

## 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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,<sup>3</sup> és az Emberi jogok európai Bírósága jogosult a fenntartások érvényességéről dönteni;<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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 egyikőn sem valamilyik 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.<sup>6</sup>

Ennél azonban többről van szó. A berlini fal leomlását követő években, amikor számos állam folyamodott Európa Tanácsbeli tagságért, a szervezet egyre igényesebbé vált.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> Ily módon azt lehet mondani tehát, hogy az új tagállamoktól megkövetelték az ‘*acquis conventionelle*’ elfogadását.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> További ellenőrző eljárást fektetett le 1993-ban a Közgyűlés, 1997-ben pedig külön erre a célra bizottságot hoztak létre.<sup>12</sup> 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.”<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup> 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.”<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup> 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 elkerülhetetlenül nagyobb határozottságot követelnek a demokratikus társadalmak alapvető értékeit megsértő cselekmények megítélésében.”<sup>17</sup>

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 családjá*

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.”<sup>18</sup>

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.”<sup>19</sup>

Lehet, hogy az 'európai nemzetek családjá' 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.<sup>20</sup> 1998-ban a Bíróság hasonló kifejezésmódot használt, amikor az 'egyezmény közösségére' hivatkozott.<sup>21</sup>

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.”<sup>22</sup> Az érvelésben kiemelt helyet kapott, hogy a szerződő felek egyenlőségének elve minden bizonnyal kiemelkedőbb szerepet játszik majd a Bíróság jövőbeli esetjogi gyakorlatában.<sup>23</sup>

#### *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 országaikat 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.”<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup> 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.”<sup>26</sup>

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.<sup>27</sup>

Hasonlóképpen következetes álláspontot foglalt el a Bíróság a Castells-ügyben is. Castells úr, baszk nemzetiségű szenátor, újságcikket írt egy baszkföldi gyilkosságosorozatról, 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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

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 késedelem 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.”<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

A Bíróság bizonyos más esetekben is elfogadott panaszokat az egyezmény különböző szabályainak megsértését illetően anélkül, hogy speciális engedményt 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.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup>

#### *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.”<sup>35</sup>

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.”<sup>36</sup>

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 hadsereg<sup>37</sup> tagjaira, és míg a hatóságoknak szabadságukban áll korlátozásokat bevezetni például a hadseregbeli fegyelem és a működési hatékonyság érdekében, joga-

ik gyakorlását nem gátolhatják meg.<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> 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 magánjellegetű üzleti tevékenység újdonság, mely az új elszámolási és adószabályokhoz való gyors alkalmazkodást tesz szükségessé.”<sup>40</sup> 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 várniuk 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 Majaricsesterben. 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.”<sup>41</sup> 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.”<sup>42</sup> 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 egyes 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 legitimációvesztést 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 jogszétsékre 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.



## ROMÁNIA ÉS A RÓMAI EGYEZMÉNY

### EGYÉNI JOGOK, DISZKRIMINÁCIÓ ÉS KÜLÖNLEGES INTÉZKEDÉSEK

Románia már 1990-ben teljes jogú tagságért folyamodott az Európa Tanácshoz, ám csupán 1993-ban csatlakozott ténylegesen. A korábbi külügyminiszter, Adrian Severin, aki a csatlakozási tárgyalások kapcsán különösen ismertté vált, a következőképpen összegezte a történeteket: „Az Európa Tanácsba vezető utunkon a bányászok 1990. június 13–15-i, bukaresti megjelenését követően hirtelen torlasz emelkedett.<sup>1</sup> [...] Világos volt, hogy nagyon nehéz lesz ismét normális ütemben haladni. Óriási erőfeszítéseket tettünk ennek érdekében. [...] Erőfeszítéseinket hamarabb koronázta siker, mintsem gondoltuk volna: 1991 januárjában Románia megkapta a különleges meghívotti státust.<sup>2</sup> [...] Úgy tűnik, az addigi erőfeszítések bizonyos mértékig ellensúlyozták a hírhedt 1990-es bukaresti bányászjárás okozta késedelmet. Ám nem sokkal később, 1991 szeptemberében a bányászok másodszer is Bukarestbe vonultak, ami gyakorlatilag oda vetett vissza minket, ahonnan indultunk. Noha különleges meghívotti státusunkat nem függesztették föl, a teljes jogú tagságra való áttérés folyamata sem gyorsult föl. [...] Elmondhatjuk, hogy a teljes jogú tagság elnyerése 1993-ban hamarabb következett be, mintsem gondoltuk volna. [...] Gyakorlatias megközelítésben ezt azzal a ténnyel magyarázhatjuk, hogy Románia mégiscsak fontos ország, amelyet nem lehetett kihagyni az európai struktúrákból, különösen akkor nem, amikor Oroszország keményen nyomott előre, hogy bejusson ebbe a szervezetbe.”<sup>3</sup>

Azért éltem e hosszú idézettel, mivel jól érzékelteti, hogy Románia némiképp kivételesnek számító körülmények között vétetett föl az Európa Tanácsba. Belépése nem annak következményeként valósulhatott meg, mintha Romániában az emberi jogi helyzet, illetve a jogállam kiépítése tipikusan az Európa Tanács normái szerint alakult volna, hanem inkább egy kemény politikai alkufolyamat eredményeképpen. Amint Adrian Severin rámutatott, a csatlakozás egész folyamata a bányászlázadások jegyében zajlott. Amit a volt külügyminiszter nem említ, az a nehézségek másik dimenziója; ezzel Romániának szintén szembe kellett néznie annak érdekében, hogy befogadják a strasbourgi szervezet által képviselt „demokráciák családjá”-ba: a kisebbségek ügye és a szélsőséges nacionalista politika kérdése.

### A ROMÁN DEMOKRÁCIA TÁVLATAI ÉS AZ EURÓPA TANÁCS PARLAMENTI KÖZGYŰLÉSÉNEK 176. SZÁMÚ VÉLEMÉNYE

E második dimenzió világosan feltárul a 176. számú véleményben, amelyben az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése végül határozatot hozott arról, hogy teljesíti Romániának a teljes jogú tagság iránti kérését. A praecambulum udvariassági formuláin, valamint azon utaláson túl, mely szerint „Románia kifejezte kötelezettségvállalását arra, hogy rövidesen aláírja és ratifikálja az Emberi jogok európai egyezményét”, a vélemény a következő észrevételeket tartalmazza, amelyek fontosságuk miatt megérdemlik, hogy bővebben idézzük őket:

„5. Értékeli a román hatóságok írásos nyilatkozatát, amelyben azok elkötelezik magukat arra, hogy kisebbségvédelmi politikájukat az Emberi jogok európai egyezményének a nemzeti kisebbségek jogaival foglalkozó kiegészítő jegyzőkönyvében, az 1201. (1993) ajánlásban lefektetett elvekre, valamint a Románia külügyminiszterének, Melescanu úrnak 1993. június 22-én kelt levelében foglaltakra alapozzák. Megkívánja ezen kötelezettségvállalások teljesítésének ellenőrzését, a 488. (1993) számú határozat értelmében.

6. Összhangban a román parlament és a román hatóságok kötelezettség-vállalásaival csakúgy, mint a csatlakozási kérelem ügyében érintett bizottságok jelentéseiben foglalt megjegyzésekkel és indítványokkal, a Közgyűlés felhívja a román hatóságok figyelmét a hatalmi ágak intézményes szétválasztásának, a média tényleges függetlensége garantálásának és a helyi közigazgatási szervek szabad működése biztosításának szükségességére. A Közgyűlés javasolja Romániának, hogy a lehető legrövidebb időn belül írja alá a Helyi önkormányzatok európai kartáját.

7. Elvárja, hogy Románia mielőbb változtassa meg törvényhozását a következő értelemben:

I. hogy a bírói testület szervezetéről szóló törvény 19. cikke, valamint lehetőség szerint más rendelkezések tegyék lehetetlenné a jövőben azt, hogy egy miniszter az ítélezésre vonatkozó irányelveket, utasításokat adhasson ki, egy bírónak;

II. hogy a büntető törvénykönyv 200. cikke ne tekintse többé bűncselekménynek a homoszexuális ak-

tust, ha az felnőtt személyek között, beleegyezésükkel, nem nyilvános helyen történik.

8. A Közgyűlés felszólítja a román kormányt, hogy szolgáltatassa vissza az egyházi tulajdonokat, továbbá engedélyezze egyházi iskolák alapítását és működését, különös tekintettel a kisebbségi csoportokhoz tartozó gyermekek anyanyelven történő oktatására.

9. Összhangban a román hatóságok által vállalt kötelezettségekkel, a Közgyűlés nyomatékosan sürgeti, hogy foganatosítsanak intézkedéseket a fogva tartás körülményeinek javítása érdekében. Felszólítja továbbá az illetékes román politikai vezetőket, hogy vizsgálják felül pozitív módon a politikai vagy etnikai alapon bebörtönzött személyek szabadon bocsátásának kérdését.

10. A Közgyűlés indítványozza, hogy a román hatóságok és a román parlament:

I. az általuk vállalt kötelezettségeknek és a Közgyűlés 1201. ajánlásának megfelelően hozzanak törvényt a nemzeti kisebbségekről és az oktatásról, s alkalmazzák azt;

II. minden módon küzdjenek a rasszizmus és az antiszemitizmus, valamint a nacionalista és vallási alapú megkülönböztetés és az erre való uszítás minden formája ellen.

11. A Közgyűlés javasolja Romániának, hogy a lehető legrövidebb időn belül írja alá A regionális és kisebbségi nyelvek európai kartáját.”

#### MENNYIRE TARTOTTA TISZTELETBEN ROMÁNIA A 176. VÉLEMÉNYT A TELJES JOGÚ TAGSÁG ELNYERÉSE UTÁN

Tekintsük át, milyen mértékben teljesítette Románia az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 176. véleményében megfogalmazott kötelezettségeit. Amint már rámutattunk, ezek az intézkedések az igazságszolgáltatás függetlenségének, a sajtó szabadságának, a homoszexuálisokat sújtó diszkrimináció tilalmának biztosítását, valamint a nemzeti kisebbségek védelme megfelelő rendszerének működtetését célozták. Továbbá, nyilvánvalóan, az Emberi jogok európai egyezményének hatályba léptetését.

Az akkori román köztársasági elnök, Ion Iliescu jóváhagyta azoknak a bírácoknak a névsorát, akik ily módon – 1995 végétől szinte az ő mandátuma lejártáig, 1996 végéig – tisztességükkel elmozdíthatatlanná lettek. Ezáltal megszűnt a bírósági döntések befolyásolásának egyik fontos eszköze. A hatalmi ágak 176. véleményben említett szétválasztásának egyik feltétele teljesült. Ugyanakkor azonban a bírák elmozdíthatatlansága korántsem elegendő biztosíték a megfelelő igazságszolgáltatási rendszer működésére. Az anarchi-

kus törvényhozás, az anyagi források hiánya, a túlfeszített munka, a hozzá nem értés és a korrupció fogják hosszú távon jellemezni a román igazságügyet. Mégis, a törvényes intézmények függetlenségének biztosítására tett kicsinyke lépés – a bírák elmozdíthatatlansága – lényegi előrehaladás volt, amelyet a 176. vélemény megfogalmazása utáni három éven belül vittek végbe.

Az új büntető törvénykönyv 1996-ban történt elfogadása után módosították az azonos neműek közötti szexuális kapcsolatokról szóló, 200. cikket. Új változata *általában* nem rendeli szabadságvesztéssel büntetni az azonos nemű felnőttek közötti beleegyezésükkel történő nemi aktust. A 200. cikk (1) bekezdésébe kikötést foglaltak: az azonos neműek közötti nemi kapcsolatnak nem szabad közbotrányt okoznia. Olyan megszorítás ez, amellyel könnyű visszaélni. Ráadásul a beleegyezéshez más korhatárt állapítanak meg a heteroszexuális, illetve a homoszexuális kapcsolatok esetében. S ami még fontosabb: homoszexuálisok számára tilos az olyan típusú szerveződések létrehozása, amelyek célja identitásuk kifejezése. Következésképp a homoszexuálisokat továbbra is hátrányos megkülönböztetés éri. 2000-ben az alsóház elfogadott egy törvénytervezetet, amely a 200. cikk hatályon kívül helyezését indítványozta. Különböző csoportok – köztük a román ortodox egyház – nyomást gyakoroltak a szenátusra, amely még nem szavazott e törvénytervezetről. Azon csoportok nyomásgyakorlása, amelyek a 2000. esztendő végén oly hangosan érvelnek a homoszexualitás ellen, még súlyosabb kárt is okozhat: arra a döntésre készítheti a szenátust, hogy a homoszexuálisokat továbbra is egyfajta veszélyeztetettség állapotában tartsa.<sup>4</sup>

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által megfogalmazott, a valódi médiaszabadság garantálásával kapcsolatos aggodalom a büntető törvénykönyv több olyan cikkét (205., 206., 239. cikkek) érinti, amelyek a sajtó útján elkövetett vétségeket – rágalmazás, becsületsértés, a haza gyalázása – börtönbüntetéssel rendelik sújtani. Esztendőkkkel az után, hogy Románia teljes jogú tagja lett az Európa Tanácsnak, mindez Damoklész kardjaként függ az újságírók feje fölött. Az 1996 végén elfogadott új büntető törvénykönyv továbbra is fenntartja ezeket az esetekre a börtönbüntetést. 1999-ben olyan új törvényjavaslatot terjesztettek elő, amely a sajtóvétségek esetében pénzbírságot indítványoz; ám e törvényjavaslatot a román parlament a mai napig nem fogadta el. Így történt, hogy az Európa Tanács e kényes kérdést érintő, 1993-ban rögzített követelményének 2000-re sem sikerült eleget tenni. Ezen idő alatt több újságíró be-  
börtönöztek; egyiküknek Emil Constantinescu elnök kegyelmet adott. 1999. szeptember 28-án a strasbourg-

gi Emberi Jogok Európai Bírósága a román államot elmarasztaló ítéletet hozott egy másik lapíró, Ioan Dalban ügyében,<sup>5</sup> akit rágalmozásért börtönbüntetésre ítélték. Ebben az esetben a Bíróság kimondta: „az egyezmény 10. cikkének megsértése valósult meg”.

A legátfogóbb kísérlet a 176. véleményben felsorolt követelmények teljesítésére talán a Büntetés-végrehajtási Hivatal tevékenységi területén valósult meg, ahol folyamatosan törekedtek arra, hogy az adott kereteken belül javítsák a fogva tartás körülményeit. A fejlődés jó néhány esztendő telt igénybe, s az 1996-os választások után kinevezett új vezetés hivatali idejében felgyorsult. A Hivatal által kezdeményezett kutatási és információs program segítségével, a szabályozás megváltoztatása, valamint független szervezetek tényfeltáró missziójának engedélyezése révén lényegi változtatásokat hajtottak végre a fogva tartás rendszerében. A 2000. év végén a fogva tartás feltételei – a börtönviszonyokat elsősorban a túlszűfolttság jellemzi – még távolról sem kielégítőek. Ez a helyzet azonban jobbra az égető forráshiány következménye, s nem a román büntetés-végrehajtási rendszer reformjának hibás megközelítéséből fakad.

Románia 1994. október 4-én aláírta a Helyi önkormányzatok európai kartáját, „a helyi hatalom autonóm gyakorlásá”-ról. A román központi hatóságok ugyanakkor folyamatosan akadályozzák a helyi hatóságok bizonyos tevékenységeit: különösképpen gátolják azok nemzetközi jellegű tevékenységeit,<sup>6</sup> illetve a nemzeti kisebbségek helyzetével összefüggő hatásköreik gyakorlását. 1997 májusában a román kormány sürgősségi rendeletet fogadott el, amely – a helyi közigazgatás működése garanciáinak megerősítésével – lényegesen módosította a helyi közigazgatásról szóló korábbi, 69/1991 számú törvényt. Az új törvényt azonban hónapokon keresztül szabotálták még a központi hatalom miniszterei is; mígnem 1997 végén az Alkotmánybíróság döntése, tagadva a rendelet sürgősségi voltát, semmisnek mondta ki.<sup>7</sup> A helyi közigazgatásról szóló újabb törvénytervezet még mindig a parlament előtt van, s nincs esély arra, hogy a 2000 végén tartandó választások előtt elfogadják.

Az egyházi javak visszaadása csak részben történt meg. Kormányrendeletekkel visszaadták a magyar egyházak és a mozlím vallás számos régi épületét. Bírósági döntések nyomán a görög katolikus egyház is visszakapta néhány korábbi istentiszteleti helyét. Ám az egyházi tulajdonnal kapcsolatos, rendkívül fontos probléma átfogó, a jogelveknek megfelelő megoldása még várat magára. Jelenleg a tulajdon kérdésének kezelése a legkevésbé sem az Európa Tanács normáinak megfelelően történik. Az Emberi Jogok Európai Bírósága elsőként a Vasilescu-ügyben,<sup>8</sup> majd pedig a Brumărescu-ügyben<sup>9</sup> Románia ellen hozott ítéletet.

A kisebbségvédelem területén figyelhető meg a leglátványosabb ellentét a valóságos helyzet és Romániának az Európa Tanácsba történt felvételekor vállalt kötelezettségei között. A kisebbségek helyzete 1994-1996 között megromlott.<sup>10</sup> Az elsősorban magyarok és romák ellen irányuló, nacionalista színezetű, az állami hatóságok szintjén is bátorított kampányokon kívül számos olyan hivatalos állásfoglalást sorolhatunk föl, amely vitatta a Románia által 1993-ban vállalt kötelezettségek jogosságát.<sup>11</sup> Csupán egyetlen példát említenék: a román parlamentnek az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésébe delegált állandó küldöttsége kétségbe vonta, hogy Romániának kötelessége volna megtartania az 1201. ajánlást, úgy, amint ez benne foglaltatik a 176. véleményben. Megjegyzendő, hogy a Parlamenti Közgyűlés fenntartja az 1201. (1993) ajánlást az Európa Tanács tagállamai állam- és kormányfőinek 1993. október 9-i bécsi csúcstalálkozóján hozott azon határozat után is, amely keretegyezmény<sup>11</sup> kidolgozását írta elő a Miniszteri Bizottság számára. Ugyanezt a szemléletet tükrözik a Közgyűlés egyéb döntései is: az 1255. ajánlás, a 484. (1993) határozat és az 508. (1995) határozat.<sup>13</sup> 1995. évi ülészaka végén a román parlament meghozta történetének egyik legszerencsétlenebb döntését annak az új oktatási törvénynek az elfogadásával, amely megnyirbálja a nemzeti kisebbségeknek az oktatás terén élvezett korábbi jogait. Ez az eljárás, amely szembehelyezkedett a szerzett jogok általános elvével, egyszersmind az 1201. (1993) ajánlásban foglaltakkal is, súlyos feszültségekhez vezetett a román-magyar kapcsolatokban. Csupán ezen új jogszabály végrehajtásának elhalasztása mentette meg Romániát a nagyobb hazai és nemzetközi válságtól.

1996 végén ez a tendencia megváltozott. Még a választások előtt aláírták és ratifikálták a román-magyar alapszerződést, amely az 1201. (1993) ajánlást kötelező érvényű jogi eszközzé tette.<sup>14</sup> Az 1996 végén bekövetkezett politikai változások a nemzeti kisebbségek helyzetének teljes újrafogalmazásához vezettek. A romániai magyarok képviselőinek, az RMDSZ-nek a kormányzati szerepvállalása jelezte: fontos javulás következett be a kisebbségeknek a nyilvános döntéshozatali folyamatban való részvétele terén. A kisebbségi jogoknak az oktatásban való érvényesülése szempontjából haladást jelentett a 36./1997 számú sürgősségi kormányrendelet, amelynek főbb rendelkezéseit 1999 végén törvényben is elfogadták. Így tehát a különleges intézkedések romániai rendszere előrelépés a kívánt szint elérése felé. Noha Romániában az etnikumközi párbeszéd bonyolultabban fejlődik, ez az a terület, ahol a legnyilvánvalóbb haladás történt az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 176. (1993) véleményében megfogal-

mazott s a román állam által vállalt kötelezettségek teljesítése terén. Ezt a fejlődést legjobban talán a „román–magyar megbékélési modell” kidolgozásának eszméje példázza.<sup>15</sup>

## A JOGOK ÉRTÉKRENDJE ÉS AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYEZMÉNYE

A 176. vélemény lényeges eleme, hogy számos olyan alapelvre utal, amely nem képezi az Emberi jogok európai egyezményének tárgyát, ám amelynek – törvényhozás, illetve gyakorlati intézkedések általi – alkalmazását elvárják a román hatóságoktól. Az említett alapelvek nagy része a kisebbségi jogok kérdésére vonatkozik, amelyeket az Emberi jogok európai egyezménye nem érint. A 176. vélemény utal a 1201. (1993) ajánlásra, amely kodifikálja a nemzeti kisebbségek jogait; a bennük megtestesülő identitással összefüggésben utal az egyházak tulajdonának kérdésére; valamint a Regionális és kisebbségi nyelvek európai kartájára. Felvethető a kérdés: vajon nem támasztott-e abszurd feltételt a Parlamenti Közgyűlés Románia Európa tanácsi csatlakozásához, amikor olyan normákra hivatkozott, amelyek saját alkotmányában, az Emberi jogok európai egyezményében sincsenek benne. Ebben az összefüggésben idekívánkozik néhány megjegyzés.

Mindenekelőtt: tény, hogy noha e dokumentum sajátosan az egyéni jogok és szabadságok védelmének eszköze, bizonyos cikkei közvetlenül az etnokulturális csoportok és nemzeti kisebbségek státusára vonatkoznak. Ez a helyzet a *Gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadságról* szóló 9. cikk, a *Véleménynyilvánítás szabadságáról* szóló 10. cikk, a *Gyülekezés és egyesülés szabadságáról* szóló 11. cikk, a *Megkülönböztetés tilalmáról* szóló 14. cikk és a *Jogkorlátozás alkalmazásának megszorításáról* szóló 18. cikk esetében.<sup>16</sup>

Másodsorban: az Emberi jogok európai egyezménye alkalmazásának és tiszteletben tartásának nélkülözhetetlen előfeltétele a jogállam tiszteletben tartása. Nem létezhet olyan állam, amelyben az egyéni szabadságjogokat tiszteletben tartják, ám megsértik a jogállam rendjét. Ez fogalmi ellentmondás lenne. Az egyezmény hatályba léptetése és a jogállam bevezetése között legalábbis a következő cikkekben nyilvánvaló a megfelelés: 1. cikk: *Kötelezettség az emberi jogok tiszteletben tartására*, 6. cikk: a *Tiszteséges tárgyaláshoz való jogról*, 7. cikk: a *Törvényi rendelkezés nélküli büntetés kiszabásának tilalmáról*, 13. cikk: a *Hatékony jogorvoslat-hoz való jogról*, 14. cikk: a *Megkülönböztetés tilalmáról*, valamint a 17. cikk: a *Joggal való visszaélés tilalmáról*.

A jogállamra gyakorolt nyomás olyan társadalmi-politikai, intézményi légkört teremt, amely össze-

egyeztethetetlen az emberi jogok védelmének gyakorlati és szimbolikus felvállalása megkövetelte, szükséges biztonságérzettel. Ha vitatják a normák alkalmazásának jogosságát azokban az esetekben, amikor azok kollektív jogokat érintenek, ez előbb-utóbb, közvetve vagy közvetlenül károsan hat vissza az egyéni jogok helyzetére. Íme, ezért jelent veszélyt a nacionalista politika az egyének helyzetére, egyszersmind a kisebbségi csoportok számára is. A Romániának az Európa Tanácsba történt felvételét megelőző időszakban szembeötlő volt a kapcsolat a kisebbségi jogok, illetve az egyéni jogok megkérdőjelezése között: ez magyarázza a 176. vélemény tartalmi sajátosságait. Ez a helyzet 1994–1996 között továbbra is fennállt, ekkor ugyanis erősen nacionalista színezetű koalíció volt hatalmon. Sőt, nemzetiségellenes előítéletből az államhatalom legmagasabb szintjein 1996 után is gyakran megsértették a törvényi normákat. Jó példa erre a helyi közigazgatásról szóló törvényt módosító és kiegészítő sürgősségi kormányrendelet végrehajtásának akadályozása. E kirívó esetet érdemes tüzetesebben szemügyre vennünk.

