. A jogintézményeknek van valami céljuk, azokat valamiért kitalálták, történeti alapon fejlődtek. Létjogosultságukat a nemzeti jogrendszerekben is kontrollálják. Tehát az ezek működésébe való külső beavatkozás csak kivételes esetben szükséges és lehet indokolt.

Milyen tapasztalatok szűrhetők le a magyar ügyekből?

A magyar ügyek száma nagyjából megfelel a hasonló nagyságú országok panaszai számának, talán annál valamivel kevesebb. A magyar panaszok formai minősége sok kívánnivalót hagy maga után. Már említettem, hogy a Kelet-Európából érkező panaszok viszonylag nagy számban kerülnek elutasításra. Így van ez a magyar ügyekkel is. Azt hiszem, ezen a szinten már célszerű lenne a panaszos ügyvédi képvisellete, bár ez nem kötelező. Megfelelő minőségű ügyvédi képviselettel egy panaszt el kellene tudni vinni az elfogadhatóság stádiumáig. Ma viszont a panaszok többségét a committee-k elutasítják, elsősorban azért, mert a panasz nem felel meg a legalapvetőbb egyezményes követelményeknek. Nagyon sok olyan panasszal találkoztam, amely minden további nélkül megállta volna a helyét, ha időben nyújtják be, ha kimerítik a nemzeti jogorvoslati lehetőségeket és nem állnak meg félúton. Még az eredményes panaszoknál is előfordul az, hogy a panaszos nem jelöl meg anyagi igényt, költséget, s ennek hiányában a bíróság erről nem tud döntené. Szükség lenne olyan felkészült ügyvédekre, jogászokra, akik felelősséggel és szakmai felkészültséggel viszik a panaszokat Strasbourgba.

A nyugat-európai panaszok ezért sikeresebbek?

Igen, általában felkészültebbek az ügyvédek, illetve azok az ügyvédi irodák, amelyek arra specializálódtak, hogy Strasbourgba vigyenek ügyeket. A nyelvtudás hiánya is gátló tényező. Nyilvánvaló, hogy lényegesen több időt és energiát jelent egy strasbourgi panasz elkészítése, mint sok más jogi tevékenység, nem beszélve az ügy jövedelmezőségéről.

Mennyire jelentős az ügyvéd szerepe az eljárás során, mennyiben múlik rajta az egyezményesítés megállapítása?

Sok múlik a felkészültségén. Lényeges, hogy milyen nyelven készíti az ügyvéd a beadványt, az mennyire rendezett, mennyire hivatkozik a bíróság esetjogára, mennyire tartalmaz érveket, milyen részletesen és körültekintően foglalkozik a költségekkel, kiadásokkal, a 41. cikkely alá eső kérdésekkel. Az is nagyon fontos, hogy tárgyalás esetén az ügyvéd mennyire meggyőződen tudja előadni érveit. Azt kell mondjam, hogy a panasz beadásakor a panasz terjedelmének meghatározásában van az ügyvédnek szerepe, amikor meg kell határozni, hogy az egyezmény mely cikkelyét (cikkelyeit) sérelmezi a panaszos, és csatolni kell a megfelelő dokumentumokat. Ez a panasz elfogadhatónak nyilvánításáig az illető anyanyelvén is megtehető. Később azonban, amikor elfogadhatónak nyilvánították a beadványt, a panasz részletes kimunkálása a feladat, az, hogy kiváló kereset készüljön. Ekkor már a szakmai tudáson kívül a nyelvismeret is számít. Talán ebben a második fázisban még fontosabb az ügyvéd közreműködése.

Sok szakembert meglepett a strasbourgi bíróság elutasító döntése az úgynevezett benzodín-ügyben, amikor úgy ítélte meg: nem érte el a sérelem határát az, hogy roma tanúkkal szemben a kihallgatás során bizonyíthatóan rákkeltő anyagot alkalmaztak.