Az 1996. novemberi választások után az RMDSZ kormányzati részvétele egyik feltételül szabta az anyanyelvnek a közigazgatásban és az oktatásban való használatát érintő új szabályozás elfogadását. A következő év május 26-án a kormány teljesítette ígérete első felét. A rendelet elfogadása után a marosvásárhelyi polgármester több kétnyelvű táblát helyezett el a város határában. Éjszaka a magyar feliratokat festékkel mázolták be. Új feliratokat tettek ki, s mindentűt ugyanaz történt ismét. A városháza kérelmei ellenére a marosvásárhelyi rendőrség megtagadta a feliratok őrzését. Sőt, a Maros megyei rendőrkapitányság vezetője kijelentette: „Amióta bebizonyosodott, hogy a kétnyelvű feliratok elhelyezése illegális volt, nem intézkedtünk azon személyekkel szemben, akik lefestették a feliratokat.” Pedig a román rendőrség szervezetéről és működéséről szóló, 26/1994 számú törvény világosan köteletségévé teszi ezen intézménynek az esetleges konfliktusok megelőzését. A marosvásárhelyi esetben a közvagyon rongálása történt. Következésképp, amikor a rendőrség megtagadta, hogy föllépjen a közbiztonság megóvása érdekében, törvényt sértett. Július 17-én a Helyi Közigazgatási Hivatal államtitkára levelet intézett a Maros megyei prefektus hivatalához, amelyben megmagyarázta, miképpen kell értelmezni a helyi közigazgatásról szóló törvényt. Leszögezte: a kormány által elfogadott sürgősségi rendelet végrehajtása feltételezi a helyi tanács informálását, mint amely „nevek kijelölésében és megváltoztatásában, a helyi költségvetés takarékos kezelésével [...] illetékes”. Az államtitkár azt is kérte, hogy a kétnyelvű feliratokat csak a helységnevek, közinté-

mények és a helyi közigazgatási hatóságok által létrehozott köztisztviselők esetében alkalmazzák (tehát utcanévtáblákon ne). Ily módon szembeszegült azzal az érvényes kormánydöntéssel, amelyet támogatni lett volna hivatott.

Ezért a jogállam hitelességének kérdése nem csupán akkor vetődhet föl különösen élesen, amikor az egyén státusa mint olyan megkérdőjeleződik, hanem akkor is, amikor egy nemzeti kisebbség kerül veszélyeztetett helyzetbe. Az *egyéni és a kollektív jogok me-rev szétválasztása illúzió*. Egy soknemzetiségű társadalomban a különböző típusú jogok kiegyensúlyozott viszonya a demokratikus rendszer működésének feltétele. Ezért meghatározó jelentőségű az, hogy átfogó képünk legyen a jogok rendszeréről még akkor is, ha csupán egy sajátos területre összpontosítunk, mint például jelen esetben az Emberi jogok európai egyezményében megfogalmazott jogokra.

Ahhoz pedig, hogy a jogok rendszeréről átfogó képünk legyen, annak funkcióira kell figyelniünk, hiszen mintegy bennük foglaltatik az egész rendszer. Pontosan ilyen funkció a csoportok, különösen a nemzeti kisebbségek védelme. Valójában nem képzelhető el olyan működőképes közösségvédelmi rendszer, amely mellől hiányzik az egyéni jogok elismerése és tiszteletben tartása. (A politika nyelvén ez úgy fogalmazódik meg, hogy a nemzeti kisebbségek védelmének alapja a demokrácia.) Ezekhez a megkülönböztetés tilalmát előíró záradéknak kell kapcsolódnia. Végül pedig következik a különleges intézkedések rendszere. Általános felfogás szerint a megkülönböztetés tilalma, különleges intézkedésekkel társulva, összekapcsolódik az esélyegyenlőség biztosításával. Egyes szerzők úgy vélik, a diszkrimináció tilalma azonos az esélyegyenlőséggel. Ugyanakkor kívánatos különbséget tenni azon aktusok között, melyek bizonyos állampolgárokat akadályoznak olyan egyéni jogaik gyakorlásában, amelyekkel mások rendelkeznek, és a különleges intézkedések bevezetése között. Míg az előbbiek egyfajta elemi civil attitűdöt tükröznek, és kizárólag a politikai akarat függvényei, a különleges intézkedések elméleti szintű problémákat vetnek föl, s legalábbis költségesek.

A jogok hierarchiájával van tehát dolgunk, amely az egyes demokráciákban erősen eltérő lehet. (Például a francia állam nagyobb jelentőséget tulajdonít az egyéni jogoknak, a csoportokat érintő intézkedéseket mellékeseknek tekinti.) Csaknem általános szabályként elmondható: az európai demokráciákban az egyéni jogokat értékeli a legtöbbször, azután jön a megkülönböztetés ügye, majd, egyfajta ráadásként, a csoportok védelmét szolgáló különleges intézkedések zárják a sort.

## ROMÁN PARADOXON: A KÜLÖNLEGES INTÉZKEDÉSEK MEGELŐZIK AZ ANTIDISZKRIMINÁCIÓS INTÉZKEDÉSEKET

Az európai jogi keretekre tekintettel paradoxonnak kell tartanunk azt, hogy Romániában a különleges intézkedések rangban megelőzik a megkülönböztetést tiltó intézkedéseket. A megkülönböztetés tilalmának elve benne foglaltatik a román alkotmányban, valamint az e területre vonatkozó nemzetközi dokumentumokban, amelyek részét képezik a honi törvényalkotásnak. A törvényhozás egyetlen dokumentuma sem ítéli el azonban a megkülönböztetést mint olyat, és a büntető törvénykönyv diszkriminációról szóló 317., valamint 247. cikkeinek alkalmazása nehézkes, vitatható és elégtelen. Oka lehet ennek az, hogy az említett törvénycikkek csak a nagyon súlyos jelenségekkel foglalkoznak. A másik, legnyilvánvalóbb ok a politikai támogatás hiánya. 1997 óta a Kisebbségvédelmi Hivatal több tucatszor kérte az államügyészt, hogy indítson vizsgálatot olyan esetekben, amelyek kimerítették a 246., illetve a 247. cikkben meghatározott feltételeket. Ám csupán egyetlen, antiszemita cselekmény esetében született elmarasztaló ítélet, 1999-ben, amikor is két év felfüggesztett szabadságvesztést szabtak ki.

A diszkrimináció leggyakoribb céltáblái a romák. A magyarokat is éri hátrányos megkülönböztetés, különösen a hadseregben, a rendőrségnél és a titkosszolgálatoknál elérhető magas rendfokozatok betöltésére való esélyük tekintetében. A romákkal szembeni megkülönböztetés tetten érhető a gazdaságban, foglalkoztatásuk, illetve a szakmai munka feltételei terén, a közigazgatáshoz és a jogszolgáltatáshoz, az egészségügyi és egyéb szolgáltatásokhoz, javakhoz és előnyökhöz való hozzáférés, továbbá a nyilvános helyek használata tekintetében. A sajtóban és a köztereken gyakoriak az olyan kitételek, mint: „munkaerőt felveszünk.../cigányokat nem alkalmazunk”; „cigányokat nem szolgálunk ki a vendéglőben”; „lakás eladó/cigánymentes ház”. Ez idáig egyetlen vállalatot vagy sajtóorgániumot sem ítélték még el, amely ilyen szöveget helyezett el vagy közölt, sem olyanokat, amelyek hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak a foglalkoztatás, illetve javak vagy szolgáltatások stb. eladása során.<sup>17</sup>

Ha valaki megvizsgálja a különleges intézkedések romániai rendszerét, megállapíthatja, hogy a nemzeti normák színvonala magas, a szabályozás kétségkívül fejlettebb a nemzetközi standardként jelenleg elfogadottnál.<sup>18</sup>

Az alkotmányos alapvetés is nagylelkűen fogalmaz. A 6. (1) cikk szerint: „Az állam elismeri és garantálja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőr-

zésére, fejlesztésére és kifejezésére.” Az egyik legfontosabb rendelkezés a parlamenti képviselőre vonatkozik. Az 59. (2) cikkben ez áll: „Azon nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezetei, amelyek nem érik el a parlamentbe jutáshoz szükséges szavazatszámot, a választójogi törvény értelmében egy-egy képviselői helyre jogosultak.” Az anyanyelvű oktatás minden fokon és szinten biztosítva van. Nyilvánvalóan lényeges az 1998-ban módosított oktatási törvény 124. cikke: „Az oktatási rendszer minden fokán és szintjén a felvételi és a minősítő vizsgákat a törvény szerint azon a nyelven lehet letenni, amelyen az adott tárgy tanítása folyt.” A felsőfokú oktatást a 123. cikk (1) és (2) bekezdése szabályozza: „Az állami felsőoktatásban a törvény szerint kérésre szervezhető anyanyelvű tankörök, tanszékek, főiskolák, karok és tanintézmények. Ez esetben a szaknyelvet románul kell tanulni”; illetve: „A multikulturális felépítésű és multikulturális tevékenységet folytató felsőoktatási intézményeket ösztönözni kell arra, hogy segítsék elő az interetnikus kapcsolatok megfelelő alakulását, valamint az integrálódást nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt.”

E helyütt nincs mód arra, hogy a felsorolt jogokat európai összehasonlításban vizsgáljuk, sem pedig arra, hogy állapotukat azon jogok szintjével összevessük, amelyeket – a román társadalom etnikai sokszínűségének tükrében – kielégítőnek ítélnénk. Vitán felül áll – amint a felsorolt példák is igazolják –, hogy Romániában a különleges intézkedések rendszere fejlett. A különleges intézkedések elfogadására való nyitottság jellemző nemcsak a törvényhozás, hanem a politika szintjén is. Gyakorlatilag ma minden jelentős egyetemen kvótarendszer működik a roma hallgatók mint súlyosan megkülönböztetett közösség tagjai érdekében. Ez a helyzet mindennél világosabban jelzi azt a paradoxont, amelyről korábban szóltunk: a különleges intézkedések rendszerének elsőségét az antidiszkriminációs intézkedések rendszerével szemben.

## AZ ANTIDISZKRIMINÁCIÓS TÖRVÉNY SORSÁNAK ÚJABB ÁLLOMÁSAI

Intézményi szinten a diszkriminatív cselekmények felszámolásának igénye csupán az elmúlt években jelentkezett. E törekvés természetesen összefügg a nemzetközi fejlődéssel. Az államok és a mérvadó nemzetközi szervezetek, amelyek figyelemmel kísérik az emberi jogok és a demokrácia helyzetét a világban, 2000-ben kampányt indítottak a megkülönböztetés eltörléséért. Ebben az esztendőben számos esemény készítette elő az Egyesült Nemzetek Szervezete 2001-ben tartandó ülését, amelyet a megkülönböztetés elleni küzdelem-

nek fognak szentelni. A legjelentősebb fejlődés e téren azonban mégiscsak az európai kontinensen ment végbe. Mind az Európa Tanács, mind az Európai Unió eldöntötte, hogy a megkülönböztetés problémáját kényszerítő erejű eszközökkel oldja meg.

Az Európa Tanács tagállamai – köztük Románia – 2000. november 4-én aláírták az Emberi jogok európai egyezményének 12. kiegészítő jegyzőkönyvét, amely jogilag kötelező érvényű eszköz a rasszizmus és intolerancia elleni harcban. A jegyzőkönyv elfogadása után a megkülönböztetés több területe tartozik az egyezmény illetékességébe, a diszkriminációs eseteket pedig könnyebben lehet a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága elé idézni, s ott elítélni.

2000. június 6-án az Európai Unió elfogadta a Tanács irányelvét a személyek egyenlő bánásmódban részesítése elvének gyakorlatba ültetéséről, tekintet nélkül faji vagy etnikai hovatartozásukra. Figyelemre méltó, hogy az Európai Bizottság indokolásában a következőképpen érvel: „Végül az irányelv szilárd alapot teremt az Európai Unió kibővítéséhez, amelynek az emberi jogok teljes és hatékony tiszteletben tartásán kell alapulnia. A bővítési folyamat révén új és különböző kultúrák, valamint etnikai kisebbségek kerülnek be az Európai Unióba. Mind a jelenlegi, mind a leendő tagállamokban, a társadalom túlterhelésének megakadályozása érdekében, egy átfogó, a faji és etnikai sokféleséget tisztelő és iránta türelmes Közösség megteremtése érdekében ki kell alakítani a rasszizmus elleni küzdelem közös európai kereteit.”<sup>19</sup>

Mindez mutatja, hogy ezen irányelv a személyek egyenlő bánásmódban részesítése elvének gyakorlatba ültetéséről, tekintet nélkül faji vagy etnikai hovatartozásukra, az *acquis communautaire* részét képezi. Az *irányelv rendelkezéseinek tiszteletben tartása az Európai Unióba történő integrálódás előfeltételévé lesz.* Következésképp Románia számára ma sokkal sürgetőbb szükség van a megkülönböztetés különböző megjelenési formái elleni intézkedések bevezetésére, mint a csatlakozási tárgyalások megkezdése előtt. 2000 tavaszán a Kisebbségvédelmi Hivatal törvénytervezetet bocsátott ki a megkülönböztetés valamennyi formájának eltörlésére; ezt a parlamenti szünet idején egyszerű kormányrendeletként elfogadták.<sup>20</sup> 2000 novemberében lép hatályba, amikor a kormány várhatóan kiadja a törvény végrehajtási utasítását. Melyek ezen normatív dokumentum legfőbb rendelkezései?

A megkülönböztetés összes formájának megelőzéséről és büntetéséről szóló rendelet értelmében a ‘megkülönböztetés’ kifejezés magában foglalja „faji, nemzeti, etnikai hovatartozáson, nyelvi, vallási, társadalmi állapoton, hitbéli vagy nemi különbözőségeken, szexuális orientáción, hátrányos réteghez tartozáson vagy bármely más kritériumon alapuló minden kü-

lönbségtételt, kirekesztést, korlátozást avagy kedvezményezést, amelynek célja avagy eredménye az emberi jogok és alapvető szabadságok egyenlő elismerésének, alkalmazásának vagy gyakorlásának korlátozása vagy megakadályozása, politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális téren, illetve a közélet bármely más területén”. Az antidiszkriminációs politika megvalósulhat a következőképpen: a) ha a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és csoportok, nemzeti kisebbségi közösségek esélyegyenlősége nem érvényesül, az érdekében alkalmazott kvótarendszer segítségével; b) a diszkriminatív magatartás szankcionálása révén.

A rendelet előírásait minden hivatalos vagy magán, természetes vagy jogi személy, továbbá minden olyan közintézmény esetében alkalmazni kell, amelyek a következő területeken illetékesek: a) alkalmazási feltételek, munkaerő-toborzási és kiválasztási feltételek és kritériumok, előléptetési kritériumok, a hivatásválasztás minden formájához és szintjéhez való hozzáférés, szakképzés és továbbképző tanfolyamok; b) szociális védelem és szociális biztonság; c) közszolgáltatások és egyéb szolgáltatások; javakhoz és lehetőségekhez való hozzáférés; d) oktatási rendszer; e) a béke és közbiztonság megszilárdítása.

A gazdasági tevékenység terén az esélyegyenlőségre vonatkozóan a foglalkoztatás és szakma tekintetében a következők minősülnek vétségnek: megkülönböztetés faj, nemzetiség, etnikai csoport, szociális helyzet, hátrányos helyzetű csoporthoz tartozás szerint, illetve valakinek a hite, neme vagy szexuális orientációja alapján munkaviszonyban vagy a szociális védelmi rendszerben.

Egy hite, neme vagy szexuális orientációja miatt hátrányos helyzetű réteg jogi, közigazgatási és egészségügyi közszolgáltatásokhoz, egyéb szolgáltatásokhoz, javakhoz és előnyökhöz való hozzáféréseinek megakadályozása, ha a cselekmény nem esik a büntetőjogi törvény hatálya alá, vétségnek számít.

Vétségek továbbá: egyéneknek vagy egyének csoportjának megakadályozása az állami, illetve a magán oktatási rendszer bármely fajtájában, azok bármely fokára vagy szintjére való eljutásban; mindennemű fenyegetés, kényszerítés, erő alkalmazása, valamint a beolvasztás, gyarmatosítás vagy személyek kényszerköltöztetésének minden módja, amelynek célja egy régió vagy település etnikai, faji vagy társadalmi összetételének megváltoztatása; bármely sértő nyilvános viselkedés, bármely nacionalista-soviniszta jellegű nyilvános viselkedés, minden faji vagy nemzeti gyűlölködésre való felbujtás, továbbá minden olyan magatartás, amelynek célja egy másik személy méltóságának megsértése, illetve ellenséges, lealacsonyító, megalázó vagy sértő légkör kialakítása egy személy, személyek csoportja vagy egy közösség ellen,

faji, nemzeti, etnikai csoporthoz tartozásuk miatt. A rendeletben tilalmazott vétségeket pénzbüntetéssel kell sújtani, amennyiben a cselekmény nem esik a büntetőjogi törvény hatálya alá, s így a törvény szerint e vétségek nem büntethetők. Döntés született a Nemzeti Tanács a Diszkrimináció Leküzdésére létrehozásáról. A jelenlegi – kormányhatározattal elfogadandó – javaslat szerint a szakértőkből álló tanács ténymegállapító szervként működik azon törvénysértések felderítésére, amelyek az egyenlőség és a megkülönböztetés tilalmának elvét sértik.

## KÖVETKEZTETÉSEK

Románia csatlakozása az Európa Tanácshoz vitathatatlanul erősen hatott az ország intézményrendszerére. Mégis, ha közelebbről megvizsgáljuk a Románia által 1993-ban vállalt kötelezettségeket, megállapíthatjuk, hogy közülük sok hét évvel a bejelentés után is teljesítetlen még. (A fontosabbak: a homoszexuálisok diszkriminációjának megszüntetése, a tulajdonhoz való jog, illetve a sajtóvétség kérdésének rendezése, a valódi jogállam megszilárdítása.) Ilyen körülmények között joggal vetődik föl a kérdés: vajon amikor 1997-ben az Európa Tanács lemondott Románia monitorozásáról, sőt egyáltalán: Románia teljes jogú tagként való elismerése e tiszteletre méltó szervezetben mennyire voltak valóban jótékony hatású döntések.

Válaszom igenlő; megfigyelhető ugyanis, hogy Románia integrálódása az Európa Tanácsba ténylegesen hozzájárult a civil szféra és a politika azon szereplőinek legitimálásához, akik az Európa Tanács demokratikus normáinak meghonosításáért küzdöttek. Az eredmény a demokratikus rendszer megszilárdítása lett, amely radikális módon fejeződött ki az elmúlt hatvanhét év történetének első szabad választását követő 1996-os hatalomváltásban. Egyáltalán nem meglepő, hogy e stabilizálódás nyomán az emberi jogok védelmének eszközei kiteljesedtek, ám ez, furcsa módon, felülről lefelé valósult meg, vagyis az etnikumok közötti béke biztosítását szolgáló különleges intézkedések rendszerének kiterjesztéséből kiindulva. A 2000. év meghatározó fordulatot jelenthet az antidiszkriminációs eszközök elfogadása és alkalmazása terén. Ekkor, természetes jogállami keretek között, meglepő módon éppen az emberi jogok és alapvető szabadságok garantálása válhat egyfajta Hamupipókévé. Most, amikor az Emberi jogok európai egyezménye elfogadásának ötvenedik évfordulóját ünnepeljük, Romániának választ kell adnia a következő kérdésre: mikor lesz elég szilárd és hatékony a román igazságszolgáltatási rendszer ahhoz, hogy biztosítsa az európai földrész emberi jogi alkotmányának alkalmazását.

## JEGYZETEK

1. Az intézményes hatalom időről időre bányászcsapatokat szólított Bukarestbe, erőszakos fellépésre sarkallva őket azon csoportok ellen, amelyek kétségbe vonták az akkori köztársasági elnök, Ion Iliescu által képviselt rendszer legitimitását.
2. Petre Roman akkori miniszterelnök Strasbourgba utazott, hogy szót emeljen Románia ügyében. Smaranda Enachéval és Ion Ratiuval együtt módomból volt nekem is [G. A.] küldöttként részt vennem az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének meghallgatásán, ahol a téma ugyanez volt: Románia felvétele az Európa Tanácsba. Smaranda Enachéval közös álláspontunk akkor is az volt, hogy Románia nem felel meg az emberi jogok tiszteletével kapcsolatos követelményeknek. Petre Roman kiválóan teljesített, amikor Románia kérelmét támogatta, ha ugyan valóban „kiváló”-nak minősíthetünk egy határos beszédet, amely egyebek közt kereken tagadta a bányászjárásakor történeteket.
3. Gabriel Andreescu: *Locurile unde se construiește Europa. Adrian Severin în dialog cu Gabriel Andreescu* [Helyek, ahol Európa épül. Adrian Severinnel beszélget Gabriel Andreescu], Polirom, Bucuresti, 2000.
4. A tanulmány 2000. október végén íródott, a választási kampány idején, amikor a populista erők magatartása erősen befolyásolta a parlamenti politika szereplőit.
5. Lásd Bán Tamás esetismertetését: *Fundamentum* 2000/1., 149–151. o. Esetszám: 28114/95. [a szerk.]
6. Liviu-Corneliu Popescu: *Legislation and Legal Practice to the International Relations of Local Communities* [A helyi közösségek nemzetközi kapcsolatait érintő törvényhozás és joggyakorlat]. In *International Studies* no. 2, Bucharest, 1996, 43–54. o.
7. A kormány által elfogadott sürgősségi rendeletet a parlamentnek meg kellett vitatnia, majd nyilatkoznia érvényességéről, illetve módosítása szükségességéről. A parlamenti vita késett. Időközben az akkor Gheorghe Funar vezette Román Nemzeti Egységpárt megtámadta a helyi közigazgatási törvényt módosító sürgősségi rendeletet, amelyet alkotmányellenesnek tartott. (Nyilvánvaló, hogy a rendelet egyetlen előírása sem sértette az 1991-ben elfogadott alkotmánynak nem a betűjét, sem a szellemét.) Az alkotmánybírósági ítélet ezen jogszabály esetében a sürgősség hiányát hozta fel a megsemmisítés ürügyeként.
8. Aurel Ciobanu-Dordea: *Consideratii pe marginea hotărârii Curtii Europene a Drepturilor Omului în Cauza Vasilescu v. România* [Észrevételek az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Vasilescu kontra Románia ügyben hozott ítélete margójára]. In *Romanian Human Rights Quarterly* no. 17, 1999, 19–27. o. Esetszám: 27053/95.
9. A bíróság 1999-ben egyhangúlag megállapította, hogy az Emberi jogok európai egyezménye 6. cikkének megsértése történt egy román állampolgár ügyében, akinek 1950-ben kárpótlás nélkül államosították az ingatlanát. (Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 1999. október 28-án, a Brumărescu kontra Románia ügyben hozott ítélete. In *Romanian Human Rights Quarterly* no. 18, 1999, 76–79. o. Esetszám: 28342/95.)
10. Lásd *APADOR-CH* [Asotiatia pentru Apărarea Drepturilor Omului în România – Comitetul Helsinki] Reports 1994, 1995, 1996, Bucharest.
11. Gabriel Andreescu: *Political Manipulation and Its Best* [A politikai manipuláció és annak legjava]. In *Transition*, vol. I, no. 22, December 1995, 46–50.
12. Heinrich Klebes: *The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities* [Az Európa Tanács Keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről]. In *Human Rights Journal*, vol. 16, no. 1–3, 1995, 92–98. o.
13. Gabriel Andreescu: *Recommendation 1201 and a Security (Stability) Network in Central and Eastern Europe* [Az 1201. ajánlás és egy közép- és kelet-európai biztonsági (stabilitási) együttműködés]. In *International Studies* no. 3, Bucharest, 1997, 49–63. o.
14. Az 1201. ajánlást azután a román–ukrán alapszerződésbe is belefoglalták. Lásd Corneliu-Liviu Popescu: *National Minorities Protection under Romania's Basic Treaties with its Neighbours* [A nemzeti kisebbségek védelme Románia alapszerződéseiben]. In *International Studies* no. 4, Bucharest, 1998, 47–56. o.
15. Gabriel Andreescu: *The Transylvanian Issue and the Issue of Europe* [Az erdélyi kérdés és Európa kérdése]. In *Hungarian Quarterly*, vol. 39, Winter 1998, 56–64. o.
16. A 11. jegyzőkönyv rendelkezéseire fűzött kiegészítések (ETS. No. 155).
17. 1998-ban a Kisebbségvédelmi Hivatal sürgette, hogy a Főügyészség indítson eljárást azok ellen a vállalatok ellen, amelyek olyan szövegeket helyeztek el, mint például: „S. C. Grizzly Guard felvesz... testőröket. Romákat nem alkalmazunk” vagy: „Felvételre keresünk [S. C. MGD Style SRL] 500 biztonsági őrt Bukarest 2., 3. és 4. kerületből. Korhatár: 21–45 év. Romák kizárva”. A Főügyészség elutasította az eljárás megindítására szóló megkeresést. Lásd Gabriel Andreescu: *Shadow Report on the Enforcement of the Framework Convention on the Protection of National Minorities*, Ombudspersons for National Minorities, Bucharest, June 2000.
18. Ez azonban nem jelenti azt, hogy egyszersmind teljesen elegendő is.
19. Az irányelv hivatalos fordítását lásd *Fundamentum* 2000/4., *Dokumentum és kommentár* rovat [a szerk.].
20. A parlament által a nyári szünet előtt megszavazott törvény alapján a kormány a szünetben átruházott jogkörben törvényerejű rendeleteket hozhat, amelyeket a parlament később elfogad vagy módosít.

(Fordította: Pongrácz Mária)



# A STRASBOURGI BÍRÓSÁG ESETJOGÁNAK HATÁSA A SZLOVÉN ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÍTÉLKEZÉSÉRE

Az Európa Tanács alapító okirata 1993. május 14-én lépett hatályba Szlovéniában. Az egyezmény ratifikálására 1994. május 31-én került sor. Az egyezmény ratifikálásáról szóló törvény (beleértve a 25. és 46. cikkeket, valamint az 1., 4., 6., 7., 9., 11. kiegészítő jegyzőkönyveket) 1994. június 13-án jelent meg a hivatalos közlönyben, majd két nappal később, 15-én lépett hatályba. 1994. június 28-án a megfelelő dokumentumoknak az Európa Tanács főtitkáránál való letétbe helyezésével Szlovénia formálisan is ratifikálta az egyezményt. Szlovénia az egyezmény rendelkezéseivel kapcsolatban fenntartást nem tett. Szlovénia határozatlan időre nézve elismerte mind a Bizottság, mind a Bíróság joghatóságát az egyezmény 25. és 46. cikkére vonatkozóan – azzal a kikötéssel, hogy ez alapján csak olyan jogsérelmek bírálhatók el, amelyek az egyezmény és annak jegyzőkönyvei hatályba lépése után történtek.

## SZLOVÉNIA JOGRENDSZERE ÉS A NEMZETKÖZI JOG

Az 1991-es alkotmány értelmében a törvényeknek és egyéb rendelkezéseknek összhangban kell állniuk a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival, valamint a Szlovénia által megkötött nemzetközi szerződésekkel. A ratifikált és kihirdetett nemzetközi szerződéseket közvetlenül kell alkalmazni.<sup>1</sup> Az Alkotmánybíróság határoz a törvények és egyéb rendelkezéseknek a nemzetközi szerződések, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai közötti összhangjáról.<sup>2</sup>

Az 1991-es alkotmány az egyezmény és a hazai jog viszonylatában a monista szemléletnek adott elsőbbséget. Az egyezményt közvetlenül kell alkalmazni, továbbá minden törvénynek és egyéb rendelkezésnek összhangban kell állni az egyezmény szövegével.<sup>3</sup> Az Alkotmánybíróság az ennek meg nem felelő szabályokat részben vagy egészben hatályon kívül helyezi. Szlovénia tehát azon országok közé tartozik, ahol az egyezmény a hazai joggal szemben elsőbbséget élvez, az alkotmány és az egyezmény viszonylatában ez a kiváltság azonban az alkotmányt illeti meg.

## STRASBOURGI ESETJOG AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

### 1.

Az Alkotmánybíróság szerint egy jogállamban az éhségstrájk jogilag nem alapos ok arra, hogy a jogszerű úton született hatósági döntés megváltoztatására sor kerüljön. Amennyiben az éhségstrájk a fogva tartott egészségének akár fizikai vagy lelkiállapotának romlását idézi elő, esetleg az életét veszélyezteti, ezen új körülményt az összes többi releváns tényezővel egyetemben feltétlenül figyelembe kell venni – az újabb bűncselekmény elkövetésének megakadályozása miatt szükséges – fogva tartás elrendelése során. Továbbá, az arányosság elvét szem előtt tartva annak eldöntése is lényeges, hogy a közbiztonságra háruló veszély nagyobb jelentőséggel bír-e, mint a fogva tartott jogainak megsértése, amely nemcsak a személyes szabadsághoz való jogot, hanem esetleg az élethez való jogát is érintené.

### 2.

Az egyezmény 5. cikkely (1) bekezdés c) pontja alapján szabadságától megfosztott minden személyt megillet az a jog, hogy ügye ésszerű határidőn belül tárgyalásra kerüljön. Az említett rendelkezés értelmében, az egyezményben felsorolt egyéb okok mellett, akkor kerülhet sor a szabadság megfosztására, ha arra a bűncselekmény ismételt elkövetésének megakadályozása végett van szükség. A jog megsértésére vonatkozóan a rendelkezés két szankciót helyez kilátásba: a szabadságától megfosztott személyt az ésszerű határidő letelte után szabadon kell bocsátani, illetve amennyiben erre nem kerül sor, az egyezmény alapján az őrizetbe vett személynek joga van kártalanításra. Az Európai Bíróság gyakorlata<sup>4</sup> szerint az 5. cikkely (1) bekezdés c) pontja alapján szabadságától megfosztott személyt az ítélet meghozatala napján szabadon kell bocsátani.

A bíróság szerint, ha egy jogszerű ítélet kimondja, hogy bűncselekmény elkövetése megtörtént, a

vádlottat a bíróság bűnösnek mondja ki, továbbá büntetést szab ki rá, az elítélt őrizetben tartása ebben az esetben az ítélet szükségszerű feltétele. A vádlott felmentésének esetében az ítélet szükségszerű következménye pedig a felmentett szabadon bocsátása. Az Alkotmánybíróság szerint az egyezmény 5. cikk (3) bekezdésének ilyenfajta értelmezése a jog szándékát tükrözi.

### 3.

Az alkotmány 26. §-a szerinti fellebbezéshez való jog a bíróságnak a fellebbezés eldöntésével kapcsolatos kötelezettségére vonatkozik: amennyiben az a formai feltételeknek megfelel, a fellebbezés érdemi vizsgálatára, illetve reflektálás a fellebbezés azon állításaira, amelyek megalapozottság esetén a vitatott ítélet módosítására és/vagy hatályon kívül helyezésére adhat okot. A fellebbviteli bíróság határozatának jól megindokoltnak kell lennie ahhoz, hogy a fellebbezés indokait elfogadhassa. Ennek megfelelően a büntetőeljárás törvény 395. §-a értelmében megfelelő okok esetén a másodfokú bíróságnak kötelessége a fellebbezés állításainak értékelése és a törvénysértés megállapítása. Az egyezmény 6. cikkének tartalma alapján egyértelmű, hogy minden döntésnek indokoltnak kell lennie. Az európai emberi jogi bíróság esetjoga alapján is a tisztességes eljárás egyik alapkövetelménye a jól megindokolt határozat. A bíróság határozatában egyértelműen kifejezésre kell jutnia mindazon indokoknak, amelyekre döntését alapítja. Az esetjogból az is következik, hogy a tisztességes eljárás követelményének nem felel meg az a bírósági gyakorlat, amikor a bíróság figyelmen kívül hagyja valamelyik fél állításait, amelyek, ha jól kerülnek kifejtésre, lényegesen befolyásolhatják az eljárás kimenetelét. Az Alkotmánybíróság a konkrét esetben a vitatott határozat vizsgálata után kimondta, hogy nem bizonyított az alkotmány 25. §-ának és az egyezmény 6. cikkének megsértése a fellebbezéshez való joggal kapcsolatban.

### 4.

Az alkotmány 23 §.(1) bekezdése – tekintet nélkül arra, hogy az érintett személy őrizetbe vételére sor került – biztosítja az ésszerű időhatáron belüli tárgyalás tartásához való jogot. Fontos azonban figyelembe venni azt, hogy az őrizetbe vétel az alkotmány 19. §-ában garantált, az emberi szabadsághoz való alkotmányos jogot érinti. Ezért az ‘ésszerű határidő’ kritériuma, amely alapján a bíróság döntést hoz, nem lehet megegyező abban a két különböző esetben, amikor a büntetőeljárás alá vont személy őrizetben van,

és akkor, amikor a terhelt szabadon védekezik. Az ésszerű határidő kritériumának szigorúbbnak kell lennie a fogva tartás esetén, hiszen az a jogerős ítélet meghozatalát megelőzően a személy szabadságának sérelmével jár, és az ártatlanság védelme az alkotmány 27. §-ának megfelelően ebben az időszakban még fennáll. Ezért az állami hatóságoknak ilyen esetekben gyorsan, és különleges figyelemmel kell eljárniuk, amelyet a törvényalkotó is határozottan megkövetel tőlük. A büntetőeljárásról szóló törvény 200. §-a szerint a fogva tartásnak a szükséges legrövidebb ideig szabad csak tartani. Ugyanezen rendelkezés felsorolja a vádlott fogva tartása esetére a büntetőeljárásban részt vevő állami szervek, illetve az ingyenes jogsegélyt nyújtó hatóságok kötelezettségeit arra vonatkozóan, hogy az ügy minél gyorsabban kerüljön elbírálásra. Amennyiben az illetékes hatóságok nem az előzőek szerint járnak el, és eljárási cselekményük, illetve azok elmulasztása semmilyen releváns indokkal, körülménnyel nem igazolható, illetve ha arra nem a vádlott magatartása miatt került sor, a bíróság nem járulhat hozzá a személyes szabadság ilyen fokú megsértéséhez. Az alkotmány 23. § (1) bekezdésének ezen értelmezését támogatja az egyezmény 5. cikk (3) bekezdése, amely kimondja, hogy a fogva tartott ügyében ésszerű időhatáron belül tárgyalást kell tartani, vagy a tárgyalásig szabadlábra kell helyezni. A valós veszély vonatkozásában – amely alapján a bíróság az őrizetbe vételt elrendeli – a teljes bizonyosság helyett, elegendő csupán a valószínűség bizonyos fokát bizonyítani. Ezért fontos igazán az, hogy a bíróságok a jogerős ítélet meghozatala előtt a lehető legrövidebb időre korlátozzák a fogva tartás időtartamát. Amennyiben az állami szervek ezt nem tudják biztosítani, lehetőséget kell adni a vádlott számára, hogy szabadlábon védekezhessen. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ezekben az esetekben az igazságszolgáltatási szervek előre eldönthetik, hogy vagy gyors eljárást folytatnak le, vagy a vádlottat szabadlábra helyezik. A közérdek, valamint a közrend megőrzése megkívánja a bíróságoktól, hogy büntetőeljárást folytassanak le bűncselekmények elkövetése esetén, valamint azt, hogy a bűncselekmények elkövetőit megbüntessék. Ugyanezen büntetőeljárás során azonban az államnak tiszteletben kell tartania a vádlottnak az alkotmányban garantált emberi és alapvető szabadságjogait. Ennek megfelelően a bíróság az őrizetbe vételt követő meghatározott idő eltelte után nemcsak azt köteles megvizsgálni, hogy a személyes szabadság megsértésének feltétlenül szükséges indokai még fennállnak-e, hanem azt is, hogy a fogva tartás időtartama belül van-e még az ‘ésszerű határidő’ követelményén. A fogva tartás, valamint a büntetőeljárás ‘ésszerű időn belüli’ krité-

riumát mindig az adott eset körülményeinek figyelembevételével kell meghatározni.

Az alkotmány 125. §-ának megfelelően a bírák működésük és feladatuk ellátása során függetlenek, kizárólag a törvényeknek és az alkotmánynak vannak alárendelve. Ha valamely törvénnyel kapcsolatban alkotmányellenességet észlelnek, az Alkotmány 156. §-ának megfelelően az eljárást felfüggesztik és az ügyet az Alkotmánybíróság elé terjesztik. A bírák az alkotmányban garantált alapvető szabadságjogokat közvetlenül alkalmazhatják.

Következésképpen, az elsőfokú bíróságnak – az indítványozó által megtámadott határozat meghozatala során – kizárólag a fogva tartás időtartamát kellett volna szem előtt tartania, amikor az eljárásba való beavatkozás megengedhetőségének kérdéséről döntött.

A bíróságnak azt kellett volna megvizsgálnia, hogy – az eset összes körülményét mérlegelve – a fogva tartás két év után is fenntartható-e vagy sem. Amennyiben erre sor kerül, a bíróság megállapíthatta volna, hogy a büntetőeljárásról szóló törvény 397. §-a, valamint a fogva tartott személyes szabadsághoz való alkotmányos jogának összeütközése esetén az utóbbinak van elsőbbsége. Ennek megfelelően, a bíróságnak – az alkotmány 23. §-át alkalmazva valamint az egyezmény 5. cikk (3) bekezdés kritériumait figyelembe véve – a fogva tartottat szabadon kellett volna bocsátania. A kerületi bíróság azonban a fogva tartást meghosszabbította. A Legfelsőbb Bíróság a fellebbviteli eljárás során – az indítványozó érveit figyelmen kívül hagyva – a jogsértést nem korrigálta.

## 5.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az alkotmány 23. §-ával összhangban a szabálysértési bírákat az igazságszolgáltatás részének kell tekinteni, és jogállásuk megállapítása során sem a végrehajtó, sem az államigazgatási hatalmi ághoz nem sorolhatók. Az idézett határozat ugyancsak kimondja, hogy a szabálysértési bírák részei az igazságszolgáltató hatalomnak, a hatalmi ágak szétválasztásának elve alapján. Az Alkotmánybíróság nemcsak az alkotmányos rendelkezéseket vette figyelembe, hanem az egyezményt és az európai emberi jogi bíróságnak a 6. és a 7. cikkben megfogalmazott garanciális szabályokkal kapcsolatban kialakult esetjogát is. Az emberi jogi bíróság néhány döntése alapján<sup>5</sup> a szabálysértési bírák többek között nyilvánvalóan olyan büntetőjogi eseteket is elbírálnak, amelyek az egyezmény értelmében a büntetőügyek közé tartoznak. Az ilyen esetekben azonban az egyezmény 6. cikke 1. bekezdése szerint csak bíróság hozhat döntést. Az Alkotmánybíróság határozata alapján a szabálysértési bírák a törvényi hatáskörük

szerint bírósági jogállással bírnak. Az Alkotmánybíróság effajta határozatai azonban nem jelentik azt, hogy az alkotmány 23. §-a, illetve az egyezmény 6. cikk 1. bekezdése értelmében a törvényhozás nem szabályozhatja máshogy a szabálysértési jogot vagy a hatalmi ágakat, vagy nem alkothatna a szabálysértési eljárásokat folytató hatóságok szervezetéről új törvényt. E szabályozásnak azonban biztosítania kell azt, hogy a szabálysértésekről a bíróságokkal azonos pozíciójú hatóságok döntsenek, hiszen ezek az egyezmény 6. cikke alapján a bűncselekmények körébe tartoznak.

## 6.

A legfőbb ügyész kifogásolta a spekuláció és a gazdasági károkozás tilalmáról szóló volt jugoszláv törvényt, valamint Szlovéniának az illegális kereskedelem és a spekuláció és gazdasági károkozás tilalmáról szóló törvényeit. A legfőbb ügyész szerint egyik törvény sincsen összhangban az ország korábbi és a jelenlegi alkotmányos rendelkezéseivel, valamint a büntetőjog általános alapelveivel. A két törvény – véleménye szerint – sem mint korábbi, sem mint jelenlegi jogforrás nem alkalmazható Szlovéniában. A bíróságok a két törvényt még alkalmazták olyan büntetőügyekben, amelyekben a jogerős döntésre a háború utáni időben került sor, valamint – rendkívüli jogorvoslat alapján – folytatták ítélezésüket az akkor született ítéletek és eljárások jogszerűségére vonatkozóan.

Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy a két törvény egyes rendelkezései már azok megalkotása és alkalmazása idejében is ellentétesek voltak a büntetőjog legalapvetőbb elveivel, mivel nem biztosítottak a vitatott törvény alapján vád alá helyezett személy számára megfelelő védelmet. A folyamatban lévő, valamint a jövőbeni bírósági eljárások során nem lehet alkalmazni a két törvény azon rendelkezéseit, amelyek ellentétben álltak az alkotmány 28. § (1) bekezdésével, 23. § (1) bekezdésével, 25. és 27. §-aival, és az egyezmény 6. és 7. cikkével. Mindezt az alkotmány 125. §-ára figyelemmel kell értelmezni, amely kimondja, hogy a bíróságok az alkotmánnyal és a törvényekkel összhangban ítéleznek; valamint az alkotmány 8. §-ára tekintettel, amely szerint a ratifikált és a kihirdetett nemzetközi szerződéseket közvetlenül kell alkalmazni.

## 7.

Az indítványozó szerint a privatizációról szóló szlovén törvény, valamint az államosításról szóló volt jugoszláv törvény nem áll összhangban az egyezmény 14. cikkével, valamint az 1. jegyzőkönyv 1. bekezdésével.

vel. A tulajdon tiszteletben tartásának nemcsak a tulajdon hatékony védelmét és a tulajdonhoz való jog gyakorlását kell jelenteni, hanem annak ellenkezőjét, azaz az egyezmény 14. cikkelyébe ütköző, nem megfelelő módon való kisajátítással szembeni védelmet is. A törvény vitatott rendelkezése megsértette ezen jogokat azért, hogy a nemzetiséghez való tartozás alapján különbséget tett az emberek között. Az indítványozók véleménye szerint az igazságosság a tulajdon visszajuttatását is megkívánja.

A privatizációról szóló törvény 9. § (1) bekezdése az alábbiakat tartalmazza: „Ezen törvény 3-5.§-ai alapján azon természetes személyek tekinthetők jogszerű igénylőknek, akik az államosítás idején jugoszláv állampolgárok voltak és akiknek ezen állampolgárságukat 1945. április 9-e után a jog vagy nemzetközi szerződés elismerte.”

A privatizációról szóló törvény megalkotása előtti kodifikációs anyagokból a törvényalkotó azon szándéka derül ki, hogy a törvény a lehetőségek között a háborút követő azon igazságtalanságokat kívánja orvosolni, amelyeket az állam a társadalom forradalmi átalakítása és az akkori rezsim ellenségeivel szembeni harc neve alatt a tulajdonosi viszonyokba való beavatkozásával okozott. A törvényhozó abból a feltevésből indult ki, hogy a tulajdonnak minden olyan jogszabályra vagy állami intézkedésre alapított kisajátítása, amely a jugoszláv állampolgárok tulajdonosi jogaiba avatkozott bele – amennyiben ennek kompenzálására nem került sor –, igazságtalannak tekintendő.

Magántulajdonba adással azon társadalmi tulajdon privatizálását is tervezték, amelyek a magántulajdon igazságtalan államosításából keletkeztek, még hozzá úgy, hogy a tulajdon az eredeti tulajdonoshoz, vagy annak örököseihez mint a társadalmi tulajdon privatizálásának elsődleges jogosultjaihoz jutott vissza. A privatizációs törvény nem helyezte hatályon kívül azokat a szabályokat és egyéni döntéseket, amelyek alapján végrehajtották az államosítást a háború utáni időszakban. Ezek a rendelkezések tulajdonosi jogokat sértettek abban az időben, amikor a vagyontárgyak államosítására sor került. Ebből a szempontból a tulajdon korlátozásának alkotmányjogi megengedhetősége nem is merül fel, és így a törvény vitatott rendelkezései nem állnak ellentétben az alkotmány 33. §-ával, illetve az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével sem. Hasonlóképpen nem ellentétesek az alkotmány 155. §-ával sem, amely a visszamenő hatály tilalmát fogalmazza meg. Az Alkotmánybíróság ezért nem rendelkezhet azon szabályok alkotmányosságát illetően, amelyek a privatizációs törvény 3.§-a alapján a magántulajdonba adás alapját képezik, hatályban azonban már nincsenek és alkalmazásukra sem kerül sor. A

bíróság így csak a privatizációs törvény rendelkezéseit vizsgálhatja alkotmányossági szempontból.

8.

Az indítványozó – hivatkozva az alkotmány 37–38. §-aira, valamint az egyezmény 8. cikkére – a szlovén büntetőeljárás törvény 150–156. §-ainak alkotmányosságát vitatta. Állítása szerint a lakások lehallgatása alkotmányba ütközik, ugyanis a lehallgatott személy akaratlanul bűncselekmény gyanújába keverheti önmagát. Az alkotmány ugyanis garantálja a gyanúsított számára a védelemhez és az ahhoz való jogot, hogy önmagát gyanúba ne keverje. Mivel az érintett személy nem tud a lehallgatásról, a fellebbezéshez való jogtól így elesik, az indítványozó véleménye szerint ezzel az alkotmány 25. §-ában garantált jogorvoslatához való joga is megsérül.

A büntetőeljárás törvény vitatott rendelkezésére vonatkozóan a törvényhozás éppen azzal érvelt, hogy az az alkotmány 15. § (3) bekezdésével és 37. § (2) bekezdésével összhangban áll, valamint az egyezmény 8. cikkelyének (2) bekezdésében felsorolt felteteleknek is megfelel.

Az indítványozó nem jelölte meg pontosan, hogy az általa vitatott rendelkezés milyen mértékben avatkozik a személyes adatok védelméhez való jogba, ahogyan nem sorakoztatott fel érveket az egyezmény 8. cikkelyével való összeférhetetlenség mellett sem. Mivel egyértelmű konfliktus nem volt megállapítható, az Alkotmánybíróság nem vizsgálta a vitatott rendelkezés és az egyezmény idézett passzusa közötti összeférhetetlenséget.

9.

Az Alkotmánybíróság döntése szerint a szakszervezetek képviseléről szóló törvény nem ellentétes az alkotmánnyal, valamint a Szlovénia által ratifikált nemzetközi egyezményekkel. Mindemelllett az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az európai emberi jogi bíróság az egyezmény 11. cikkelye, a gyülekezés és egyesülés szabadságához való jog kapcsán hozott döntéseinek<sup>6</sup> keresztül az egyezményt úgy értelmezi, hogy az a szakszervezetek, illetve azok tagjai számára nem garantál különleges bánásmódot az állam részéről. Ilyen például a szakszervezeteknek az állammal való konzultálási joga, amikor az állam munkáltatói minőségében kollektív szerződést köt egy szakszervezettel. Az Alkotmánybíróság a kollektív szerződés önkéntes természetét hangsúlyozta, amely kifejezetten eredeztethető az Európai szociális karta 6. cikkelyéből, valamint az ILO<sup>7</sup> egyezmény 4. cikkelyéből. A bíróság úgy vélte, hogy sem az a

tény, hogy az állam elutasította a szakszervezettel való kollektív szerződés megkötését, sem a szakszervezetek számának csökkentésére irányuló általános politikája nem áll ellentétben a gyülekezés és az egyesülés szabadságához való joggal. Az egyezmény 11. cikkelye ugyanis diszkrecionális jogot biztosít az állam számára a tárgyalás, valamint a kollektív szerződés megkötése tárgyában.

#### 10.

Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy a jogalkotó a büntetvégrehajtási törvény 145. §-ának megalkotásával az arányosság elvének megfelelően korlátozta a kártérítés megfizetéséhez, valamint a kisajátított tulajdonért járó kártérítéshez való jogot, továbbá alaptalannak minősítette az alkotmány több rendelkezésének, illetve a nemzetközi egyezmények megsértésére hivatkozó kérelmet. A Polgári és politikai jogok egyezségokmány 14. cikkelyének 6. paragrafusa kizárólag azt követeli meg a tagállamoktól, hogy azt a személyt, aki téves döntés eredményeképpen büntetést állt ki, a törvénynek megfelelően kártalanítani kell. Az európai emberi jogi egyezmény 7. kiegészítő jegyzőkönyve hasonlóan rendelkezik, amikor kimondja, hogy azt a személyt, aki téves ítélet folytán büntetést szenvedett el, kártalanítani kell az adott államban érvényes törvényeknek vagy joggyakorlatnak megfelelően. Ezenkívül az Európa Tanács 1096. számú határozata – amely a volt kommunista rendszerek által okozott negatív következmények kiküszöbölésére nyújt iránymutatást – szintén csak egy ajánlást fogalmaz meg, hogy a totalitárius rendszer áldozatai számára nyújtandó vagyoni kártérítés nem lehet lényegesen alacsonyabb azon kártérítési összegnél, mint amelyre a hibás döntés következtében elítélt személy a hatályos törvénynek megfelelően jogosult. Abban az esetben, amikor a teljes kártérítés nyújtása lehetetlen, tisztességes anyagi kártérítést kell biztosítani az áldozat számára.

#### 11.

Az alkotmány 29. §-ában felsorolt jogi garanciáknak az a célja, hogy a büntetőeljárásban a független bíróság előtti tisztességes tárgyaláshoz való jogot biztosítsák. Ennek megfelelően az alkotmány 29. §-át, a tisztességes tárgyaláshoz való jogot szabályozó 22. és 23. §-val összhangban kell értelmezni. Ilyen értelmezést kíván meg az egyezmény 6. cikke, valamint a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 14. cikke, amelyek a védelemhez való jogot a terhelt egyik legalapvetőbb jogaként határozzák meg a büntetőeljárásban. Az egyezmény 6. cikk (3) bekezdés c) pontja szerint min-

den bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van arra, hogy személyesen vagy az általa választott ügyvéd segítségével védekezhessen, és ha nem állnak rendelkezésére eszközök védő díjazására, amennyiben az igazságszolgáltatás érdekei ezt követelik meg, hivatalból és ingyenesen rendeljenek ki számára ügyvédet.

#### 12.

Az ítélet szerint a szlovén jogrendszerben létező közvetítő bizottság [*arbitration commission*] nem bírói és nem is közigazgatási testület. A bizottság eljárását és annak során hozott döntéseit a rendes bírói eljárást megelőző eljárásnak kell tekinteni. Az európai emberi jogi bíróság néhány döntésében megjelölt olyan egyéb, nem bírói testületet, amelyek megfelelnek a független és pártatlan bíróság követelményeinek. Ilyen például a katonai- és a börtönhatóságok, szakképzett választottbírák, föld átruházására vonatkozó, szerződéseket jóváhagyó hatóságok, az államosítás miatt elszenvedett károk ügyében eljáró választottbírák stb. A Bíróság ugyanakkor kiemelte, hogy ezen bíróságok tagjainak kinevezése során is be kell tartani a függetlenség és a pártatlanság követelményét, hatás- és feladatkörüket pedig törvénynek kell szabályozni. A vitatott törvény által létrehozott bizottság nem felel meg néhány, az imént említett feltételeknek.

### KÖVETKEZTETÉSEK

Nem kétséges, hogy Szlovénia teljes mértékben végrehajtja az egyezmény megalkotóinak a szabadsággal és jogállamisággal kapcsolatos elképzeléseit és hagyományait. Az is igaz, hogy Szlovéniában mintegy fél évszázadnyi hátralék után újra bevezetésre került, illetve azóta is fejlődik az emberi jogi kultúra.