Ebben az ügyben számos spekuláció született azal kapcsolatosan, hogy miért nem fogadta el a bíróság a beadványt. Pedig a bíróság döntése egyértelmű, és többek között a Debreceni Orvostudományi Egyetemnek az ügyben kiadott szakvéleményén alapult. E szerint a használt anyag, bár tárgyakon és nem emberi testen való használata indokolt, az adott koncentrátumban legfeljebb bőrirritációt okozhatott – ha a használatának egyáltalán volt valami következménye –, valamint az anyag alkalmazása fájdalmat nem okozott. Emellett a panaszosok kihallgatásának egészéről videófelvétel készült. Ilyen körülmények között a bíróság nem látta igazolva, hogy az alkalmazott

kémiai vizsgálat – annak alkalmatlanságán túl – elérte volna a kínzásnak, vagy az embertelen és megalázó bánásmódnak a strasbourgi bírói gyakorlat által megkívánt szintjét. A videófelvétel ugyanakkor igazolta, hogy az alkalmatlan anyagot nem a panaszosok megalázása, vagy bennük valamiféle félelem keltése céljából alkalmazták. Ez az oka, hogy a bíróság végül is elutasította a panaszt.

Elutasítással fejeződött be egy másik magyar ügyben., az úgynevezett Rekvényi-ügyben folytatott strasbourgi eljárás is, amelyben a bíróság az átmenet körülményeivel látta igazolhatónak a rendőrök politikai szereplésének korlátozását. Ennek mi volt az indoka?

Ami a Rekvényi-ügyet illeti – hozzáteszem, bíróként nem elemzek konkrét ügyet –, ez az ügy általános tanulságokkal is szolgál. Mindenképpen el kell utasítani a Rekvényi-ügynek azt az egyoldalú értelmezését, hogy ez Magyarország vagy az átmenet államai számára egyfajta korlátlanul szabad mozgástér adna arra, hogy bizonyos korlátozásokat – akár az egyezmény ellenére is – kiszabjanak. Ellenkezőleg: a bíróság azt mondta, hogy a politikailag semleges rendőrség kialakítása olyan legitim cél, amelynek érdekében – az egyezmény keretei között, a strasbourgi bíróság felülvizsgáló joghatósága alatt, az államoknak rendelkezésére álló mozgástér keretei között – a 10. cikkelyt bizonyos mértékig korlátozó szabályozás is indokolt lehet, különösen egy adott történelmi helyzetben. Itt jegyzem meg, hogy az Európa Tanács tagállamainak jó részében vannak e tekintetben korlátozások, több országban a magyar jogi szabályozásnál megszorítóbb rendelkezések vannak érvényben a 10 és a 11. § vonatkozásában. Az is igaz, hogy a tagállamok más részében ilyen korlátozások nincsenek. Ugyanakkor egyértelmű, hogy a rendőrségre (titkosszolgálatokra, katonaságra) vonatkozó korlátozások léte vagy nem léte – enyhébb vagy szigorúbb volta – Európában nem a „rég” vagy „új” demokráciák választóvonalára mentén alakult. Van olyan volt kommunista állam, ahol ezen a jogi területen nincs megszorítás, és van olyan régi demokrácia, ahol a politikai tevékenység korlátozása a magyarországi szabályozásnál szigorúbb és szélesebb, mert a köztisztviselők más kategóriáit is érinti. Az európai szabályozás sokszínűségét látva, azt hiszem, nem meglepő a bíróság döntése, hiszen annak érvénye egész Európára kiterjed. A bíróság ellenkező ítélete – aktivizmusa, ha úgy tesszük – ezen a területen azzal a veszéllyel járhatott volna, hogy az európai államoknak hozzávetőlegesen a fele kénytelen lett volna a döntéshez igazítani jogi szabályozását. Ezt a lehetőséget pedig a bíróság tagjai elsöprő többséggel elvetették.

Több hazai és külföldi elemző értetlenkedve fogadta az ítélet indoklásának azon részét, amely a társadalmi átmenetre tekintettel tartotta megengedhetőnek a szigorítást...

Azt hiszem, az előbb mondottakból kiderült, hogy mindez az ítélet egyoldalú és szűk értelmezése. Talán nem szükségtelen rámutatnom, hogy ezen jogok bizonyos megszorítására, korlátozott mértékben és garanciákkal maga az egyezmény is lehetőséget biztosít. A 10. cikk 2. bekezdésére utalok, de még pregnánsabb az egyezmény 11. § 2. bekezdésének utolsó mondata, amely kifejezetten a szóban forgó kört érinti, amikor azt mondja: „Ez a cikk nem tiltja, hogy a jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.”

Hogyan fogadják az államok az őket elmarasztaló bírósági ítéleteket?