Függetlenül attól, hogy az egyezmény a szlovén belső jogban milyen jogállással bír, egyértelmű, hogy a szlovén Alkotmánybíróság és az egész igazságszolgáltatási rendszer feladata az, hogy biztosítsa döntéseinek összhangját az egyezménnyel. Az egyezmény rendelkezései módosítják és továbbfejlesztik az alkotmányos rendelkezéseket. Ennek során Szlovéniában kialakult az alapvető jogok értelmezésének széleskörű rendszere. Sőt, az európai emberi jogi bíróság esetjogát közvetlenül alkalmazzák a szlovén bíróságok, illetve az Alkotmánybíróság eljárásuk során. Ezért a szlovén nemzeti bíróságok és az emberi jogi bíróság joggyakorlata számos területen azonos. Fontos eredmény, hogy az egyezmény alkalmazása állandóvá vált, az alkotmányjogi panasz jelentősége pedig egyre nő.

1991-et megelőzően az emberi jogok védelme területén a szlovén alkotmánybírósági gyakorlatra az

volt jellemző, hogy került a jogelvek alkalmazását, még azokét is, amelyeket az alkotmány kifejezetten tartalmazott. A külföldi gyakorlattal közös volt azonban az, hogy az egyenlőség elve dominált a többi ritkán használt jogelvhez képest. A határozatok következetesen megmaradtak a jogi, formalista érvelés keretei között, és más értékekre hivatkozni nem volt lehetőség. Az Alkotmánybíróság visszafogott gyakorlatot folytatott, és általában vélelmezte a törvények alkotmányosságát.

Az 1991-es új szlovén alkotmány amellet, hogy felsorolja a klasszikus alapvető jogokat és meghatározza az Alkotmánybíróság új hatáskörét, lehetőséget teremtett arra, hogy az Alkotmánybíróság fokozottabb szerephez jusson. Jelenleg az Alkotmánybíróság hatásköri szabályozása megfelelő ehhez a feladathoz. A szlovén alkotmány meghatározza az alapvető jogokat, illetve egyértelmű értelmezési lehetőséget nyújt. Majdnem minden alapvető jog alapelvi természetű, és emiatt további konkretizálást és szakértői értelmezést igényel,<sup>8</sup> az egyezmény és az emberi jogi bíróság esetjogának segítségével. A törvényhozás szintjén Szlovénia már elérte a kortárs európai jogi kultúra szintjét, és ennek során termé-

szetes az is, hogy a bíróságok gyakorlatát befolyásolja az európai emberi jogi bíróság esetjoga is.

(Fordította: Bodrogi Bea – Pardavi Márta)

## JEGYZETEK

1. Alkotmány 8. §.
2. Alkotmány 160. § (1) bekezdés 2. pont. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény 21. § (1) bekezdés 2. pont.
3. Alkotmány 153. § (2) bekezdés.
4. B. kontra Ausztria. 1990. március 28.
5. Oetzuerk-eset. 1983. május 27.; Lutz-eset. 1987. augusztus 25.
6. The National Trade Union of Belgian Police kontra Belgium. 1975. The Trade Union of Swedish Engine-drivers kontra Svédország. 1976. Schmindt és Dahlstrom kontra Svédország. 1976.
7. Nemzetközi Munkaiügyi Szervezet
8. Pavnik Marijan: *Verfassungsauslegung am Beispiel der Grundrechte in der slowenischen Verfassung*. In: WGO Monatshefte für Osteuropaisches Recht. 1993. 345–356. o.

## A DISZKRIMINÁCIÓ-TILALOM KITERJESZTÉSE AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYEZMÉNYÉBEN

Az emberi jogok egyenlő biztosításának a gondolata a második világháborút követően létrejött nemzetközi jogi dokumentumok közül először az ENSZ Alapokmányban jelent meg.<sup>1</sup> Az alapító okmány több helyen, a nemzetközi szervezet céljainak és elveinek a felsorolásakor<sup>2</sup> és a nemzetközi szintű politikai, gazdasági és szociális együttműködés elérését segítő feladatok meghatározásakor is utal „az emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő általános tiszteletben tartására”.<sup>3</sup> Az egyenlőség elve az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata 2. és 7. cikkeiben<sup>4</sup> és az ENSZ keretében létrejött Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezség-  
okmánya 26. cikkében<sup>5</sup> már mint a törvény előtti egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalma jelenik meg.

Az egyezségokmány 26. cikke azon az általános egyenlőségi szabályon<sup>6</sup> túl, amely az Emberi jogok európai egyezménye 14. cikkéhez hasonlóan csupán az egyezségokmányban foglalt jogok biztosítása során tiltja a diszkriminációt, egy önálló jogot teremt. A 26. cikk ugyanis a törvény előtti egyenlőség jogának a gyakorlása kapcsán tilt mindenfajta megkülönböztetést és kíván hatékony jogvédelmet a részes államoktól.

2000. június végén az Európa Tanács keretében működő Miniszterek Bizottsága egy, az Emberi jogok európai egyezményéhez kapcsolódó új kiegészítő jegyzőkönyvet fogadott el. Ez a dokumentum az egyezmény 14. cikkében foglalt, a konvencióbeli jogokra korlátozott diszkrimináció-tilalmat egy általános, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a nemzeti jogrendszerekben biztosított valamennyi jogra kiterjesztő rendelkezéssel váltja fel. A 12. jegyzőkönyvet ez év november 4-én, az Emberi jogok európai egyezmény elfogadásának ötvenedik évfordulója alkalmából rendezett tanácskozáson huszonöt tagállam írta alá. Életbe azonban csak akkor lép a 12. protokoll, amikor legalább tíz állam törvényhozása megerősíti azt.

Ebben a tanulmányban arra a kérdésre keresem a választ, hogy a jegyzőkönyv életbelépése milyen változást eredményezhet az egyezmény esetjogában, és hogy milyen kötelezettséget ró a dokumentumot magukra nézve kötelezőnek elismerő tagállamokra, elsősorban per-sze a 12. jegyzőkönyvet aláíró Magyarországra.

### A JANUS-ARCÚ 14. CIKK

„A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani” – szól az Emberi jogok európai egyezményének<sup>7</sup> a megkülönböztetés általános tilalmát megfogalmazó 14. szakasza, amely nem az egyenlőség elérését tűzi ki célul, hanem „csupán” megkülönböztetés-mentes bánásmódot biztosít az egyezménybeli jogok tekintetében.<sup>8</sup>

A hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó jog, vagy pozitívan megfogalmazva: az egyenlő bánásmódhoz való jog egy rendkívül sajátos helyzetben lévő jog. Önállóan emberi jogként, illetve, ha az alkotmányban nyer megerősítést, akkor alkotmányos alapjogként viselkedik, más jogokkal együtt pedig azok érvényesítési módjának biztos mércéjéül szolgál. Ez utóbbi arcát mutatja az Emberi jogok európai egyezménye 14. cikkében, és ezt mutatja a magyar alkotmány 70/A. §-ában is.<sup>9</sup> Az egyezmény őrei, a strasbourgi bírák – a magyar alkotmánybírákhoz hasonlóan – a diszkrimináció-tilalmat mindeddig csupán alapelveként, és nem önállóan érvényesíthető emberi jogként ismerték el.<sup>10</sup>

Ahogy azt az Emberi Jogok Európai Bizottsága a Belgian Linguistic-<sup>11</sup> majd később az X kontra NSZK-ügyben<sup>12</sup> megállapította, az egyezmény 14. szakasza nem általában tiltja a diszkriminációt, hanem csupán a konvencióban foglalt jogok és szabadságok vonatkozásában. Az egyezménynek ezt a hiányosságát ellensúlyozni látszik az a tény, hogy bizonyos esetben a diszkriminatív bánásmód – akár összefügg valamely egyezményben biztosított más joggal, akár nem –, megalázó bánásmódnak minősül, és ekképpen egyezményesértő a konvenció 3. cikkében foglaltak alapján.<sup>13</sup> Erre a következtetésre jutott a Bizottság az East African Asians kontra Egyesült Királyság-  
ügyben.<sup>14</sup> Uganda és Kenya függetlenedését követően ugyanis a brit állampolgárságot megtartó, de az afrikai területen maradó lakosok nem léphettek be Nagy-Britannia területére, mert egy, a belépést csupán a Nagy-Britannia területén születettek, illetve a

Nagy-Britanniához családi szálakkal kötődők számára engedő jogszabály elzárta őket ettől a lehetőségtől. A Bizottság faji alapon történt megkülönböztetésnek minősítette a brit magatartást, az országba való belépést lehetetlenné tevő szabályozást pedig az egyezmény 3. cikkébe ütköző megalázó bánásmódnak.<sup>15</sup>

Ezen túl, a 14. szakasz korlátozott voltát ellensúlyozandó, a Belgian Linguistic-ügyben<sup>16</sup> az Emberi Jogok Európai Bizottsága, majd az ügy egy későbbi szakaszában a Bíróság is megállapította, hogy a 14. cikk nem csupán azokban az esetekben alkalmazható, ha valamely más egyezménybeli jogsértés is megállapítható. A szóban forgó szakasz ilyen szűk körű értelmezése ugyanis – érvelt a Bizottság – értéktelenné és alkalmazhatatlanná tenné az egyezmény 14. cikkét. Ahhoz ugyanis, hogy a 14. cikk sérelme megállapítható legyen, nem szükséges, hogy a kérelmezőnek egy másik, az egyezmény által ugyancsak biztosított jogát megsértse az állam, elegendő, ha a kérelem egy másik, a konvenció által deklarált jog védelmi körébe tartozik.<sup>17</sup>

A 14. cikk kettős természete tehát abban nyilvánul meg, hogy főszabályként járulékos jogként viselkedik, önállóan nem lehet alapja egyezményes sérelme megállapításának, de, ahogyan az már a strasbourgi bíróság vissza-visszatérő formulájává vált, *a 14. cikk megsértésének nem feltétele a konvencióban foglalt bármely más jog vagy jogok tényleges sérelme*, ilyen értelemben tehát a diszkrimináció-tilalom autonóm.<sup>18</sup>

Az egyezményben fel nem sorolt joghoz kapcsolódó megkülönböztetés nem minősül a 14. cikket sértőnek, ezért nem remélhet jogorvoslatot a strasbourgi bíróság előtt az a kérelmező, akinek a munkához való joga sérül valamely megkülönböztető bánásmód eredményeképpen. Igaz, ezt a hiányosságot orvosolni látszik az Európai szociális karta,<sup>19</sup> amely – többek között – a munkához való jogot, a méltányos díjazást, a szakképzést és általában a szociális jogokban való részesülést bíróságra, nemre, vallásra, politikai nézetre, nemzetiségre vagy társadalmi származásra való tekintet nélkül biztosítja. Vagyis bizonyos típusú diszkriminatív bánásmódok esetében segítséget nyújt, de más esetekben (például betegség vagy mozgáskorlátozottság miatti indokolatlan megkülönböztetés) a karta sem jelent megoldást.

#### A 14. CIKK ALKALMAZÁSA

Az egyezmény diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó szakaszának további gyengéje az, ahogyan a strasbourgi bírák azt alkalmazzák. Az Airey kontra Írország-ügyben<sup>20</sup> a testület ugyanis világossá tette, hogy abban az esetben, ha a kérelmező által felhívott másik

egyezménybeli szakasz sérelmét a Bíróság megállapította, nincs szükség az ügynek a 14. cikk szempontjából való vizsgálatára. Egy esetben tesz kivételt a testület, akkor, ha az ügy alapja a konvenció által biztosított valamely jog élvezete során megnyilvánuló nyilvánvaló diszkrimináció.<sup>21</sup> A kérdés most már csak az, vajon miért indokolt a 14. cikk eltérő kezelése abban az esetben, ha egy másik, egyezményben biztosított jog sérelmét megállapítja a Bíróság. Hiszen minden strasbourgi ítélet az egyedi eset eldöntésén túl általános érvényre is igényt tart: precedensként szolgálhat a jövőben felmerülő vitás kérdésekben.

#### MILYEN MEGKÜLÖNBÖZTETÉST TILALMAZ A 14. CIKK?

Az alkotmányos jogrendszerekben általánosan elfogadott nézet az, hogy nem mindenfajta megkülönböztetés minősül hátrányos megkülönböztetésnek. Ezt követi az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlata is, amely alapján a személyek eltérő kezelése bizonyos szituációban indokolt lehet. Például akkor, ha az a társadalomban meglévő egyenlőtlenségek kiküszöbölését és a valódi (tartalmi) egyenlőség megteremtését célozza, vagy ha az eltérő bánásmód oka a személyek eltérő helyzete.<sup>22</sup> Ez utóbbi csoportképzési technikát azonban, amely arra kérdez rá, hogy egy adott ügyben összehasonlítható helyzetben vannak-e a kérelmező által összehasonlítani kért jogalanyok, a Bíróság sokszor nem alkalmazza, így a hangsúly szinte teljesen az ügynevezett ésszerűségi tesztre toldódik.<sup>23</sup>

E teszt alapján az egyenlő bánásmód elvének sérelmét jelenti, ha a személyek valamely állami szerv általi eltérő kezelése objektíve nem indokolható. Objektív alapokon nyugszik a megkülönböztetés, ha ésszerű, törvényes célt szolgál, alkalmas e cél elérésére, és az alkalmazott eszköz (a személyek közötti megkülönböztetés) arányban áll az elérni kívánt törvényes céllal.

A megkülönböztetés alapjaként – példálózó felsorolásában – a 14. cikk a nem, faj, szín, nyelv, vallás szerinti, a politikai vagy egyéb véleményt, nemzeti vagy társadalmi származást, a nemzeti kisebbséghez tartozást, vagyoni helyzetet, a születés szerinti vagy egyéb helyzetet nevesíti. Minthogy a rendelkezés az egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés nélkül is biztosítja, nem szükséges, hogy az itt fel nem sorolt egyéb ok valamely helyzetből (status) fakadjon. Ez azt jelenti, hogy például a betegség, az életkor vagy a képzettség alapján történő diszkrimináció is szolgálhat egyezményes sérelmés alapjául, feltéve persze, hogy az



egyébként valamely más, a konvencióban biztosított jog védelmi körébe tartozik.

A strasbourgi szervek abból indulnak ki, hogy minden faji vagy etnikai alapú megkülönböztetés eleve gyanús (*suspect classification*). E tekintetben a megközelítés hasonló az amerikai Legfelsőbb Bírósághoz. A strasbourgi bírák azonban az amerikai kollégáik által alkalmazott tesztet kibővítve a nemi diszkriminációt is ritkán tekintik egyezménykonformnak,<sup>24</sup> és szigorúbb vizsgálat alá vetik a felekezet szerinti, illetve vallási alapú megkülönböztetést is.<sup>25</sup>

Holmes bíró elhíresült mondata, amely szerint az alkotmány – mint maga az élet is – egyfajta kísérlet,<sup>26</sup> a „strasbourgi alkotmányra” is igaz. A konvenció ugyanis olyan élő dokumentum, amely védelmet nyújt nem csupán az elfogadásakor már létező és a megfogalmazók által ismert diszkriminatív bánásmódokkal szemben, hanem a megkülönböztetés újabb, az idők során kialakuló formáival szemben is.

A fentiekben az Emberi Jogok Európai Bíróságának és Bizottságának a közvetlen diszkriminációval kapcsolatos gyakorlatáról volt szó. Mielőtt rátérnénk a most aláírás alatt álló kiegészítő jegyzőkönyv előnyeinek és esetleges hiányosságainak a tárgyalására, vizsgáljuk meg, hogy a strasbourgi szervek joggyakorlata hogyan viszonyul a közvetett diszkriminációhoz.

Közvetett, vagy másképpen rejtett diszkriminációról akkor beszélünk, ha egyes rendelkezések, intézkedések, bár a felszínen semlegesnek bizonyulnak, azok végrehajtásakor kiderül, hogy egy jól identifikálható csoporthoz tartozó személyek többségben vannak azok között, akik számára az egyébként semleges jogszabály vagy intézkedés hátrányos következményekkel jár.

Azt illetően, hogy az egyezmény, illetve a Bíróság joggyakorlata védelmet nyújt-e a közvetett diszkriminációval szemben, megoszlanak a vélemények. A korábban már említett Belgian Linguistic-ügyben ugyanis a Bíróság úgy foglalt állást, hogy a 14. szakasz sérelme megállapítható, ha a megkülönböztetésnek nincs ésszerű és objektív indoka. A megkülönböztetés alapjául felhozott ok pedig össze kell függjön az alkalmazott rendelkezés, intézkedés céljával, illetve *hatásával*. Harris<sup>27</sup> a teszt ez utóbbi fordulatából azt a következtetést vonja le, hogy a bírósági gyakorlat a rejtett diszkriminációval szemben is védelmet nyújt; igaz, a bizonyítás, mint Strasbourgban minden, a 14. cikket érintő esetben a kérelmező feladata. A közvetett diszkrimináció bizonyítása pedig, ha lehet, még nehezebb és összetettebb, mint a hátrányos megkülönböztetés nyílt formája esetében.<sup>28</sup>

Az Európai Emberi Jogi Bíróság viszont, úgy tűnik, nem tekinti a 14. cikkbe tartozónak a rejtett diszkriminációt. Az Abdulaziz-ügyben<sup>29</sup> ugyanis a bírósági

testület, noha erre lehetősége lett volna, nem mondta ki, hogy a közvetett diszkrimináció az egyezménybe ütközik. Ehelyett elfogadta a bizottsági tagok többségének azon véleményét, amely szerint egy ország bevándorlási politikája szükségszerűen különböztet az egyes nemzetiséghez tartozók között, ami gyakran közvetett módon valamely faji, etnikai vagy bőrszín alapján történő diszkriminatív bánásmódhoz vezet. Ez azonban, vélekedett a Bíróság, nem jelenti a 14. cikk sérelmét.<sup>30</sup>

## AZ ÁLTALÁNOS DISZKRIMINÁCIÓ-TILALOM BEVEZETÉSE

2000. június 26-án az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága új, általános diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó kiegészítő jegyzőkönyvet fogadott el.<sup>31</sup> Az egyezmény elfogadásának ötvenedik évfordulóját ünneplő tagállamok közül e 12. jegyzőkönyvet az első körben huszonöt tagállam, köztük Magyarország írta alá és ismerte el kötelezőnek.

Az a tény, hogy Magyarország a 12. protokollhoz elsőként csatlakozó államok között volt, talán annak a jele, hogy e dokumentum kihirdetése sem várat sokat magára. Azután pedig, hogy a jegyzőkönyv a magyar jog részévé válik, bármely magyar jogszabályban foglalt jog vonatkozásában előforduló diszkrimináció esetén adott a Strasbourghoz fordulás lehetősége. A 12. jegyzőkönyv preambuluma, mely az ENSZ egyezségokmány 26. szakaszához hasonlóan deklarálja a törvény előtti egyenlőséget és a jog egyenlő védelmének elvét is, segítségül hívható majd a jegyzőkönyv további cikkeinek értelmezésekor. És bár sem az egyezmény 14. cikke, sem az új jegyzőkönyv első szakasza nem szól kifejezetten az egyenlőségről, az Európa Tanács által a jegyzőkönyvhöz csatolt kommentár<sup>32</sup> hangsúlyozza, hogy a diszkrimináció tilalma és az egyenlőség elve igen szervesen kapcsolódik egymáshoz. Az egyenlőség elve pedig megköveteli, hogy a hasonló helyzetben lévőket egyformán kezelje a jog, az egymástól eltérő helyzetben lévőket pedig különbözőképpen. Ez az európai közösségi jogban már régen élő elv, amely, mutat rá Moon, implicite magában foglalja nemcsak a közvetlen, hanem a közvetett diszkriminációt is. Az első terület tehát, ahol fordulatot hozhat a jegyzőkönyv, a rejtett diszkrimináció területe.

Bár maga a jegyzőkönyv nem követel a részes államoktól pozitív lépéseket, megerősítő intézkedéseket, mint ahogyan arra például a faji megkülönböztetés minden formájának kiküszöbölését célzó egyezmény<sup>33</sup> (2. cikk 2.) kötelezi a tagállamokat, a preambulum utolsó fordulata lehetővé teszi az egyes álla-

mok számára, hogy a valódi egyenlőség elérése érdekében olyan pozitív lépéseket tegyenek, amelyek a gyengébb pozíciókban lévők előnyben részesítését célozzák. Ebben az esetben ugyanis a személyek eltérő kezelését éppen az esélyegyenlőség megteremtésének célja indokolja.

Az általános diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó 1. cikk kulcsmondata az 1. pont, amely szerint a jogszabályban meghatározott bármely jog élvezetét mindenfajta megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani. A 14. cikkben foglaltakhoz képest a fenti rendelkezés egy helyen tér el. A hátrányos megkülönböztetés ezután nem csupán az egyezményben foglalt jogok vonatkozásában, hanem a jogszabályban meghatározott bármely jog vonatkozásában megállapítható. A 12. jegyzőkönyv 1. cikkének szóban forgó mondata egyebekben a 14. cikk szövegét változatlanul veszi át, ami azt jelenti, hogy a strasbourgi szervek által a 14. cikk köré felépített diszkrimináció-felfogás túlnyomó részben a jövőben is érvényben marad.

#### „JOGSZABÁLYBAN MEGHATÁROZOTT BÁRMELY JOG”

Az új protokoll legizgalmasabb része kétségtelenül az a szófordulat, amely *bármely jogszabályban* foglalt jog vonatkozásában tiltja a hátrányos megkülönböztetést. A jogszabály (*law*) fogalma az egyezmény esetjoga alapján az alacsonyabb szintű jogi normákra is kiterjed, és immár nemcsak a hazai jogot foglalja magában, hanem a belső jogba inkorporált nemzetközi jogot is. A strasbourgi bíróság tehát egy-egy olyan kérelem alapján, amely például az egyezségokmányban biztosított valamely jog érvényesítése során történt diszkriminációt sérelmezi, megvizsgálja, hogy az adott jog vonatkozásában tényleg egyezménybe ütköző megkülönböztetést alkalmazott-e az állam. Természetesen az Emberi Jogok Európai Bírósága hatásköre ebben az esetben sem terjed ki valamely vitás jogi kérdés más nemzetközi dokumentum (jelen esetben az egyezségokmány) alapján történő elbírálására.

A kommentár szerint a „bármely jogszabály” fordulat az 1. cikk 2. ponttal együtt értelmezve<sup>34</sup> azt jelenti, hogy minden, a hazai jog által biztosított jog élvezete során előforduló diszkriminatív bánásmód esetén jogorvoslatot remélhet az Emberi Jogok Európai Bíróságához forduló panaszos. Abban az esetben is,

ha ez a jog az állami szerveket valamilyen magatartásra kötelező belső jogi normából vezethető le, és akkor is, ha az állami szervek diszkrecionális jogkörükben eljárva sértik meg a diszkrimináció-tilalmat. Magyarországot a legérzékenyebben azonban a kommentár azon pontja (22. IV.) érinti, amely szerint a jövőben az egyezményesértés megállapítható lesz abban az esetben is, ha a hatóság valamely cselekedetének vagy mulasztásának az eredménye a diszkrimináció. Kódexünk legtöbbször (a Polgári törvénykönyv, a Büntető törvénykönyv, a Munka törvénykönyve, a közoktatási törvény stb.) tiltja ugyan a személyek hátrányos megkülönböztetését, mégis úgy tűnik, a magyar jog által biztosított jelenlegi eszközök elégtelenek a diszkrimináció okozta jogsérelmek orvoslására. Mint-hogy a magyar törvényhozás még nem alkotott részletesen kidolgozott, önálló anti-diszkriminációs törvényt, illetve nem egészítette ki az egyes jogterületeken már részben meglévő, a nyílt diszkriminációt tilalmazó jogi normákat, a közvetett diszkrimináció áldozata védtelen, az egyes törvények által le nem fedett életviszonyokban előforduló diszkriminációs gyakorlat pedig szankció nélkül marad.<sup>35</sup> Egy ilyen nyilvánvaló joghézag pedig nem felel meg a 12. jegyzőkönyv 1. szakasza azon előírásának, amely szerint valamely jog élvezetét mindenfajta megkülönböztetés nélkül kell biztosítani. Az államnak ugyanis – ezek szerint – a diszkriminációt minden jog vonatkozásában tilalmaznia kell, és e tilalomnak megfelelő módon érvényt is kell szereznie.

#### HOGYAN ALKALMAZHATÓ A DISZKRIMINÁCIÓ-TILALOM MAGÁNSZEMÉLYEK VISZONYAIBAN

Míg a jegyzőkönyv 1. cikk 1. pontjában foglalt általános diszkrimináció-tilalom a magánszemélyek egymás közötti viszonyára is kiható szabályozásra utal, a cikk két bekezdését együtt értelmezve egyértelműnek látszik, hogy az egyezmény továbbra is elsősorban a hatóság (public authority) által alkalmazott diszkrimináció esetén nyújt védelmet. Ennek ellenére a kommentár 26. pontja az X és Y kontra Hollandia-ügyre<sup>36</sup> hivatkozva nem hagy kétséget afelől, hogy a részes államok felelősséggel tartoznak azért, ha nem biztosítanak megfelelő jogorvoslatot a területükön tartózkodó, hátrányos megkülönböztetést elszenvedett magánszemélyek számára, akkor is, ha a diszkrimináció magánszemélyek egymás közötti viszonyában merült fel. Ezen az alapon felel az állam azért, ha nem nyújt jogszabályi védelmet annak, akit valamely munkafelvétel során önkényesen elutasítanak, akit valamely vendéglátóegységben diszkrimina-

tív módon nem szolgálnak ki, vagy akitől önkényes módon olyan közüzemi szolgáltatást tagadnak meg, amelyet magánszemély vagy magánvállalkozás üzemeltet.<sup>37</sup>

Magyarországon egy a közvetett és közvetlen diszkrimináció fogalmát a jogalkalmazó számára nyilvánvalóvá tevő, részletes anti-diszkriminációs törvény<sup>38</sup> híján az alkotmány 70/A. §-a, a Polgári törvénykönyv személyhez fűződő jogokról szóló része és a büntető kódexben foglalt becsületsértés és rágalmazás tényállások alapján kereshet jogorvoslatot az a személy, akit megítélése szerint hátrányos megkülönböztetés ért. A roma származású Góman Gyulától a kiszolgáltatott, megtagadott pécsi vendéglős, vagy a Kádár Zsuzsannát kora és neme miatt nem alkalmazó PROFI üzletlánc-hálózat ügyeihez<sup>39</sup> hasonló jogesetek a jövőben a strasbourgi bíróság asztalára kerülhetnek. A 12. jegyzőkönyv alapján ugyanis megnyílik egy új, remélhetőleg hatékony jogérvényesítési út például a munkafelvétel során, vagy a vendéglátóegységekben elszenvedett megkülönböztető bánásmód okozta sérelmek orvoslására. Egy-egy ilyen ügy pedig remélhetőleg felhívja majd a magyar jogalkotók figyelmét arra a joghézagra, amely már régóta fájó pontja a diszkrimináció elleni küzdelmet komolyan gondolóknak.

#### „A HATÓSÁGOK SENKIVEL SZEMBEN NEM ALKALMAZHATNAK HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉST”

A jegyzőkönyv 1. szakasz 2. pontjában foglalt *hatóság* kifejezést a szövegezők az egyezmény 8. cikkének második és a 10. cikk első bekezdéséből kölcsönözték. A jelentése – ennek megfelelően – megegyezik a strasbourgi szervek által a hatóság fogalomnak ott tulajdonított jelentésével. Hatóságnak (*public authority*) tekinti az Emberi Jogok Európai Bírósága a közigazgatási szerveket, az önkormányzatokat, a bíróságokat, a törvényhozás szerveit, a rendőrséget, a büntetés-végrehajtási szerveket, és bizonyos esetben a belső jogban hatóságnak nem minősülő olyan szerveket is, amelyek tagjaik vonatkozásában bizonyos hatósági jogkörrel rendelkeznek. Ilyenek például a köztestületként működő ügyvédi kamarák.<sup>40</sup>

Összefoglalásként elmondható, hogy a 12. protokoll sokat ígérő kiegészítése az egyezmény diszkriminációt tilalmazó 14. szakaszának. Egy új, önállóan érvényesíthető jogot teremt, amely a nemzeti jogrendszerek egészére kiterjedően tilalmazza a hátrányos megkülönböztetést, és lehetőséget nyújt a pozitív lépésekre, a hátrányos helyzetben lévőknek segítő állami intézkedésekre. Persze, sok múlik majd az új szabá-

lyozás Bíróság általi értelmezésén, alkalmazásán és a jogorvoslat hatékonyságán és gyorsaságán is. Most még csak reméljük, hogy a Bíróság megbirkózik az új jegyzőkönyvben foglalt diszkrimináció-tilalom sérelmét panaszoló kérelmek várhatóan nagy számával.

#### JEGYZETEK

1. 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról.
2. Az Egyesült Nemzetek célja, hogy [...] 3. Gazdasági, szociális, kulturális vagy emberbaráti jellegű nemzetközi feladatok megoldása útján, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletben tartásának előmozdítása és támogatása révén nemzetközi együttműködést létesítsen (1. cikk).
3. 13. cikk 1. a) és 55. cikk c).
4. Mindenki, bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyoni, születésre, vagy bármely más körülményre való tekintet nélkül hivatkozhat a jelen Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra. Ezenfelül nem lehet semmilyen megkülönböztetést tenni annak az országnak vagy területnek politikai, jogi vagy nemzetközi helyzete alapján sem, amelynek a személy állampolgára, aszerint, hogy az illető ország vagy terület független, gyámság alatt áll, nem autonóm vagy szuverenitása bármely vonatkozásban korlátozott (2. cikk). A törvény előtt mindenki egyenlő, és minden megkülönböztetés nélkül joga van a törvény egyenlő védelméhez. Mindenkinek joga van egyenlő védelemhez a jelen Nyilatkozatot sértő minden megkülönböztetéssel és minden ilyen megkülönböztetésre irányuló felbujtással szemben (7. cikk).
5. A törvény előtt minden személy egyenlő, és minden megkülönböztetés nélkül joga van egyenlő törvényes védelemre. Erre tekintettel a törvénynek minden megkülönböztetést tiltania kell, és minden személy számára egyenlő és hatékony védelmet kell biztosítani bármilyen megkülönböztetés ellen, mint amilyen például a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy más helyzet alapján történő megkülönböztetés (26. cikk).
6. Az Egyezségokmányban részes valamennyi állam kötelezi magát, hogy tiszteletben tartja és biztosítja a területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden személy számára az Egyezségokmányban elismert jogokat, minden megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születé-

- si vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül (2. cikk 1.).
17. Lásd az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvényt.
  18. Erről bővebben lásd D. J. Harris–M. O’Boyle–C. Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*. London, Butterworths, 1995. 463.
  19. Az egyezmény 14. cikke és a magyar alkotmány 70/A. § szövege közötti összefüggésről lásd Sajó András: *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 353.
  10. A magyar Alkotmánybíróság azonban a strasbourgi bírósággal ellentétben nem csupán az alkotmányban biztosított jogokra, hanem az egész jogrendszerre kiterjedően alkalmazza a diszkrimináció tilalmát. 61/1992. (XI. 20.) AB határozat (ABH 1992, 281). A hátrányos megkülönböztetés tilalmának mint alkotmányos elvnek a magyar Alkotmánybíróság általi alkalmazásáról lásd legutóbb Sólyom László: *Introduction to the Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Hungary*. In Sólyom László–Georg Brunner: *Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000. 44–45.
  11. Judgment of 23 July 1968, A. 6. 33. o.
  12. Appl. 4045/69 Yearbook XIII (1970), 698. o. és később a szintén X kontra NSZK-ügyben a Bíróság ezt ismét megerősítette. D&R 18 (1980), 216. o.
  13. Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni (3. cikk).
  14. 3 EHRR 76 (1973) Com Rep.
  15. A Smith és Grady kontra Egyesült Királyság-ügyben a Bíróság azt is nyilvánvalóvá tette, hogy a homoszexuális kisebbségekkel szemben alkalmazott kirívóan súlyos diszkrimináció adott esetben sértheti a konvenció 3. cikkét. Judgment of 27 September 1999.
  16. Lásd a 11. lábjegyzetet. 27. o.
  17. Lásd P. van Dijk–G. J. H. van Hoof: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. The Hague, Kluwer Law International, 1998. 712–713. Jacobs és Robin azt is hangsúlyozza, hogy a 14. cikk a diszkriminációt nemcsak az egyezmény egyes cikkei által lehetővé tett restriktív alkalmazásakor tiltja, hanem abban az esetben is, ha a konvencióban biztosított bármely jog érvényesítésére kiadott állami jogszabály diszkriminál megengedhetetlen módon még akkor is, ha a szóban forgó szabály túlmutat az egyezmény által megkövetelt jogvédelmi szinten. Lásd F. G. Jacobs–R. C. A. White: *The European Convention on Human Rights*. Oxford, Clarendon Press, 1996. 286.
  18. Lásd például az Abdulaziz, Cabales és Balkandali kontra Egyesült Királyság-ügyet, Judgment of 28 May 1985 A. 94, 35. o. vagy az Inze kontra Ausztria-ügyet, Judgment of 28 October 1987, A. 126, 17. o. 36 §: „Although the application of Article 14 does not presuppose a breach of one or more of such Convention provisions – and to this extent it is autonomous – there can be no room for its application unless the facts of the case fall within the ambit of one or more of the latter.” Lásd még Iris Canor: *Primus inter Pares. Who is the Ultimate Guardian of Fundamental Rights in Europe?* European Law Review 2000, 25(1), 3–21. 15.
  19. Az Országgyűlés az 1999. évi C. törvényben hirdette ki az Európai szociális kartát.
  20. Judgment of 9 October 1979, A. 32, 16. o. Később ezt aztán a Bíróság a Dudgeon kontra Egyesült Királyság-ügyben született döntésében is megerősítette. Judgment of 22 October 1981, A. 45, 26. o. para 67.
  21. Ilyen nyilvánvaló diszkriminációnak minősítette a Bíróság a Marckx kontra Belgium-ügyben (Judgment of 13 June 1979, A. 31, 18–27. o.) a törvényes és a házasságon kívüli gyermekeket megkülönböztető belga szabályozást.
  22. Lásd például a Van der Musselle kontra Belgium-ügyet, Judgment of 23 November 1983, A. 70, o. 22. 46 §.
  23. Lásd erről bővebben van Dijk-van Hoof i. m. 722–729. Itt említik a szerzők, hogy a 14. cikk hatékonysága igencsak kérdéses a strasbourgi bíróság azon álláspontját ismervén, amely szerint a részes államok mérlegelési szabadsága különös szerephez jut annak megállapításakor, hogy az egyébként hasonló helyzetben lévők közötti milyen különbségek esetében igazolható a személyek eltérő kezelése (726.).
  24. Lásd például a Karlheinz Schmidt kontra Németország-ügyet, Judgment of 18 July 1994, A. 291-B.
  25. Hoffmann kontra Ausztria, Judgment of 23 June 1993, A. 255-C, 58 o.
  26. Lásd az Abrams kontra United States, 250 U. S. 616, 630. (1919) ügyében Holmes bíró különvéleményét.
  27. Harris-Boyle-Warbrick i. m. 476–477.
  28. A hátrányos megkülönböztetést elszenvedett személy helyzetét megkönnyítendő a bizonyítás terhét a nemi diszkriminációt érintő ügyekben az 1997. december 15-én elfogadott 97/80/EC irányelv az alperesre hárítja, és ugyanígy rendelkezik az ez év június 29-én elfogadott 2000/43/EC irányelv is a faji és etnikai diszkriminációs ügyekkel kapcsolatosan.
  29. Lásd a 18. lábjegyzetet.
  30. Lásd S. Grosz–J. Beatson–P. Duffy: *Human Rights. The 1998 Act and the European Convention*. London, Sweet and Maxwell, 2000. 324–332.
  31. A 12. jegyzőkönyv létrejöttéről, a szöveg megfogalmazásáról lásd az Európa Tanács honlapját, [www.dhdirhr.coe.fr/Prot12](http://www.dhdirhr.coe.fr/Prot12) és Gay Moon: *Draft Discrimination Protocol to the European Convention on Human*

- Rights* című írását. In *European Human Rights Law Review* 2000, 1. 49.
32. A kommentárt lásd a 30. lábjegyzetben hivatkozott internetoldalon. (*Commentary on the provisions of the Protocol*).
33. Lásd a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről a New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1969. évi 8. törvényerejű rendeletet.
34. A hatóságok (*public authority*) senkivel szemben nem alkalmazhatnak hátrányos megkülönböztetést az 1. pontban említett alapon (1. cikk 2.).
35. Sándor Judit: *A szabályozás csapdái és dilemmái* című írásában további hiányosságot is feltár, amikor arra hívja fel az olvasó figyelmét, hogy a magyar jogszabályok nem kezelik diszkriminációként a formális egyenlőséget még nem sértő, de elkülönüléshez vezető bánásmódot (települési szegregáció, gettósítás, munkahelyi szegregálódás). In *A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig: A jog lehetőségei és korlátai*. Budapest, AduPrint–INDOK, 1998. 49.
36. Judgment of 26 March 1985, A. 91. Ez volt az az ügy, amelynek tárgyalása során az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt a holland kormány képviselője elismerte az egyezmény harmadik személlyel szembeni hatályát. Lásd erről Kovács Krisztina: *Emberi jogaink – magánjogi viszonyokban*. In *Fundamentum* 1998/4, 85–90.
37. Lásd a 12. kiegészítő jegyzőkönyvhöz fűzött kommentár 28. pontját.
38. Egy átfogó törvény megalkotása a 2000/43/EC számú, a faji és etnikai diszkrimináció elleni európai uniós irányelv alapján is indokoltnak tűnik. Az irányelv magyar nyelvű szövegét lásd a *Fundamentum* e számában.
39. Az előbbi ügyben született bírói döntéseket lásd a *Fundamentum* 1998/3., az utóbbi döntést a *Fundamentum* 1998/4. számában.
40. Lásd a Casado Coca kontra Spanyolország-ügyet, Judgment of 24 February 1994, A. 285-A, 17. o.

# „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 igazolódott. 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 ítélkező 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 ítélkező 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 ítélkezést 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 idevontató 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 jobb 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 képvisellettal 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.

# KARDOS GÁBOR

1. Michel Virally francia nemzetközi jogász a Há-gai Nemzetközi Jogi Akadémián az 1980-as években tartott egyik előadásában az államok hipok-rízise bizonyítékainak nevezte az emberi jogokkal foglalkozó nemzetközi szerződéseket. Ez a bíráló, amely a hatalmi realista érdekérvényesítés ethoszá-nak sajátos alkalmazási területeként láttatja az embe-ri jogok nemzetközi védelmét, a legkevésbé vonat-kozhat az Emberi jogok európai egyezményén ala-puló együttműködésre.

Általánosnak mondható az a vélemény, amely sze-rint az Emberi jogok európai egyezményének jelen-tőségét annak intézményi háttere adja, amely lehető-vé teszi a benne foglalt jogok – egyéni panaszok alap-ján – kvázi belső jogi (bírói) eljárás útján történő nem-zetközi garantálását. Az Emberi jogok európai egyez-ménye széles és általános fogalmai, például a „magán-és családi élet”, az alkotmányok emberi jogi fejezete-ihez hasonlóan eltérő értelmezéseket engednek meg. A ma már egységes és állandóan működő Emberi Jo-gok Európai Bírósága a változó társadalmi körülmé-nyeknek megfelelően folyamatosan újraértékeli az egyes jogok tartalmát. Erre az újraértékelésre kerül sor a belső bíróságihoz hasonló körülmények között. Igaz, ez az újraértékelés tartalmilag általában a fej-lettebb belső jogrendszerek megoldásainak európai standarddá emelését jelenti. Így az Emberi jogok eu-rópai egyezményén alapuló jogvédelmi rendszer nem csupán belső jogi értelemben jogi (azaz nem hatalmi-politikai), de egyúttal dinamikus jellegű is, amit az új-raértékelési folyamat mellett újabb és újabb jegyző-könyvekkel való kiegészítés is garantál.

A gyakorlati alapjogvédelem szempontjából az íté-letekbe foglalt konkrét döntésen túli általános hatás tekinthető meghatározónak, amelynek alapja az, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága határozatai nem csupán az adott ügyben bepanaszolt államra kötele-zőek, de ilyen jelleggel jogszabályi változásokat indu-kálnak a többi részes államban is. Nehéz számba ven-ni az egyezmény kiváltotta hatásokat, így csupán né-hány nagyobb jelentőségű változásra utalok. A család-hoz való jog területén ilyen a házasságon kívül szü-letett gyermek és a transzszexuálisok jogi helyzeté-nek átértékelése, az árvaházban nevelt gyermekek egymás tekintetében fennálló családhoz való jogának elismerése. A véleménynyilvánítás szabadsága kap-csán a politikusoknak szóló különleges büntetőjogi védelem megszűnése. A bírósághoz fordulás jogának általánossá tétele és területi kiterjedése a tranzitban lévőkre is. A szabálysértések bírói felülvizsgálatának általánossá válása. A büntetőeljárás garanciák érvé-

nyesítése a különböző fegyelmező eljárások terüle-tén. Az ésszerűtlenül elhúzódó bírói eljárások meg-szüntetése érdekében bevezetett bírósági reformok. A rendőrségi kihallgatási módszerek változása az em-berekre nézve megalázó bánásmód értelmezése ered-ményeként.

A lényeg tehát a nemzetközi eljárás *tényleges* jogvé-delmi garanciaként való működése.

2. A hatékonyság kérdése az adott összefüggésben lényegében kétféle értelemben vizsgálható. Az egyik lehetséges értelmezés az egyén jogvédelmi realitá-sát, míg a másik az emberi jogok általános tisztelet-ben tartását, az adott államban, illetve az egész régió területén történő érvényesítéséhez való hozzájárulást vizsgálja.

Az 1990-es évekre az egyén jogvédelmének tény-leges realitása a négy évig is elhúzódó bizottsági és a gyakran még további másfél-kétéves bírósági eljárás-sal veszélybe került. A rendszer már nem volt képes arra, hogy ésszerű időben foglalkozzék az egyes ügyekkel, miközben a belső bírósági eljárások kapcsán az államoktól számon kérte ugyanezt. Emellett az is világossá vált, hogy az ügyeknek azt a részét, amely az esetjog alapján viszonylag egyszerűen eldönthető, cél-szerű elkülöníteni az alapvető értelmezési és alkalmazási problémákat felvető panaszoktól. Ez a két meg-fontolás vezetett el a folyamatosan működő egységes bíróság megszületéséhez, amelyen belül az ügyek vagy a hétszemélyes kamarákhoz, vagy a nagy kama-rához kerülnek. Az eltelt közel két esztendőnek az ér-tékelése az átmenet, tehát a bizottság által még meg-vizsgált ügyek eldöntése miatt nem lehetséges. Min-denesetre úgy tűnik, figyelve az ítéletekről készült összefoglalókat, hogy rövidült az eljárási idő.

Ami az emberi jogok általános érvényesüléséhez való hozzájárulást illeti, a tömeges és rendszeres jog-sértések visszaszorítására az egyéni panaszos eljárás aligha tekinthető elégséges garanciának. Ugyanakkor, amint az Törökország esetében megfigyelhető, ha az egyéni panaszokat már nem követi megtorlás, és az EU-tagság reménye miatt az ítéletek végrehajtása is realitássá válik, a nagyszámú kérelem mégiscsak je-lentős külső tényező lehet az általános helyzet javítá-sában. A más részes állam vagy államok által indított panaszos eljárás csupán rendkívül súlyos és tömeges jogsértések esetén jelenthet külső hozzájárulást a nor-mális állapothoz való visszatéréshez. Így világos, hogy a jogvédelmi rendszer „jó időre” szól, a részes álla-mok jól működő belső mechanizmusának a kiegészít-ésére szolgál.

3. Az Emberi jogok európai egyezményére épülő rendszer gyors kibővülése keleti irányban főként



három veszélyt rejtett magában. Az első lényege az, hogy a bővítés eredményeként a tagállamok homogenitása megbomlik, és az eltérő gazdasági, társadalmi és politikai feltételek között élő új jogalanyok panaszai olyan különbségeket eredményeznek az ítélkezési gyakorlatban, amelyeket aligha lehet a részes felek „értékelési zónája” alapján áthidalni. A második szerint a kettős mérce tendenciáját felerősíti az új emberek, bírák, tisztviselők érkezése Közép- és Kelet-Európából, és így az 1989 előtti részes államok elidegenednek saját jogvédelmi rendszerüktől.

A harmadik veszélyt pedig az jelentette, hogy a kifinomult emberi jogi problémákat a közép- és kelet-európai panaszok nyomán felváltják az alapvetően politikai jellegű dilemmák, a kisebbségek védelme, a kárpótlás és reprivatizáció, az előző rendszer idején elkövetett bűnökért való felelősségre vonásból eredő ellentmondások.

Ami a kettős mérceét illeti, véleményem szerint – néhány kivételes esettől eltekintve, ilyen például a magyar rendőrszakszervezetek ügye – eddig sikertült elkerülni alkalmazását. Ennek alapvetően három oka van. Egyrészt az, hogy a strasbourgi panaszos eljárás beépülése az új részes államok jogi kultúrájába időigényes folyamat, aminek következtében az eljárási feltételek nem teljesítése miatti sok elutasítás nyomán viszonylag kevés ügy exponálja a dilemmát. Másrészt az eltökéltség a fennmaradó ügyek többségében, amit segít a harmadik ok, nevezetesen, hogy olyan kényes területeket illetően, mint a bírósági eljárás ésszerűtlen ideig történő elhúzódása, meglehetősen óvatosan jártak el a közép-, illetve kelet-európai ügyekben.

Úgy tűnik, a bekerült új bírók jól szocializálódtak a rendszerhez, így az a veszély, hogy eltérő szemléletük aláássa a jogvédelem színvonalát, nem bizonyult valósnak. Ugyancsak nem vált valóra az a félelem sem, hogy a speciális közép- és kelet-európai problémák háttérbe szorítják a kifinomultabb jogvédelmi kérdéseket. Ennek oka nem csupán az új részes államok jogi kultúrájáról elmondottak, de az is, hogy ezek az országok szándékosan kizárták a strasbourgi joghatóságot egyes kényes kérdésekből, például a kárpótlás esetében. A kisebbségi jogok kérdése pedig – ugyancsak a várakozásokkal ellentétben – nem került be a rendszerbe, az Európa Tanács keretében két külön szerződés, a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartája, illetve a Kisebbségi keret-egyezmény foglalja közre a kérdéskörrel, egyéni panaszjog biztosítása nélkül. A politikai ügyek azért nem kerülnek el Strasbourgot, nyilvánvalóan ilyen a jugoszláv polgárok által a tagállamok ellen benyújtott panasz a NATO légitombázása miatt.

4. Azzal, hogy a 12. kiegészítő jegyzőkönyv alapján nem csupán az egyezménybe foglalt jogok hátrányos megkülönböztetés melletti gyakorlatára, hanem a részes államok minden belső törvénye tekintetében fennálló diszkriminációra is megnyílik az Emberi Jogok Európai Bírósága joghatósága, jelentős változás áll be a rendszerben. Formailag ez azt jelenti, hogy létrejön az egyetemes és a regionális szabályozás összhangja, azaz a Polgári és politikai jogok nemzetközi egységokmányának megfelelő megoldás kerül be az európai rendszerbe. Tartalmilag pedig ténylegessé válik az európai védelem, hiszen a jelenlegi megoldás, amely szerint az egyezmény 14. cikke csupán egy másik cikkel együtt hivatkozható, ahhoz a gyakorlathoz vezetett, hogy ha egyéb jogsértés megállapítható, az Emberi Jogok Európai Bírósága elkerüli a diszkrimináció fennálltának vizsgálatát.

5. A 12. jegyzőkönyv elfogadása lényegében egy időben jön létre az Amszterdami szerződésben kapott felhatalmazás alapján kidolgozott faji, illetve egyéb (életkor, szexuális orientáció stb.) diszkrimináció elleni európai uniós irányelvekkel. Ez mutatja, hogy a probléma egyértelműen az európai politikai napirend kérdésévé vált, nyilvánvalóan a társadalmi integráció erősítésének szándékával. A 12. jegyzőkönyv hatálybalépését követően érdekes folyamat indulhat be az Európa tanácsi és az európai uniós emberi jogvédelem összekapcsolódásában. Az Emberi Jogok Európai Bírósága érdemi jogvédelmi technikákat (közvetett diszkrimináció, viktimizáció stb.) vehet át az EU Bíróság joggyakorlatából, amely a férfi és női munkavállalói egyenjogúság biztosítása során ebben a kérdés-körben évtizedes tapasztalatokkal rendelkezik.

## SONNEVEND PÁL

A jelen írás sajátosan magyar szemszögből vizsgálja a strasbourgi emberi jogi mechanizmus által nyújtott lehetőségeket: annak a kérdésnek próbál utánajárni, vajon tud-e az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága hatékony védelmet nyújtani olyan jogsérelmek ellen, melyek a magyar alkotmányban biztosított alapvető jogokba is ütköznek, de amelyek ellen a magyar alapjogvédelmi mechanizmus nem ad kellő garanciát. A vizsgálandó kérdés tehát nem annyira a strasbourgi jogvédelem hatékonysága önmagában, hanem az, tudja-e ez a jogvédelem a magyar alkotmányos alapjogok védelmében mutatkozó hiányosságokat orvosolni.