Vizonylag kevés még a kelet-európai reakció az ítéletekre. A nyugat-európai államokban időnként igen éles vitákat és kemény kritikákat vált ki egy-egy ítélet. Olykor élesen reagálnak kormánykörök, bírák, hihetetlen mennyiségű sajtócikk foglalkozik a döntéssel. De egyvalami biztos. A leghevesebb reakciók után is végrehajtják az ítéletet. Azt hiszem, nálunk is hasonló fog történni. Lesznek olyan ítéletek, amelyek kritikát váltanak ki, lesznek olyanok, amelyeket a közvélemény elégedettséggel fogad. Ez természetes. Ami nem elfogadható, az az ítélet végrehajtásának megtagadása.

A végre nem hajtásnak milyen következményei lennének?

Az emberi jogi egyezmény ratifikálásakor az állam kötelezettséget vállal a végrehajtásra. Az ítéletek végrehajtását a Miniszteri Bizottság ellenőrzi, amely az ítélet végrehajtása érdekében további lépéseket tehet. Az ítélet végre nem hajtásának fel nem mérhető politikai következményei lehetnek, egészen az Európa Tanácsból való kizárásig. A kultúrállamok, az emberi jogokat betartó államok köréből való kizárás politikai súllyal bír. Ez megfontolásra inti az államokat. Anyagi következményekkel is járna az ellenszegülés, hiszen a bíróság ítéletében kimondja, hogy az elmarasztalt fél három hónapon belül fizessen bizonyos összeget és késedelem esetén ennek kamatait. Ezek időnként nagyon jelentős összegek.

Milyennek látja a bíróság jövőjét, milyen irányokat vehet a fejlődése?

Az állandó bíróság 1998. év végi létrehozatala és a 11. jegyzőkönyv meghatározta a bíróság tevékenységét. Ugyanakkor az is világos, hogy ez nem örök időkre szól. Azt hiszem, leghelyesebb most várni, és pár évet adni ennek a bíróságnak, hogyan tevékenykedik a kezdeti nehézségek leküzdése után. Megnézni, hogyan működik a már beállt rendszer, mire képes úgy, azzal is, hogy maga a bíróság egyszerűsíti és teszi hatékonyabbá az eljárást. Ezt követően vissza kell térni a struktúrára akkor, amikor már a közép-kelet-európai új tagállamok nagy része csatlakozott, és beállt a panaszok szintje is. Amikor ez bekövetkezik, úgy gondolom, szükség lesz az egyezmény módosítására, vagy egy új kiegészítő jegyzőkönyvre, amelyik a rendszert hozzáigazítja majd az akkori viszonyokhoz. Nem tudom, melyek lesznek a módosítás irányai, de azt hiszem, további egyszerűsítések várhatók. El tudom képzelni például azt a megoldást, hogy a bíróság nem foglalkozik minden panasszal, csak azokkal, amelyeknek meghatározó jelentősége, súlya, mondanivalója van az európai jog és joggyakorlat számára. Azon ügyeket pedig, amelyekben már van kialakult joggyakorlat, más eljárásra utalná. El tudom képzelni, hogy bizonyos ügyeket – amelyekben az iratokból egyértelmű, hogy alaptalan a panasz, mert nem merítették ki a jogorvoslati lehetőségeket, mert nem terjesztették elő a legmagasabb hazai döntést követő hat hónapon belül – bizonyos nélkülözhetetlen garanciák mellett (például a bíró aláírásával) – az apparátus is elutasíthatna. A bíróság a reformot követően nagyot lépett előre, hihetetlen mennyiségű ügyet képes kezelni, de a problémák néhány éven belül újra jelentkezni fognak. Ezeket a jelenlegi keretek között nem lehet megoldani, ezért mondtam, hogy az egyezmény módosítása válhat szükségessé. Ez a változtatás csak olyan irányú lehet, hogy a bíróság európai szerepét, jogállását, rangját, hatékonyságát megőrizve továbbra is kiemelkedő szerepet kapjon az emberi jogi konfliktusok eldöntésében. Anélkül azonban, hogy el kelljen vesznie a legkisebb, jogi szempontból már eldöntött ügyek tömegében. Véleményem szerint bármilyen reform csak azt eredményezheti, hogy a bíróság a nemzeti jogrendszerek melletti kiegészítő funkcióját tartja meg. A bíróság jogállamok esetében nem válhat nemzeti jogrendszerekre ráülő, azokat utasító testületté, hanem a kivételes ügyekben beavatkozó, garanciális szerepű intézmény jellegét kell megőriznie.