A kiinduló probléma az alkotmány 70/K. §-ának gyakorlati hatályosulása, és az ennek folytán előálló hiány az alapjogvédelem rendszerében. A 70/K. § szerint az alapjogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők. Az alkotmánybírói gyakorlat egyértelmű ennek a szakasznak az értelmezésénél: közvetlenül a 70/K. § alapján rendes bíróságok előtt helye van alapjogokat és kötelezettségeket érintő döntések bírói felülvizsgálatának.<sup>1</sup> Ez mindenképp azt jelenti, hogy ha a konkrét ügyre valamilyen okból bíróságnak hatásköre van, akkor az eljárásban éppúgy lehet hivatkozni valamely alkotmányos jog sérelmére, mint az egyéb releváns jogszabályokra. Jelenti azonban bizonyos esetekben azt is, hogy az ügyfajta bírósági hatáskört megállapító eljárási szabály hiányában is lehetséges alapjogi sérelmek miatt közvetlenül a 70/K. § alapján bírósághoz fordulni.<sup>2</sup>

Amennyire egyértelműnek tűnik a 70/K. § szövege és annak alkotmánybírói értelmezése, egyelőre annyira visszafogottnak mutatkozik a rendes bíróságok gyakorlata az alapjogi bírászkodás területén. Ma még csak elvétve találhatók olyan esetek, ahol rendes bíróságok az alkotmányban biztosított alapvető jogok alapján bírálják el egyedi közhatalmi aktusokat.<sup>3</sup> Az ilyen módon az egyedi aktusokkal okozott jogsérelmek elleni védelemben mutatkozó hiányt az alkotmányjogi panasz lehetősége sem pótolja, hiszen ezt a jogorvoslatot csak alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatt lehet igénybe venni.<sup>4</sup>

A kérdés tehát az, tud-e az alapvető jogaiban sérelmet szenvedett magánszemély jogorvoslatához jutni akkor, ha a jogsérelem önmagában alkotmányos jogszabály alkotmányellenes alkalmazása folytán állt elő. Az egyezmény első látásra ígéretesnek tűnik ebből a szempontból, hiszen számos, a magyar alkotmány által garantált alapvető jogot az egyezmény is emberi jogként garantál.<sup>5</sup> Tehát sok esetben, ha egy magyar alkotmányos alapjog sérül – legyen szó az egyesülési szabadságról, a vallásszabadságról vagy éppen a tulajdonhoz való jogról –, akkor nagy valószínűséggel az egyezményben garantált jogok is sérülnek.<sup>6</sup> Márpedig a 11. kiegészítő jegyzőkönyv hatályba lépte óta minden, az egyezmény hatálya alá tartozó személy közvetlenül az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulhat, akármilyen módon sértette is meg a közhatalom az egyezményben biztosított jogait. Az egyedi közhatalmi aktusokkal szembeni jogvédelem tehát biztosítva látszik.

A probléma ugyanakkor nem a panaszjog terjedelménél, hanem jogkövetkezményeinél jelentkezik. A strasbourgi bíróság ítélete ugyan az egyezmény 44 és 46. cikke alapján végleges és kötelező.<sup>7</sup> Azonban az

ítélet az 40. cikk szerint annak megállapítására korlátozódik, hogy sor került-e az egyezmény vagy valamelyik kiegészítő jegyzőkönyv megsértésére. A bíróság ítélete tehát lényegében megállapító jellegű,<sup>8</sup> és ezen az sem változtat, hogy lehetőség van jóvátétel megítélésére, ha az érintett szerződő fél belső joga csak részleges reparációt tesz lehetővé. Az ítélet ennek megfelelően nem kasszatórius, nem semmisít meg törvényeket, bírói ítéleteket vagy bármilyen tagállami hatóság által hozott intézkedést.<sup>9</sup> Kötelező ereje csak az eljárásban részt vevő államokra vonatkozik.

A kasszáció hiánya ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az államoknak ne lenne kötelezettsége megfelelni az ítéletnek. Ez a kötelezettség azonban a nemzetközi jogi szinten fennálló kötelezettség, automatikus belső jogi hatásai nincsenek. Ráadásul miután itt megállapító jellegű ítéletről van szó, az államok mérlegelési jogkörébe tartozik az ítéletből fakadó következmények megállapítása.

Akkor is így van ez, ha bizonyos esetekben ez a mérlegelési jog szűkül, vagy – a jóvátétel fizetésének kötelezettsége esetén – a nullával egyenértékű. Ilyen értelemben amennyiben az egyezmény sérelme valamely jogszabályi rendelkezés léte folytán állt elő, akkor csak a jogszabály-módosítás jelenti az egyezményből folyó kötelezettségek teljesítését.<sup>10</sup> Ha pedig államigazgatási aktus okozta az egyezmény sérelmét, akkor azt módosítani vagy megsemmisíteni kell. Ugyanez lenne igaz az egyezménybe ütköző bírósági ítéleteknél is, ahol azonban a jogerő intézménye akadály a jogsérelem orvoslásának. Erre adódhatnak részleges megoldások – mint a büntetés végrehajtásának felfüggesztése vagy kegyelemben részesítés –, de a teljes megoldást csak az ügy újratárgyalása jelentheti. Ennek ellenére az egyezményben részes számos ország – köztük Németország – belső joga nem ismeri el perújítási okként az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletét.<sup>11</sup>

Végeredményben tehát sok esetben konkretizálható a részes államoknak a bíróság ítéletéből folyó kötelezettsége a nemzetközi jogi szinten. Ez a kötelezettség azonban nemzetközi jogi jellegű, nem teljesítése a nemzetközi jog szerint felelősséget eredményez, és nincsen közvetlen belső jogi következménye.

A fentiekből az következik, hogy a bevezetőben feltett kérdésre adandó válasz attól függ, milyen jogkövetkezményeket fűz a magyar jogrend az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletéhez. Ezen belül is különösen érdekes az egyezményt sértő bírósági ítéletek és bírósági felülvizsgálattal nem megtámadható, jogerőre emelkedett államigazgatási aktusok kezelése, hiszen a törvényalkotó számára nem szükséges külön felhatalmazás az egyezménnyel ellentétes jog-

szabályok módosítására. Az államigazgatási eljárásban pedig kiterjeszteni a módosítás, visszavonás, megváltoztatás vagy megsemmisítés lehetőségét.<sup>12</sup>

Ami mármost a bírósági ítéletekkel megvalósult jogsérelem orvoslásának lehetőségét illeti, a büntető-eljárás szabályai nyújtanak bizonyos lehetőséget, a polgári perrendtartás szabályai – ideértve a közigazgatási perek szabályait is – azonban nem.

A Be. 276. § (5) bekezdés a) pontja<sup>13</sup> lehetővé teszi a perújítást akkor, ha a magyar joghatóság alá tartozó személy panasza alapján indult eljárásban nemzetközi emberi jogi szervek döntést hoztak, és ez a döntés törvénysértés miatt megállapította a nemzetközi jogi kötelezettség megsértését, feltéve, hogy a nemzetközi emberi jogi szerv döntésének a magyar állam nemzetközi szerződésben alávetette magát. Ez a szabály első látásra megszünteti az akadályokat a strasbourgi bíróság ítéletén alapuló perújítás előtt. Mi több, a szabály megfogalmazása szerint pontosan arra az esetre utal, hogy a bírói ítélet nem az alapul fekvő jogszabály egyezménybe ütközése folytán jogsértő, hanem azért, mert az eljáró bíróság az egyezménybe ütköző módon alkalmazta a vonatkozó rendelkezést. Ugyanakkor a megfogalmazás nem hozza könnyű helyzetbe azokat, akik ezen szabály alapján nyújtanak be perújítási kérelmet. Mégpedig azért nem, mert az Emberi Jogok Európai Bírósága általában nem vizsgálja, hogy egy konkrét egyedi aktus, bírói ítélet az alapul fekvő norma hiányosságai, vagy pedig nem megfelelő alkalmazása miatt ütközik az egyezménybe. A leendő kérelmezőknek kell tehát majdan azt bemutatniuk, hogy az ügyben eljáró bíróság törvénysértő módon alkalmazott az egyezménybe egyébként nem ütköző jogszabályt. Ráadásul előfordulhat az is, hogy az ügyben eljáró bíróság az irányadó jogszabály által lehetővé tett értelmezési kereteken belül hoz olyan döntést, mely az egyezményben biztosított jogot sért, de az alkalmazott jogszabályt lehetséges az egyezménnyel konform módon is értelmezni. Erre az esetre a Be. 276. § (5) bekezdés a) pontja szűk értelmezés szerint nem nyújt orvoslást.<sup>14</sup>

Még kevésbé biztató a helyzet a polgári és a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartozó ügyekben.<sup>15</sup> A Pp. perújításra vonatkozó szabályai ugyanis sem a polgári perek, sem pedig a közigazgatási perek esetén nem teszik lehetővé egy strasbourgi elmarasztaló ítélet alapján a perújítást. A Pp. 260. § (1) bekezdés a) pontja szerint a jogerős ítélet ellen perújításnak akkor van helye, ha a fél olyan tényre vagy bizonyítékra, illetőleg olyan jogerős bírói vagy más hatósági határozatra hivatkozik, amelyet a bíróság a perben nem bírált el, feltéve, hogy az – elbírálás esetén – reá kedvezőbb határozatot eredményezhetett volna. Ehhez ké-

pest a közigazgatási perekre irányadó rendelkezések sem állapítanak meg speciális szabályt.

Nyilvánvaló, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának a helyi jogorvoslatok kimerítése után hozott ítélete nem olyan „jogerős bírói vagy más hatósági határozat”, amelyet a perben eljáró bíróság nem bírált el. Ugyanígy nem tekinthető az egyezményben biztosított jogok megsértése a bíróság által a perben el nem bírált ténynek vagy bizonyítéknak akkor, ha a jogsérelem éppen az egyezménybe ütköző jogalkalmazás folytán állt elő. Ezen a téren tehát ugyanúgy szükség van jogalkotásra, mint ahogyan szükséges volt az alkotmányjogi panasz elbírálása során megállapított alkotmányellenesség következményeit szabályozni.<sup>16</sup>

Nem teszik végezetül lehetővé az államigazgatási eljárás szabályai sem a jogsérelem kellő orvoslását. A 61. § (1) bekezdése előírja ugyan a jogszabálysértő határozat módosítását vagy visszavonását, a 71. (1) bekezdése pedig felügyeleti intézkedés keretében való megváltoztatását vagy megsemmisítését. Ebben az összefüggésben nem lenne képviselhetetlen az az álláspont, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága által egyezménysértőnek minősített államigazgatási aktus jogszabálysértőnek tekintendő a magyar jog szerint is.<sup>17</sup> Azonban mindkét intézkedésre csak egy éven belül van lehetőség, mely határidő a módosítás vagy visszavonás esetén a határozat közlésétől, a megváltoztatás vagy megsemmisítés esetén pedig jogerőre emelkedésétől kezdődik. Márpedig a jelenlegi ügymenetet tekintve biztos állítható, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságánál benyújtott panasz egy éven belül nem vezet végleges ítélethez.

Ha mindezek alapján meg akarjuk válaszolni a bevezetőben feltett kérdést, akkor nem adódik más következtetés, mint hogy a strasbourgi emberi jogi mechanizmus sem tudja teljes egészében pótolni a magyar alapjogvédelemben az egyedi aktusokkal okozott jogsérelem terén pillanatnyilag fennálló hiányt. A polgári és közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartozó, valamint a közigazgatási bíróság előtt meg nem támadható államigazgatási ügyek esetén ugyanis az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a jogsértés tényének megállapításán túl nem eredményezhet mást, mint megfelelő jóvátétel fizetésének a kötelezettségét. Ez nem jelentéktelen jogkövetkezmény, de nem orvosolja minden esetben az elszennvedett jogsérelmet. A büntető ügyekben pedig – a Be. szabályainak szűk értelmezése mellett – korlátozottnak tűnik az egyezményt sértő jogerős ítéletek elleni perújítás lehetősége.

Ennek ellenére úgy tűnik, *de lege ferenda* jó lehetőségeket rejt magában az egyezmény, hiszen a magyar jogalkotónak nem lenne más feladata, mint eleget tenni az egyezményből folyó kötelezettségének és

megteremteni a perújítás lehetőségét a polgári és közigazgatási perek esetén is az Emberi Jogok Európai Bíróságának marasztaló ítélete alapján. Ha ez megtörténik, és a bírói gyakorlat megfelelően értelmezi a Be. irányadó szabályait is, akkor a strasbourgi emberi jogi mechanizmus sok, a magyar jogrendben pillanatnyilag orvoslás nélkül maradó jogsérelmet orvosolhat. Talán éppen ez lesz az a fejlődés, mely az alkotmány 70/K. §-a teljes hatályosulása előtt is megnyitja az utat.

## JEGYZETEK

1. 1008/B/1990 AB, ABH 1990, 353: „A 70/K alapján az AB nem foglakozott az indítvánnyal, mert a konkrét döntéssel kapcsolatban a bíróságok bírnak hatáskörrel”; 58/1991 (XI. 8.) AB, ABH 1991, 288, 290f: „A 70/K. § értelmében kizárólag bíróság jogosult elbírálni azt, hogy a tulajdonosnak a tulajdonhoz való alkotmányos alapjogát a kisajátítás megsértette-e [...] a 70/K. § alapján az alapjogok megsértésével kapcsolatos állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők”; 66/1991 (XII. 21.) AB, ABH 1991, 342, 347: „Az alkotmányos alapvető jognak ezért a megsértéséért kártérítési igény keletkezik, amely a bíróság előtt érvényesíthető (70/K. §)”.
  2. Ezt állapította meg a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, amikor kimondta: „Az új jogszabály késedelmes megalkotásáig az Alkotmány rendelkezései szerint kell az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kérdésében eljárni. Ez azt jelenti, hogy egyelőre nem lesz a bírósági felülvizsgálatnak azon ügyekben sem törvényes korlátja, ahol a korlátozásnak az Alkotmány 70/K. §-a szerint nincs akadálya” (ABH 1990, 145, 147). Ez a lehetőség mindazonáltal nem minden esetben áll fenn: a 70/K. § nem jelenti azt, hogy „minden, állampolgári kötelesség teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntés elleni kifogás közvetlenül a 70/K. § alapján bíróság előtt érvényesíthető, függetlenül attól, hogy az adott esetre vannak-e külön eljárási rendelkezések, és annak melyek az alkotmányos korlátai” (46/1994. (X. 21.) AB, ABH, 1994, 260, 268; 953/B/1993. AB, ABH 1996, 432, 433f; 998/B/1994 AB, ABH 1995, 752, 753f).
  3. A kérdést részletesebben tárgyalja: Halmi Gábor: *Az Alkotmány mint norma a bírói jogalkalmazásban*. In *Fundamentum* 1998/3.
  4. A kérdéskörrel ld. bővebben Uitz Renáta: *Egyéni jogsérelmek és az Alkotmánybíróság*. In *Fundamentum* 1999/2.
  5. Mi több, az 5. cikknek a szabadságelvonással kapcsolatos garanciái és a 6. cikk fair eljárásra vonatkozó rendelkezései lényegesen cizelláltabbak, mint a magyar alkotmány megfelelő rendelkezései.
  6. Természetesen a jogkorlátozásra vonatkozó mércék különbözősége – például a véleményszabadság esetében –

- különböző eredményre is vezethet a magyar alkotmány illetve az egyezmény alapján.
7. Az 52. cikk rendelkezik az ítélet véglegességéről, az 53. cikk szerint pedig: „The High Contracting Parties undertake to abide by the decision of the Court.”
  8. Johan Callewaert, *The Judgments of the Court: Background and Content*. In Macdonald, Matscher, Petzold: *The European System for the Protection of Human Rights* (1993, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-London) 713, 729, további utalásokkal.
  9. Georg Ress, *The Effects of Judgments and Decisions in Domestic Law*. In Macdonald, Matscher, Petzold (8. sz. jegyzet) 801, 802.
  10. A kérdést részletesebben tárgyalja: Jörg Polakiewicz: *Die Innerstaatliche Durchsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte*. In *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1992, 149, 165 és köv.
  11. Ress (9. sz. jegyzet), 804 és 833.
  12. El kell azonban ismerni, hogy egy más irányú logika mentén az államigazgatási eljárás szabályainak is külön kellene említenie az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletét mint visszavonási okot. Ezen logika mentén erre azért lenne szükség, mert a Bíróság ítélete belső jogi hatással nem bír, és ezért az egyezmény sérelmének nemzetközi szinten való megállapítása még nem eredményezné automatikusan azt, hogy az egyezményt kihirdető törvény sérelmét is állítani kellene.
  13. Hasonlóan az 1998. évi XIX. tv. 415. § a) pontja.
  14. Még kevésbé arra az – a jelen írás szempontjából nem releváns – esetre, ha maga az alkalmazott jogszabály ütközik az egyezménybe. Ez különösen azért okoz nehéz helyzetet, mert az adott jogszabály hatályon kívül helyezése, vagy az esetleges Alkotmánybíróság előtti utólagos normakontroll eljárásban történő megsemmisítése a konkrét ügyre nem adhat orvoslást. Alkotmányjogi panaszra pedig a strasbourgi eljárást követően a határidő letelte miatt minden valószínűség szerint nincs már lehetőség.
  15. Természetesen az egyezményben biztosított jogok sérelme inkább a közigazgatási bíróságok által tárgyalt ügyekben fordulhat elő, azonban a jogsérelem nem kizárt a polgári perek esetén sem. (Elég itt a szülői felügyeleti joggal vagy a helyreigazítási perekre utalni.)
  16. Pp. 262/A. §.
  17. El kell azonban ismerni, hogy egy más irányú logika mentén az államigazgatási eljárás szabályainak is külön kéne említenie az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletét mint visszavonási okot. Ezen logika mentén erre azért lenne szükség, mert a Bíróság ítélete belső jogi hatással nem bír, és ezért az Egyezmény sérelmének nemzetközi szinten való megállapítása még nem eredményezné automatikusan azt, hogy az Egyezményt kihirdető törvény sérelmét is állítani kellene.

## GRÁD ANDRÁS

Mint hogy az egyezményrel kapcsolatos tételes joggal a strasbourgi esetjogot feldolgozó kézikönyvemben objektíven foglalkoztam, engedtesék meg a részemről ezúttal egy szubjektívebb hangvételű véleménynyilvánítás – egykori, 1992 és 1994 közötti strasbourgi munkatársként.

Az Európa Tanács az 1990-es években nem csekély vívódást követően azt a tagfelvételi stratégiát választotta, hogy tagnak a – fogalmazzunk finoman – „nem teljesen érett” államokat is felveszi, és mintegy házon belül, utólag próbálja rászorítani az alapvetőnek tartott értékek és normák követésére. Ez a tendencia ahhoz vezetett, hogy ma már egy-két kivétellel a legtágabb értelemben vett európai államok mind tagjai az Európa Tanácsnak, és persze az egyezménynek – ha megérték rá a belső viszonyok, ha nem.

Mindennek abból a szempontból van kitüntetett jelentősége, hogy míg az 1990-es évek elején csatlakozó közép-kelet-európai államokban az alapvető emberi jogok biztosítottak voltak, és a nyilvánvaló, súlyos egyezményesértések alapjául szolgáló belső viszonyokat, jogszabályokat az elvégzett jogharmonizáció felszámolta, ez közel sem így történt például némely balkáni állam vagy volt szovjet tagköztársaság esetében. (Egyetlen példa: Bulgáriát köztudottan még mostanában is – évekkel az egyezmény általuk történt ratifikációját követően – azért marasztalja el időnként a bíróság, mert az előzetes fogva tartás kontrolljára az egyezmény 5. cikke szempontjából a bíróságnak semmiképpen sem minősíthető ügyészség is jogosult.)

Manapság kimondva-kimondatlanul az Európa Tanácsot tekintik az Európai Unió „iskolájának”. Az lenne tehát a lényeg, hogy az EU-hoz csatlakozni vágyók hosszabb távon az Európa Tanács keretei között tanulják ki a demokráciát, és ha már kellő előmenetelt tudnak felmutatni, mintegy megérnek az uniós csatlakozásra. Az már egy másik, külön elemzést érdemlő probléma, hogy a jelek szerint az Európa Tanács eredeti szándékától eltérően – az előző hasonlatnál maradva – többféle iskolatípust is működtet. Egyes tagállamok (például Magyarország, Csehország, Lengyelország stb.), ha az egyes „tantárgyakat” illetően különböző osztályzatokkal is, de valóban fokról fokra kijárták a demokrácia, a gazdasági stabilitás stb. gimnáziumi osztályait, és megérőben vannak az uniós „egyetemi felvételre”, mások (például némely szovjet utódállamok) egy olyan „szakmunkásképzőbe” járnak, ahonnan nemigen vezet út az egyetemre.

Eközben azonban formailag az utóbbiakban élők számára is biztosított az emberi jogi intézményrendszer igénybevétele, hiszen az egyezményt ezen álla-

mok is ratifikálták, még ha az abban foglaltak betartásához szükséges legalapvetőbb feltételeket sem mindig biztosították. Mindez óhatatlanul azzal jár, hogy ezen államok polgáraiban fokozatosan tudatosodni fog a lehetőség, miszerint egyes panasztípusok az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt gyakorlatilag biztos sikerre vezetnek, ami mellel nem kis összegű kártérítésekkel is jár a javukra. Minden feltétel biztosított tehát ahhoz, hogy előbb-utóbb kialakuljon a „megélhetési kérelmezők” várhatóan népes tábora. Ez pedig a kérelmek (már ma is a kezelhetetlenség határához közelítő) mennyiségének további intenzív növekedéséhez fog vezetni. Ilyen körülmények között a kívülálló nehezen érti, hogy az eljárás tényleges meggyorsítására vezető megoldás az évek óta tartó folyamatos erőfeszítések ellenére miért várat még mindig magára. Sajnos, akad néhány ok.

Az Emberi jogok európai egyezményének 1950-es megalkotásakor feltehetőleg a legoptimistább alapító atyák sem álmodtak alig 50 év múltán több mint 40 csatlakozó tagállamról. Márpedig amint egy ház is általában legalább 100 évre készül, egy intézményrendszerrel is fontosak lennének a jövőbeni elvárások. Egy épület tervezésekor az építésznek eleve számot kell vetnie annak várható funkcióival, az azt használók számával, igényeivel. Amennyiben a későbbiekben e tényezők számottevően megváltoznak, bizonyos határokon belül az épület belseje átalakítható, esetleg hozzá is lehet toldani, egy idő után azonban nem marad más hátra, mint újat építeni a régi mellett vagy helyett. Közhelyszámba megy, hogy a strasbourgi intézményrendszert az alapítók közel nem ilyen leterheltségre méretezték. Ami az épületet a maga fizikai valóságában illeti, helyette – jóllehet súlyos milliárdokért – technikailag viszonylag könnyen lehetett a régi közelében egy új emberi jogi palotát emelni. Ami ennél jóval nehezebben változtatható – és pénzrel lényegében lehetetlen segíteni rajta –, az az emberek gondolkodásmódja, beállítódása.

Az Európa Tanács meglehetősen jól megfizeti az ott dolgozókat, ami több okból is igen logikus. Egyrészt csak ez lehet garancia arra, hogy mondjuk Svájcból vagy Svédországból is kedvet érezzenek a legrátermettebb jogászok, hogy ott dolgozzanak, másrészt egyebek mellett ez az egyik leglényegesebb garancia arra, hogy az alkalmazottak csakugyan lojálisak legyenek az Európa Tanácshoz, fel se vetődjék bennük a hazájuk kormányzati szerveivel kapcsolatos bármiféle potenciális érdekösszefonódás, pláne korrupció. A rendszer ebben a tekintetben kifogástalanul működik: a fizetések csakugyan pályázatra ösztökélik Európa négy sarkának legkiválóbb jogászeit, és ami nem kis dolog, 50 év alatt a korrupciónak még csak az árnya sem vetődött soha a bíró-

ságra, illetve a korábbi bizottságra, valamint az őket kiszolgáló jogászok csapataira. Ugyanakkor ennek a helyzetnek óhatatlanul akadnak velejáró ártalmai is. A remek fizetések miatt – különösen hosszabb ott töltött idő után – nem könnyű bárkinek is rászánnia magát arra, hogy otthagyjon egy ilyen „aranybányát”. Ráadásul minél több időt tölt valaki az Európa Tanácsnál, általában annál inkább elszakad a hazai jogtól, a napi gyakorlattól, otthoni kapcsolatai egy idő után egyre felszínesebbekké válnak, végül szinte megszűnnek. A hazai jogot már másként ismeri, mint egy otthoni gyakorló jogász, és az emberi jogi munka során is inkább csak egy viszonylag szűk szeletével kerül kapcsolatba. Sok problémának ez a gyökere. Az Európa Tanácsnál alkalmazásban állókra általában is igaz mindez, azonban a mi szempontunkból az Emberi Jogok Európai Bíróságának Hivatalánál dolgozó jogászoknál ugyanúgy meg tapasztalható jelenség, hogy az emberek jelentős része – különösen a vezető beosztásban lévők – évtizedeken keresztül ugyanott tevékenykednek. 1994-ben az Európa Tanács megrendelésére egy külső cég átvilágította az emberi jogi vonal munkavégzésének hatékonyságát. A jelentés is kiemelte, hogy feltűnően sokan dolgoznak évtizedek óta változatlan helyen és változatlan módszerekkel. A jogászok mozgása nagyjából akként vált élesen ketté, hogy vagy alig pár év után megváltak az Európa Tanácstól, vagy ha már legalább 5–10 évet ott dolgoztak, onnét is mentek nyugdíjba.

Ennek megfelelően hiába költözött át az emberi jogi bíróság új épületbe, hiába állt fel nemrégiben az új, egységes bíróság, az immár több mint negyven bírót nagyjából ugyanaz a csapat szolgálja ki, amelyik a korábbi bíróságot és bizottságot. A változatlan csapat egyúttal általában változatlan szellemet is jelent. Általános pszichológiai – és szinte mindennapi – tapasztalat, hogy az egy-egy munkahelyen a kialakult légkör, stílus nehezen változik; ha az eredetileg azt létrehozó személyek apránként kicserélődnek is, ezek öngeneratív módon akár évtizedeken át sikeresen tovább élhetnek, átöröklődhetnek. A régi bírák és a döntés-előkészítő jogászok, akik már a korábbi bíróságnál, illetve a bizottságnál is működtek, értelemszerűen az akkor és ott megszokott stílust hozták magukkal az új bírósághoz. Az új bírák pedig, akik az új, egységes bíróság felállításával nyerték el mandátumukat, nemigen tehettek mást, mint hogy beilleszkedtek ebbe a régi bírákból és sokszor még régebbi hivatali dolgozókból álló csapatba.

A megszokott, „bevált” gyakorlaton még relatíve fiatalon sem könnyű változtatni, hát még több évtizednyi munkavégzés múltán. Márpedig a jelentősen megváltozott körülmények, az új kihívások elkerülhetetlenül ezt tennék szükségessé. A valaha volt évi

néhány száz kérelem helyett ma már évente sok ezer érkezik a bírósághoz, miközben a bíróság hivatalának sem a létszáma, sem az eljárása nem tartott lépést e növekedéssel. Jóllehet történtek erőfeszítések annak érdekében, hogy a hivatal létszáma jobban arányban álljon az egy-egy tagállamból érkező kérelem-áradattal, ez a mai napig inkább csak arra korlátozódott, hogy határozott idejű szerződéses, úgynevezett „temporaire” jogászokat alkalmazzanak, és ilyeneket is csak meglehetősen szűk keretek között. Ilyen körülmények között hiába állt fel a korábbi, időszakonként ülésező bizottság és bíróság helyén az új, állandó bíróság, a szűk keresztmetszet továbbra is a bírák részére az érdemi döntés-előkészítő munkát végző hivatal maradt. Az eleve nagyságrenddel kisebb munkateherre méretezett létszámú hivatal ráadásul olyan módszerekkel dolgozik, amelyek már 10-20 évvel ezelőtt is idejétmúltak számítottak, és amin éppen a fenti megcsontosodási együtttható miatt igen nehéz változtatni.

Miként utaltam rá, sok mindennek a megoldása csupán pénzkérdés, miként egy új palota felépítése, azonban az emberek gondolkodása úgyszólván semennyi pénzen sem változtatható meg. Jó példa erre az az eset, amikor még 1993-ban az Európa Tanács felfogadott egy magáncéget arra, hogy kommunikációs stílusunkat pallérozza. A részvétel fakultatív volt, így azon szinte kizárólag a fiatalabb generáció vett részt. A képzők, akik a mi munkastílusunkat láthatólag egyáltalán nem ismerték, azt tanították, miként tudnánk magunkat egyszerűbben, közérthetőbb módon kifejezni angolul. Olyasmiket tanítottak például, hogy lehetőleg használjunk egyszerűbb, rövidebb szavakat a hosszú kifejezések helyett, ne használjunk túl hosszú mondatokat stb. Tették ezt akkor, amikor a hivatalos leveleinket kötelezően azzal a fordulattal kellett zárnunk, hogy „I have the honour, Sir, to be your obedient servant”, ami magyarul nagyjából annyit tesz, hogy „Van szerencsém, uram, az Ön alázasztott szolgájának lenni”, és nagyjából ugyanennyire nevetségesen idejétmúlt is. Ami a lényeg: a képzés során tanultak gyakorlati hasznosítására a legcsekélyebb lehetőség sem nyílt, a levelek, illetve jelentések aláírói a legcsekélyebb „alulról jövő” változtatást sem tolerálták. (Nota bene, azért az elmúlt években legalább ezt az említett özönvíz előttit sikerült kigyomlálni a levelezési fordulatok közül. Azért persze ne higgyük, hogy a kommunikáció stílusa alapvetően megváltozott volna. Ez ugyanis a mai napig olyasmis hivatalossággal folyik, mint például „For the time being I am not in a position to carry on correspondence with you”, vagyis „Pillanatnyilag nem vagyok abban a helyzetben, hogy levelezést folytathatnék Önnel”).

A kommunikáció stílusa azonban csupán a jéghegy látható csúcsa. Ami a „mélyben” zajlik, az a belső ügyintézés. Ez pedig a mai napig ugyanolyan körülményes és nehézkes, amilyenek hosszú évtizedekkel ezelőtt kialakították, amikor eseményszámba ment, ha egy évben meghaladta a beadott kérelmek száma az ezret. (Személyesen vettem részt azon a kis házi ünnepeken, amelyet a bizottságnál rendeztek a húszszázadik regisztrált kérelem tiszteletére. Még egy évtized sem telt el azóta, de ma már aligha jutna eszébe bárkinek is egy ilyen tízezres ugrás ünneplése. Részint mindennaposná vált, részint pedig – ha őszinték akarunk lenni – a fene se örül a tengernyi beadványnak, ha neki kell velük foglalkoznia.)

Világosan kell látnunk: az ügyintézés csak részben attól olyan hosszadalmas, hogy rengeteg az elintézésre váró kérelem. Maga az ügykezelés is igen nehézkes. A beérkező első levélre a hivatal többnyire megírja, hogy az miért eleve esélytelen, ami legtöbbször tökéletesen igaz, csak éppen ez nem fogja a kérelmezők zömét kitevő notórius pereskedőket a kérelem benyújtásától eltántorítani. Így egy-két levélváltás után mégiscsak sor kerül a kérelmező blanketta (ür-lap) megküldésére a kérelmezőknek. Utóbbiak zöme ezt persze biztatásnak tekint. Ilyenkor szoktak a sajtóban napvilágot látni a „Kérelmem Strasbourgban meghallgatásra talált!” szalagcímű, gagyog-ragyog színvonalú nyilatkozatok. Csakhogy míg Horger Antal úr egy máskülönben igen tehetséges egyetemi tanár volt, a bíróság kérelmezői gyakran olyasmikre panaszkodnak, hogy a csapból Buddha beszél hozzájuk, vagy a szomszédjuk a kenyérpírtójával sugarazza őket (a példák az életből merítették!) Ezeket a kérelmeket a hivatal ugyanazzal a körülményes eljárással kezeli, mint a valóban érdemi problémát tartalmazókat, akaratlanul is az utóbbiakról vonva el ezáltal az időt és az energiát. A regisztrációt ugyanis a nyilvánvalóan kilátástalan kérelmek esetében is a hivatal munkatársának előterjesztése kell kövesse. Ezt – a munkatárs beosztásától és tapasztalatától függően – még egy-két ember ellenőrzi, majd a bíró, akire az ügyet szignálták, elkészíti saját jelentését. Ez ugyan a sima ügyekben gyakorlatilag megegyezik a fenti előterjesztéssel, és egy viszonylag egyszerű eljárásban döntő háromtagú tanács elé kerül, azonban a fentiekben vázolt eljárás a gyakorlatban még így is nagyjából egy évet vesz igénybe.

Amennyiben viszont az ügy érdemi problémát tartalmaz, további számos eljárásjogi lépcső iktatódik be a hatályos rendszerbe. A lényeg mindebből sajnos az, hogy optimális esetben is legkevesebb 4-5 év telik el ma is az érdemi problémát tartalmazó kérelem benyújtásától annak elbírálásáig, holott mindez nem lenne törvényszerű. Egyik kedvenc – állítólag G. B.

Shaw-tól származó – mondásom szerint „az, hogy egy tojásról azt mondom, hogy bűdös, nem feltétlenül jelenti, hogy jobbat tudok helyette tojni”. Kicsit így vagyok ezzel magam is. Nem vagyok biztos abban, hogy a rajtam kívül még ezek által észlelt problémákat az általam lehetségesnek vélt módon lehetne a legsikeresebben orvosolni annak érdekében, hogy a bíróság munkájának hatékonysága számottevően növekedhessen.

Mindazonáltal legalábbis gyanítom, hogy jelentősen gyorsulna az eljárás, ha a bírósági hivatal magasabb beosztású jogászainak hatáskört biztosítanának arra, hogy a nyilvánvalóan megalapozatlan, a háromtagú tanácsok által jelenleg elfogadhatatlanná nyilvánított ügyekben érdemben is eljárhassanak. Ezzel egyfajta köztes hatáskör jönne létre a bírák és a jelenleg semmiféle érdemi elbírálási jogkörrel nem rendelkező hivatali dolgozók között. Ebben az esetben a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmeket a hivatal magasabb beosztású tisztségviselői minősítenék elfogadhatatlannak. A döntés ellen csupán egy leegyszerűsített, tisztán kasszációs jellegű jogorvoslati lehetőséggel lehetne élni, amelynek keretében az ügyben a fenti módon hozott elfogadhatatlanná minősítő határozatot egy egyesbíró alakszerűtlen eljárásban vizsgálná felül. Azon – nyilván ritka – esetekben, amikor a döntést nem találná kellően megalapozottnak, az ügy a továbbiakban automatikusan az érdemi ügyekre irányadó eljárást követné.

Az érdemi ügyekben történő eljárás szintén egyszerűsíthető lenne. Az ügyben eljáró bíró jelentésének benyújtását követően az elfogadhatóvá nyilvánítást például nem biztos, hogy célszerű külön eljárásban végezni, hogy azután megint hosszadalmas procedura következzen az ügy érdemi elbírálása érdekében. Az érdemi ügyekben tehát a kamarák, illetve a Nagy Kamara a jelenlegi gyakorlattól eltérően nem vizsgálná külön az ügy elfogadhatóságát, majd hónapok-évek múlva az érdemét, hanem ezt egy eljárásból belül tenné. (Mindez nem volna valami nagy és veszedelmes újítás, tekintettel arra, hogy a világ legtöbb bírósága – több-kevesebb sikerrel – ekként működik.) Ami pedig a békés megállapodás jogintézményét illeti, ami jelenleg az elfogadhatósági és az ügy érdemében hozott döntés közé iktatódik az eljárásban, ez a lehetőség a felek számára végeredményben az eljárás teljes tartama alatt is biztosítható lenne. Elvben eddig is megvolt a lehetősége a kérelmezőnek, hogy az eljárás ideje alatt bármikor bejelentse: visszavonja kérelmét, és kéri annak törlését az ügylajstromból. Gyakran meg is tették, különösen, ha az állam valamilyen formában teljesítette követeléseiket. Nem látszik oka annak, miért ne lehetne intézményesen is az eljárás teljes tartama alatt biztosítani

a felek számára a békés megállapodás lehetőségét, és miért kellene azt hivatalosan egy, a bíróság által erre a célra kijelölt néhány hetes intervallumra beszorítani, ami ráadásul e kényszervárakozással csak jelentősen tovább növeli az eljárás időtartamát akkor is, ha a feleknek eszük ágában sincs megállapodásra jutni.

Nincsenek illúzióim. Pontosan tudom, hogy még amennyiben a fenti – nem is igazán eredeti – gondolatok kifogástalanok és könnyen megvalósíthatók lennének (amire természetesen nincs semmiféle garancia), és az erre irányuló akarat is meglenne az összes tagállamban (pláne bizonytalan tényező!), akkor is évekbe telne egy olyan kiegészítő jegyző-

könyv elfogadása és hatályba léptetése, amely az eljárás fenti meggyorsítását lehetővé tenné. Ráadásul a változtatásokat a gyakorlatban szinte bizonyosan tovább nehezítené a szervezet fent vázolt tehetlenségi együttthatója. Egy dolog mindazonáltal mégiscsak bizonyosnak tűnik: amennyiben a bíróság nem talál megfelelő megoldást az ügykezelés és az eljárás meggyorsítására, belátható időn (néhány éven) belül „belefullad” az egyre dagadó kérelemáradatba. Márpedig tekintettel arra, hogy a történet mégiscsak az alapvető emberi jogok érvényre juttatásáról szól, a bíróság teljes ellehetetlenülése senki-  
nek sem válna hasznára.



# A FAJI- VAGY ETNIKAI SZÁRMAZÁSRA VALÓ TEKINTET NÉLKÜLI EGYENLŐ BÁNÁSMÓD ELVÉNEK VÉGREHAJTÁSÁRÓL

A TANÁCS 2000. JÚNIUS 29-I 2000/43/EK SZÁMÚ IRÁNYELVE

Az Európai Unió Tanácsa,  
tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre, és különösen annak 13. cikkére,  
tekintettel a Bizottság javaslatára,<sup>1</sup>  
tekintettel az Európai Parlament véleményére,<sup>2</sup>  
tekintettel a Gazdasági és Szociális Bizottság véleményére,<sup>3</sup>  
tekintettel a Régiók Bizottságának véleményére,<sup>4</sup>  
mivel:

(1) Az Európai Unióról szóló szerződés új állomást jelent Európa népei egyre szorosabb egységének megeremítése folyamatában.

(2) Az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkével összhangban az Európai Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, olyan elveken, amelyek a tagállamokban közösek, és az Uniónak Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított és a tagállamok közös alkotmányos hagyományából eredő alapvető jogokat a közösségi jog általános elveiként kell tisztelnie.

(3) A törvény előtti egyenlőséghez és a megkülönböztetéssel szembeni védelemhez való jog minden ember számára egyetemes emberi jog, amelyet elismer az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata, Az Egyesült Nemzeteknek a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezménye, A faji megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény, Az Egyesült Nemzeteknek a polgári és politikai jogokról szóló, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogokról szóló nemzetközi egyezségokmánya, továbbá Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény, amelyeknek valamennyi tagállam aláírója.

(4) Fontos, hogy tiszteletben tartsák ezeket az alapvető jogokat és szabadságokat, beleértve az egyesülés szabadságának jogát. Szintén fontos az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáféréssel és azok nyújtásával összefüggésben a magán- és a családi élet, illetve az ennek körében végzett ügyletek védelmének tiszteletben tartása.

(5) Az Európai Parlament számos állásfoglalást elfogadott az Európai Unión belüli rasszizmus elleni küzdelemlről.

(6) Az Európai Unió elutasít minden olyan elméletet, amely különböző emberi fajok létezésének meghatározására irányul. A 'faji származás' kifejezés használata ebben az irányelvben nem jelenti az ilyen elméletek elfogadását.

(7) Az Európai Tanács Tamperében, 1999. október 15–16-án felkérte a Bizottságot, hogy amint lehetséges, terjesszen elő javaslatokat az EK-szerződés 13. cikkének végrehajtása érdekében, a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelem tekintetében.

(8) Az Európai Tanács által Helsinkiben 1999. december 10–11-én elfogadott 2000. évi Foglalkoztatási iránymutatás hangsúlyozza egy társadalmi integrációt szolgáló munkaerőpiac feltételei elősegítésének szükségességét egy sor koherens politika kialakítása révén, amelyeknek célja az olyan csoportok, mint az etnikai kisebbségek elleni megkülönböztetés leküzdése.

(9) A faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés alááshatja az EK-szerződés célkitűzéseinek megvalósítását, különösen a magas fokú foglalkoztatási szint és szociális védelem elérését, az élet színvonal és életminőség emelését, a gazdasági és szociális kohéziót és szolidaritást. Alááshatja azt a célkitűzést is, hogy az Európai Unió a szabadság, biztonság és igazságosság térségévé fejlődjön.

(10) A Bizottság 1995 decemberében közleményt adott ki a rasszizmusról, az idegengyűlöletről és az antiszemitizmusról.

(11) A Tanács 1996. június 15-én együttes fellépést fogadott el (96/443/IB) a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelemlről,<sup>5</sup> amely szerint a tagállamok vállalják a hatékony igazságügyi együttműködést a rasszista vagy idegengyűlölő viselkedésen alapuló bűncselekmények tekintetében.

(12) A faji vagy etnikai származásra való tekintet nélkül minden ember részvételét lehetővé tevő, demokratikus és toleráns társadalmak fejlődésének biztosítása érdekében a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés területén tett intézkedéseknek túl kell mutatniuk az önálló és nem önálló keresőtevékenységhez való hozzáféréseken, és olyan te-

rületeket is le kell fedniük, mint az oktatás, a szociális védelem, beleértve a szociális biztonságot és az egészségügyi ellátást, a szociális előnyöket, az árúhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférést és azok nyújtását.

(13) E célból minden közvetlen és közvetett, faji vagy etnikai származáson alapuló, ezzel az irányelvvel érintett területekkel kapcsolatos megkülönböztetést meg kell tiltani az egész Közösségen belül. A megkülönböztetés e tilalmát harmadik országok állampolgáira is alkalmazni kell, de nem vonatkozik az állampolgárság alapján történő eltérő bánásmódra, és nem érinti a harmadik országok állampolgárainak beutazását és tartózkodását szabályozó rendelkezéseket, illetve a munkavállaláshoz és foglalkoztatáshoz való hozzáférésüket.

(14) A faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének végrehajtása során a Közösségnek az EK-szerződés 3. cikkének (2) bekezdésével összhangban meg kell céloznia az egyenlőtlenségek megszüntetését, és elő kell segítenie a férfiak és nők közötti egyenlőséget, különösen azért, mert a nők gyakran többszörös megkülönböztetés áldozatai.

(15) A tények megítélése, amelyekből következtetni lehet arra, hogy történt-e közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés, a nemzeti bírói vagy egyéb, hatáskörrel rendelkező szervekre tartozik, a nemzeti jog vagy gyakorlat szabályainak megfelelően. Ezek a szabályok rendelkezhetnek különösen úgy, hogy a közvetett megkülönböztetést bármilyen módon, akár statisztikai bizonyítékok alapján is meg lehessen állapítani.

(16) Fontos védeni minden természetes személyt a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetéssel szemben. A tagállamoknak azonban szükség esetén a nemzeti hagyományokkal és gyakorlattal összhangban védelmet kell nyújtaniuk a jogi személyeknek is, ha ezek tagjaik faji vagy etnikai származása miatt szenvednek el megkülönböztetést.

(17) A megkülönböztetés tilalma nem gátolhatja olyan intézkedések fenntartását vagy elfogadását, amelyek egy bizonyos faji vagy etnikai származású emberek csoportja által elszenvedett hátrány megakadályozására vagy ellensúlyozására irányulnak, és ezek az intézkedések engedélyezhetnek olyan szervezeteket, amelyek egy adott faji vagy etnikai származású személyekből állnak, amennyiben fő céljuk az ilyen személyek különleges igényeinek támogatása.

(18) Igen korlátozott körülmények között indokolt lehet az eltérő bánásmód, amennyiben egy, a faji vagy etnikai származással összefüggő tulajdonság valódi és döntő foglalkoztatási követelményt alkot, akkor, ha ez jogszerű célt szolgál és a követelmény arányos.

A tagállamok által a Bizottságnak nyújtott tájékoztatásban ezeknek a körülményeknek szerepelniük kell.

(19) A faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés áldozatainak megfelelő jogi védelemmel kell rendelkezniük. A hatékonyabb védelem nyújtása érdekében az egyesületeket vagy egyéb jogi személyeket is fel kell hatalmazni, hogy – a bíróságok előtti képviselőre és védelemre vonatkozó nemzeti eljárási szabályok sérelme nélkül – a tagállamok által meghatározott módon bármilyen áldozat nevében, illetve támogatójaként eljárásokban részt vegyenek.

(20) Az egyenlőség elvének hatékony végrehajtása megkívánja a megtorlással szembeni megfelelő bírói védelmet.

(21) A bizonyítási teher szabályait módosítani kell, amikor valószínűsíthető megkülönböztetés áll fenn, és az egyenlő bánásmód elvének hatékony alkalmazása megkívánja, hogy a bizonyítási teher az alperesre szálljon vissza, amikor az ilyen megkülönböztetés bizonyított.

(22) A tagállamoknak nem kell alkalmazniuk a bizonyítási teher szabályait olyan eljárásokban, amelyekben a tényállás felderítése a bíróságra vagy más, hatáskörrel rendelkező szervre tartozik. Itt olyan eljárásokról van szó, amelyekben a felperesnek nem kell bizonyítania azokat a tényeket, amelyek felderítése a bíróságra vagy más, hatáskörrel rendelkező szervre tartozik.

(23) A tagállamoknak elő kell segíteniük a párbeszédet a szociális partnerek között, valamint a nem kormányzati szervezetekkel, a megkülönböztetés különböző formáinak azonosítása és leküzdése érdekében.

(24) A faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetéssel szembeni védelem önmagában általában is erősödne, ha az egyes tagállamokban olyan szerv vagy szervek léteznének, amelyeknek hatásköre kiterjed a megkülönböztetéssel összefüggő problémák elemzésére, a lehetséges megoldások tanulmányozására és az áldozatoknak biztosított konkrét segítségnyújtásra.

(25) Ez az irányelv minimális követelményeket állapít meg, meghagyva ezzel a lehetőséget a tagállamoknak, hogy kedvezőbb rendelkezéseket vezessenek be vagy tartsanak fenn. Ennek az irányelvnek a végrehajtása nem szolgálhat a tagállamokban már meglévő védelmi szint csökkentésének igazolásával.

(26) A tagállamoknak hatékony, arányos és vissz tartó erejű szankciókat kell előírniük az irányelvből adódó kötelezettségek megsértése esetére.

(27) A tagállamok megbízhatják a szociális partnereket azok együttes kérelmére az irányelv végrehajtásával a kollektív megállapodások körébe tartozó

rendelkezések tekintetében, feltéve, hogy a tagállamok minden szükséges lépést megtesznek azért, hogy mindenkor garantálni tudják az irányelv által előírt eredményeket.

(28) Az EK-szerződés 5. cikkében rögzített szubzidiaritás és arányosság elveinek megfelelően ennek az irányelvnek a célkitűzése, azaz a megkülönböztetéssel szembeni közös, magas szintű védelem minden tagállamban történő biztosítása a tagállamok által nem valósítható meg kielégítő mértékben, ezért a javasolt intézkedés mértéke és hatása miatt a Közösség jobban képes a célkitűzést megvalósítani. Ez az irányelv nem terjed túl a célkitűzések megvalósításához szükséges mértéken, elfogadta ezt az irányelvet.

## I. FEJEZET ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

### 1. CIKK CÉL

Ennek az irányelvnek a célja a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés elleni küzdelem keretrendszerének kialakítása azzal a szándékkal, hogy az egyenlő bánásmód elve a tagállamokban megvalósuljon.

### 2. CIKK A MEGKÜLÖNBÖZTETÉS FOGALMA

(1) Ennek az irányelvnek az alkalmazásában az egyenlő bánásmód elve azt jelenti, hogy nem állhat fenn közvetlen vagy közvetett, faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés.

(2) Az (1) bekezdés alkalmazásában:

a) közvetlen megkülönböztetés áll fenn, ha egy személlyel szemben faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárnak, eljárta vagy eljárának;

b) közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látványosan semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint, kivéve, ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal, objektív módon igazolható, továbbá a cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek.

(3) Az (1) bekezdés értelmében a zaklatás megkülönböztetésnek minősül, amikor faji vagy etnikai származáshoz kapcsolódó nem kívánt magatartás történik azzal a céllal vagy hatással, hogy egy személy méltóságát megsértse, és megfélemlítő, ellenséges, mega-

lázó, megszégyenítő vagy támadó környezetet alakítson ki. Ebben az összefüggésben a zaklatás fogalma a tagállamok nemzeti jogszabályaival és gyakorlatával összhangban határozható meg.

(4) A személy elleni, faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetésre adott utasítás az (1) bekezdés értelmében megkülönböztetésnek minősül.

### 3. CIKK HATÁLY

(1) A Közösségre ruházott hatáskörök keretein belül ez az irányelv vonatkozik minden személyre, mind a köz-, mind a magánszektorban, beleértve az állami szerveket is, a következők tekintetében:

a) a nem önálló és az önálló keresőtevékenységhez, illetve a foglalkoztatáshoz való hozzáférés feltételei – beleértve a kiválasztás kritériumait és a munkaerő-toborzás feltételeit –, a tevékenység fajtájától és a szakmai hierarchiában elfoglalt helytől függetlenül, beleértve a szakmai előmenetelt;

b) hozzáférés minden fajtájú és szintű pályaválasztási tanácsadáshoz, szakmai továbbképzéshez, a felsőfokú szakmai továbbképzéshez és átképzéshez, beleértve a szakmai gyakorlatot;

c) foglalkozási- és munkakörülmények, beleértve az elbocsátásokat és a munkabért;

d) tagság és részvétel munkaadói vagy munkavállalói szervezetben, vagy bármely szervezetben, amelynek tagjai egy bizonyos foglalkozást űznek, beleértve az ilyen szervezetek által nyújtott előnyöket;

e) szociális védelem, beleértve a szociális biztonságot és az egészségügyi ellátást;

f) szociális előnyök;

g) oktatás;

h) az árukhoz és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés és azok nyújtása, amelyek a nyilvánosság számára hozzáférhetőek, beleértve a lakhatást.

(2) Ez az irányelv nem vonatkozik az állampolgárságon alapuló eltérő bánásmódra, és nem érinti a harmadik országok állampolgárainak és hontalan személyeknek a tagállamok területére történő belépésének és ott-tartózkodásának előírásait és feltételeit, továbbá semmilyen bánásmódot, amely harmadik országok állampolgárainak és hontalan személyeknek a jogállásából fakad.

### 4. CIKK VALÓDI ÉS DÖNTŐ FOGLALKOZTATÁSI KÖVETELMÉNYEK

A 2. cikk (1) és (2) bekezdése ellenére a tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy az eltérő bánásmód, amely valamely faji vagy etnikai származáshoz kap-

csolódó tulajdonságon alapul, nem jelent megkülönböztetést, amennyiben a vonatkozó konkrét foglalkozási tevékenység természetéből vagy végzésének a körülményeiből adódóan ez a tulajdonság valódi és döntő foglalkoztatási követelménynek számít, feltéve, hogy a cél jogszerű és a követelmény arányos.

#### 5. CIKK POZITÍV INTÉZKEDÉSEK

A teljes egyenlőség gyakorlati megvalósításának biztosítása céljából az egyenlő bánásmód elve nem akadályoz meg egyetlen tagállamot sem olyan különleges intézkedések fenntartásában és elfogadásában, amelyek a faji vagy etnikai származásból adódó hátrányok kiküszöbölésére és ellensúlyozására irányulnak.

#### 6. CIKK MINIMÁLIS KÖVETELMÉNYEK

(1) A tagállamok bevezethetnek vagy fenntarthatnak olyan rendelkezéseket, amelyek az egyenlő bánásmód elvének védelme szempontjából kedvezőbbek, mint amelyeket ez az irányelv meghatároz.

(2) Ennek az irányelvnek a végrehajtása semmilyen körülmények között nem szolgálhat a megkülönböztetés elleni védelmi szint csökkentésének igazolására ahhoz képest, amelyet a tagállamok az irányelv által szabályozott körben már biztosítanak.

## II. FEJEZET JOGORVOSLATOK ÉS VÉGREHAJTÁS

#### 7. CIKK JOGVÉDELEM

(1) A tagállamok biztosítják, hogy minden személy, akit saját állítása szerint az egyenlő bánásmód elvének be nem tartása miatt sérelem ért, az ebből az irányelvből eredő igényeit bírói és/vagy közigazgatási úton – a tagállamok által szükségesnek vélt esetben akár békéltető eljárás útján is – érvényesíthesse annak a viszonynak a megszűnte után is, amelyben a megkülönböztetés állítólagosan történt.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy azok az egyesületek, szervezetek vagy egyéb jogi személyek, amelyeknek a nemzeti jog által szabályozott kritériumokkal összhangban törvényes érdekükben áll az ebben az irányelvben előírt rendelkezések betartásának biztosítása, a sértett személy nevében vagy támogatójaként, annak beleegyezésével, az ebből az irányelvből eredő kötelezettségek teljesítéséért folytatott bírósági és/vagy közigazgatási eljárásban részt vehessenek.

(3) Az (1) és (2) bekezdés nem érinti azokat a nemzeti jogszabályokat, amelyek az egyenlő bánásmód elve tekintetében az eljárás megindításának határidejét szabályozzák.

#### 8. CIKK BIZONYÍTÁSI TEHER

(1) A tagállamok nemzeti igazságszolgáltatási rendszerükkel összhangban meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az alperesnek kelljen bizonyítania, hogy az egyenlő bánásmód elve nem sérült, abban az esetben, ha azok a személyek, akiket saját állításuk szerint az egyenlő bánásmód elvének be nem tartása miatt sérelem ért, a bíróság vagy más, hatáskörrel rendelkező hatóság előtt olyan tényeket bizonyítanak, amelyekből vélelmezni lehet, hogy közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés történt.

(2) Az (1) bekezdés nem gátolja a tagállamokat a felperesre kedvezőbb bizonyítási szabályok bevezetésében.

(3) Az (1) bekezdés nem alkalmazandó büntető eljárásokra.

(4) Az (1), (2) és (3) bekezdés alkalmazandó a 7. cikk (2) bekezdése szerinti eljárásokra is.

(5) A tagállamok eltekinthetnek az (1) bekezdés alkalmazásától olyan eljárások esetén, amelyekben a bíróságnak vagy a hatáskörrel rendelkező hatóságnak kell kivizsgálnia az ügy tényállását.

#### 9. CIKK MEGTORLÁS

A tagállamok a nemzeti jogrendszerükbe olyan intézkedéseket vezetnek be, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az egyéneket megvédjék a panaszra vagy az egyenlő bánásmód elvének betartására indított eljárásra válaszként alkalmazott hátrányos bánásmódtól vagy hátrányos következményektől.

#### 10. CIKK TÁJÉKOZTATÁS

A tagállamok gondoskodnak arról, hogy az ennek az irányelvnek megfelelően elfogadott rendelkezéseket, valamint a már hatályban lévő vonatkozó rendelkezéseket egész területükön megfelelő módon az érintett személyek tudomására hozzák.

#### 11. CIKK TÁRSADALMI PÁRBESZÉD

(1) A tagállamok a nemzeti hagyománnyal és gyakorlattal összhangban megfelelő intézkedéseket

tesznek a munkaadók és munkavállalók közötti társadalmi párbeszéd elősegítésére abból a célból, hogy ösztönözzék az egyenlő bánásmód megvalósítását többek között a munkahelyi gyakorlatok ellenőrzése, kollektív szerződések, magatartási szabályzatok, kutatás, valamint tapasztalatcsere és a bevált gyakorlatokkal kapcsolatos információcsere révén.

(2) Ha az a nemzeti hagyománnyal és gyakorlattal összeegyeztethető, a tagállamok a munkaadókat és munkavállalókat autonómiájuk sérelme nélkül ösztönzik arra, hogy megfelelő szinten megkülönböztetés-ellenes szabályokat rögzítő megállapodásokat kössenek a 3. cikkben említett, a kollektív alku hatálya alá eső területeken. Ezek a megállapodások meg kell, hogy feleljenek az irányelv által megállapított minimális követelményeknek és a vonatkozó nemzeti végrehajtási intézkedéseknek.

### 12. CIKK PÁRBESZÉD A NEM KORMÁNYZATI SZERVEZETEKKEL

A tagállamok ösztönzik a párbeszédet a megfelelő nem kormányzati szervezetekkel, amelyeknek a nemzeti jogrendszerrel és gyakorlattal összhangban törvényes érdekében áll hozzájárulni a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés elleni küzdelemhez az egyenlő bánásmód elvének előmozdítása céljából.

## III. FEJEZET AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD ELŐMOZDÍTÁSÁT SZOLGÁLÓ SZERVEK

### 13. CIKK

(1) A tagállamok kijelölnek egy vagy több szervet, amelyek feladata annak ösztönzése, hogy a személyek faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés nélküli egyenlő bánásmódja megvalósuljon. Ezek a szervek az emberi jogok vagy az egyének jogainak védelmére nemzeti szinten hivatott intézmények részét képezhetik.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy a testületek hatásköre kiterjedjen arra, hogy:

- az áldozatok és a 7. cikk (2) bekezdésében említett egyesületek, szervezetek vagy más jogi személyek jogainak sérelme nélkül önálló segítséget nyújtsanak a megkülönböztetés áldozatainak a megkülönböztetés miatti panaszaik érvényesítése során;
- önálló tanulmányokat készítsenek a megkülönböztetésről;

– önálló jelentéseket adjanak ki, és javaslatot tegyenek bármely kérdésben, amely összefügg az ilyen megkülönböztetéssel.

## IV. FEJEZET ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

### 14. CIKK MEGFELELÉS

A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy:

a) az egyenlő bánásmód elvének ellentmondó valamennyi törvényi, rendeleti, közigazgatási rendelkezést hatályon kívül helyezték;

b) az egyenlő bánásmód elvének ellentmondó valamennyi rendelkezést, amelyet egyéni vagy kollektív szerződések vagy megállapodások, üzemi belső szabályzatok, a profit-orientált és non-profit társaságok szabályzatai, a szabadfoglalkozásúak és a munkavállalói és munkáltatói szervezetek szabályzatai tartalmaznak, semmisnek nyilvánítsák vagy nyilváníthatásák, illetve módosítsák.

### 15. CIKK SZANKCIÓK

A tagállamok megállapítják az ennek az irányelvnek megfelelően elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciók szabályait, és meghoznak minden szükséges intézkedést, hogy biztosítsák ezek alkalmazását. A szankciónak, amelyek az áldozat számára fizetendő kártérítést is magukban foglalhatnak, hatékonyak, arányosak és visszatartó erejűnek kell lenniük. A tagállamok legkésőbb 2003. július 19-ig értesítik ezekről a rendelkezésekről a Bizottságot, és haladéktalanul bejelentenek valamennyi későbbi, ezeket érintő módosítást.

### 16. CIKK VÉGREHAJTÁS

A tagállamok elfogadják azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2003. július 19-ig megfeleljenek, vagy a kollektív megállapodások körébe tartozó rendelkezések tekintetében rábízzák annak végrehajtását a szociális partnerekre azok együttes kérelmére. Ilyen esetben a tagállamok biztosítják, hogy 2003. július 19-ig a szociális partnerek megállapodással bevezessék a szükséges intézkedéseket; a tagállamok kötelesek ugyanakkor meghozni a szükséges intézkedéseket ahhoz, hogy a jelen irányelvben

előírt eredményeket mindenkor biztosítani tudják. Erről haladéktalanul tájékoztatják a Bizottságot.

Amikor a tagállamok elfogadják ezeket az intézkedéseket, azokban hivatkozni kell erre az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell csatolni. A hivatkozás módját a tagállamok határozzák meg.

#### 17. CIKK JELENTÉS

(1) A tagállamok 2005. július 19-ig, és azt követően ötévenként közölnek a Bizottsággal minden szükséges információt ahhoz, hogy az jelentést készíthessen az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak ennek az irányelvnek az alkalmazásáról.

(2) A Bizottság jelentése szükség szerint figyelembe veszi a Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelő Központjának véleményét, valamint a szociális partnerek és a megfelelő nem kormányzati szervezetek szempontjait is. A férfiak és nők esélyegyenlősége kérdésének folyamatos figyelembevételével összhangban, a jelentés többek között értékeli a meghozott intézkedések hatását a nőkre és férfiakra. A közölt információk fényében a jelentés szükség esetén javaslatokat tartalmaz ennek az irányelvnek az átdolgozására és korszerűsítésére.

#### 18. CIKK HATÁLYBALÉPÉS

Ez az irányelv az *Európai Közösségek Hivatalos Lapjában* való kihirdetésének napján lép hatályba.

#### 19. CIKK CÍMZETTEK

Ennek az irányelvnek a tagállamok a címzettjei.

Kelt Luxemburg,  
2000. június 20.

a Tanács részéről  
az Elnök,  
M. Arcanjo

#### JEGYZETEK

1. A Hivatalos Lapban még nem lett kihirdetve.
2. 2000. 05. 18-i vélemény (a Hivatalos Lapban még nem lett kihirdetve).
3. 2000. 04. 12-i vélemény (a Hivatalos Lapban még nem lett kihirdetve).
4. 2000. 05. 31-i vélemény (a Hivatalos Lapban még nem lett kihirdetve).
5. HL L 185. szám, 1996. 07. 24., 5. o.

*Anthony Lester*

## VEGYES TÁRSADALOM, VAGY ELKÜLÖNÜLT TÖRZSEK BANDÁI\*

Uraim, a Bizottság jelentéséről szóló vita, amelyen nemes barátom, Lord Wallace of Saltire elnököl, igen időszerű. A jelentésből kiderül, hogy a Bizottság megosztott volt a diszkrimináció leküzdéséről szóló EU-ajánlás megítélésében. Mindazonáltal a jelentés hasznos segítséget nyújt a kérdés általános megértéséhez. Üdvözlendő, hogy a hátrányos megkülönböztetés legrosszabb formáinak leküzdése érdekében a közösség végre új törvényeket alkotott. Ez nem egy szög a zsidó–keresztény társadalom koporsójában: ez az összes világvallás értékének elismerése, nem csupán a zsidó és iszlám vallásoké, de a keresztény vallásé is, amelyen az Emberi jogok európai egyezménye alapszik. Amint a következőkben röviden kifejezem, véleményem szerint a nemes bárónő Lady Young, aki iránt legmélyebb tiszteletem, téved az általa felhozott kifogásokat illetően. Remélem, hogy mondanivalóm elhárítja majd félelmeit, habár kétlem, hogy így lesz.

Néhány bevezető megjegyzéssel kezdem. Az Európai Unió területén sürgősen hatékony antidiszkriminációs intézkedésekre van szükség. Továbbá, a szélesebb Európa Tanács keretein belül szükséges az Emberi jogok európai egyezményéhez fűzött 12. jegyzőkönyv elfogadása is, amely az önkényes vagy igazságtalan megkülönböztetéstől mentes egyenlő bánásmód alapvető emberi jogának általános garanciája lesz, a nemzetközi egyezmény jelenleg is hatályos rendelkezéseivel összhangban.

Nagyon örvendek, hogy a Miniszterek Bizottsága nemrég elfogadta a 12. jegyzőkönyv szövegét. Remélhető, hogy az Egyesült Királyság kormánya a novemberi római konferencián aláírja a jegyzőkönyvet, s azután gyors ütemben ratifikálja azt.

Mialatt a 12. jegyzőkönyv ratifikálására várunk, ahogy nemes bárónő Lady Whitaker mondta, nagy-szerű, hogy a Miniszterek Tanácsa formálisan elfogadta a faji megkülönböztetés elleni irányelvet, és hogy egy szélesebb keretek közötti irányelvet is tervez, amelynek célja nem csupán a faji, hanem a vallási vagy hitelvi alapú, a mozgáskorlátozottság, az életkor vagy a szexuális érdeklődés miatti diszkrimináció megszüntetése, amennyiben az munkahely szerzésével kapcsolatosan vagy foglalkoztatás körében történik. Ki kell emelnem, hogy a mindezen

okok miatti diszkriminációt jelenleg is tiltja az Ír Köztársaság joga, holott az nem egy vallástalan világi állam, hanem más európai államokhoz hasonlóan olyan, amelyben rendkívül erős az elfogultság a kereszténység, ezen belül is a katolikus hit iránt.

E javaslatok az EU-n belül mindenkinek megszilárdítják azt a jogát, hogy hatékony jogorvoslatot találjon az említett okokon nyugvó hátrányos megkülönböztetés ellen. Annak ellenére, hogy a Bizottság a javaslatok néhány részlete ellen kritikával és fenntartással élt – amelyekkel nem minden esetben értek egyet –, biztató, hogy a Bizottság mint testület úgy véli, törvénnyel kell garantálni az említett esetekben az egyenlő elbánás elvét. Remélem, hogy a kormány osztja ezt a nézetet, és reformokat fog bevezetni a jelenlegi tökéletlen, következtelen és gyengén érvényesített antidiszkriminációs szabálytörvények által okozott súlyos gondok elhárítására. A hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölése, valamint a nem csupán nemtől, fajtól, bőrszíntől és mozgáskorlátozottságtól, de kortól, szexuális érdeklődéstől és más minőségtől egyaránt független esélyegyenlőség növelése érdekében már rég itt lenne az ideje csakúgy a brit, mint az európai jog kiterjesztésének.

Elérkezett az idő, hogy a jog érthető és a gyakorlatban követhető legyen. Üdvözlöm a szexuális érdeklődés belefoglalását a keretirányelv hatáskörébe. A hatályos európai közösségi jog nem nyújt védelmet meleg és leszbikus pároknak a hátrányos munkahelyi megkülönböztetés ellen. A keretirányelv javaslatai pótolják ezt a hiányt.

Hasonlóképpen a javaslat a vallási alapú megkülönböztetés tilalmáról az irányelv 4. cikkely (1) és (2) bekezdésében, amely arányos és különleges kivételeket tartalmaz az eredendő foglalkozási követelmények és a vallási szervezetek védelmének szükségessége érdekében, teljesen kiterjeszti majd antidiszkriminációs jogunk védelmét mind a keresztény egyház követőire, mind a zsidó, muszlim, hindu, szikh, buddhista és más vallási csoportokhoz tartozó személyekre.

Idő hiányában nem fogok a bárónő által említett összes érveléssel foglalkozni, de annyit talán röviden mondhatok: miután rámutatott, hogy az irányelv drasztikusan korlátozni fogja a vallásszabadságot, to-

\* A Lordok Házában 2000. június 30-án elhangzott felszólalás szerkesztett szövege.

vábbá sérti a személyiségi jogokat és teljességgel elborzasztóan veszélyezteti a vallásszabadságot, a nemes bárónő beszéde végén elismerte, hogy a 4. cikkely (1) és (2) bekezdése igen tág teret enged a kivételeknek. A jelentés 43. és 44. oldalán a 112., valamint a 188–189. bekezdések csodálatra méltóan világosan tárgyalják ezt a kérdést. Egyetértek a Bizottság ezzel kapcsolatos álláspontjával: kiemeli, hogy nekünk Észak-Írországból már voltak vallási szempontból antidiszkriminációs jogszabályaink, amióta a nemes bárónő Lady Thatcher kormánya a Fair Employment (Northern Ireland) Act (Észak-Írország tisztességes munka törvénye) révén 1989-ben megszigorította a törvényt. Ebben a jogszabályban vannak kivételek, mint ahogy a jelenlegi Ír Köztársaság jogalkotásában is vannak, hogy a vallásos szervezetek és követőik szükségleteit kielégítsék. Az Emberi jogok európai egyezményének 9. cikkelye kifejezetten garantálja a vallásszabadság jogát és az Európai Unió szerződésének 6 (2) cikkelye előfeltételezi az emberi jogi egyezmény 9. cikkelyét és más garanciákat. Erre való tekintettel teljes félreértés azt feltételezni, hogy az irányelv sértene az emberi jogi egyezmény 9. cikkelyét, vagy veszélyeztetné a vallásszabadságot.

Gondoljunk csak az Európai Unió többi országára, a nyugatra eső Írországtól kezdve a kontinens – ha szabad így neveznem – katolikus országaiig, s felismerhetjük, hogy – tiszteletlenség nélkül – igen nevetéses azt gondolni, hogy azoknak, akik e keretirányelvet tervezték, szándékukban állhatott bármilyen módon veszélyeztetni a vallásszabadságot.

Egyetértek azzal, hogy a kivételeket nem árt tisztázni, de teljesen elhibázott lenne hisztérikus és félreértésen alapuló félelmeket kifejezni, ahogy a Keresztény Intézet tette ma a Times-ban.

Hátralevő megjegyzéseimben kizárólag a faji megkülönböztetés elleni irányelvre fogok összpontosítani. Ahogy nemes bárónő Lady Whitaker hangsúlyozta, nincs olyan ország Európában, amely mentes lenne a faji diszkrimináció és fajüldözés átkától, ami továbbra is érinti minden állam lakosságát.

A jog nem egyetlenes gyógyír: sikere egy sor önkéntes intézkedéstől és általános akarattól függ, amely működteti. De a faji egyenlőség elősegítésének szükséges feltétele az érthető, hozzáférhető, felhasználóbarát és hatékony antidiszkriminációs jogi szabályozás, amely valóban hatékony jogorvoslatot nyújt a faji diszkrimináció áldozatainak az Európai Unió egész területén és a felvételüket kérő országokban.

Helyeslem a javasolt EU-intézkedések alapos parlamenti vizsgálatát. De mivel nyomós érdek szól az irányelv, és politikai készítés az irányelv mielőbbi elfogadása mellett, akárcsak a nemes bárónő, Lady

Whitaker, én is helyeslem azt, hogy a kormány június 6-án elsőként foglalt állást a Tanács előtt és támogatta a faji megkülönböztetés elleni irányelvet, annak ellenére, hogy vizsgálata még nem fejeződött be mindkét Házban. Ha a kormány kénytelen lett volna gátolni a haladást, az súlyosan aláasta volna az Egyesült Királyságnak a faji megkülönböztetés elleni harcban elfoglalt vezető pozícióját. A körülmények valóban kivételesek voltak, és igazolták a kormány gyors reakcióját.

A Bizottság jelentésében megállapította, hogy az irányelv különösen jelentős lehet a más tagállamban dolgozó vagy élő, etnikai kisebbséghez tartozó brit állampolgárok jogainak védelmében. De az irányelv haszna ennél minden bizonnyal sokkal szélesebb körű, és jobb volna azt páneurópai perspektívából szemlélni.

Ezt a romák példájával lehet illusztrálni, ahogyan arra a nemes bárónő, Lady Whitaker is utalt. A budapesti European Roma Rights Center társelnökeként érdekelt vagyok e kérdésben. A romák a legelnyomottabb kisebbség Európában. Alapvető emberi jogaik majdnem mindenhol veszélyeztetettek, maguk fajüldözés és erőszak célpontjai. Rendszeres elnyomásban szenvednek a munkavállalás, művelődés, egészségügy, valamint a javak és szolgáltatások nyújtása területén.

Körülbelül 5,6 millió roma él Közép- és Kelet-Európában, és kb. 1,5 millió Nyugat-Európában. Néhányan letelepedtek, és valamelyik tagállam állampolgárai, mások az üldözéstől való megalapozott félelmükben menekülnek. Európa-szerre mindenütt a faji diszkrimináció akut problémájával kell szembenéznük, amellyel most a tagállamoknak fel kell venniük a küzdelmet, azaz meg kell hozniuk az irányelv által megkívánt szükséges intézkedéseket.

A védelem, amelyet ezek a nemzeti intézkedések nyújtanak, még értékesebb lesz, ha kiterjesztik azokat az EK hatáskörébe tartozó tevékenységeken túlra is. Lehetséges, hogy az irányelv katalizátorként fog szolgálni az Európai Unió faji megkülönböztetés elleni jogalkotásának fejlődésében az 1976-os brit Race Relations Act elvei mentén.

De az irányelv jótékony hatása nem fog az EU jelenlegi tagállamai területén élő roma népességre szorítkozni. A Kelet-Európában élő 5,6 millió roma többsége olyan államokban lakik, mint a Cseh Köztársaság, amely már jelentkezett az EU-tagságra. Mivel a csatlakozási eljárás részeként minden jelentkező államnak az EU-hoz kell igazítania saját jogi szabályozását, a roma és más etnikai kisebbségeknek nagymértékben javukra fog válni az irányelv céljának megvalósítása érdekében alkotott nemzeti jogi szabályozás. Ez az EU-szabályozás történelmi áttörés a fa-



ji egyenlőségért és az Európa nemzeti kisebbségeinek járó igazságért folytatott hosszadalmas csatában.

Jogos a büszkeségünk, hogy országunkban elsőként született jogi szabályozás a faji diszkrimináció ellen, és hogy a stratégiai végrehajtás céljából létrejött a Faji Egyenlőség Bizottsága. De az irányelv több mint egy másolat, néhány szempontból még javít is saját jogi szabályozásunkon. A mi törvényünk 1b szakaszában a közvetett diszkrimináció fogalmának meghatározása erősen technikai jellegű, inkább egy euklideszi algebrai tételhez vagy egy jövedelemadó-törvényhez hasonlít, mint egy emberi jogi rendelkezéshez. Véleményem szerint az irányelv nagyvonalúbb fogalmazása, amely a diszkrimináció igazi problémáinak leküzdését célozza, javít ezen.

Nem akarom Lordságuk idejét rabolni azzal, hogy az irányelv összes rendelkezését végigveszem. Majd mindegyik csodálatra méltó. A bizonyítás terhére vonatkozó intézkedések egybecsengenek a mi jogunkkal, de módosítást igényelnek. A jó angol jogszabályok átvételének más példái az irányelvben a független egyenjogúsági irodákra vonatkozó rendelkezések, amelyek jelentős hatalommal bírnak majd. Ezzel kapcsolatban egyetértek a Bizottság megjegyzéseivel, amelyeket a 160. bekezdésbe foglalt. A szankciókat illetően szintén fontos rendelkezéseket találunk. Remélem, hogy a rendelkezések alkalmazása során más tagállamok utánózni fogják a mi gyakorlatunkat.

Az igen rossz angol jogszabályok átvételének egyetlen sajnálatos példája a sietve tervezett és nemrég beillesztett kivétel, amely a harmadik nemzetiségű felekkel szembeni eljárásra vonatkozik. A Bizottság jelentésének 104. bekezdésében helyesen hangsúlyozta, hogy a bevándorlási ellenőrzés céljából alkotott kivételek esetében meg kell határozni a feltételeket, amelyek alapján a bevándorlási hivatal jogosult lenne faji vagy nemzetiségi származás, vagy

bármely, a 13. cikkelyben felsorolt indok alapján megkülönböztetést alkalmazni. A kivétel, amelyet ezt követően foglaltak a 3. (2) cikkelybe, szükségtelenül széles, és a faji megkülönböztetéstől mentes egyenlő bánásmód elvének aláásásával fenyeget. Ezzel kapcsolatban a miniszter úr segítségére lesz szükségem, de az én értelmezésem szerint ez a kivétel kizárólag a bevándorlási ellenőrzés céljára engedélyezi a faji megkülönböztetést. Remélem, a miniszter úr meg tudja erősíteni, hogy e lazán fogalmazott és meglehetősen veszélyes kivételt a kormány ugyanígy értelmezi. Ha ez a bevándorlási ellenőrzésen túl terjedően is érvényes lenne, ahogy bizonyos olvasat szerint lehetne, annak nagyon rossz következményei volnának.

Ez az ország gazdag tapasztalatokban, amelyeket más európai országok hatásainak, etnikai kisebbségi szervezeteinek és emberi jogi NGO-inak rendelkezésére bocsáthatunk. Az irányelv fantasztikus lehetőséget kínál, és meg is adja hozzá az eszközöket. Mindezeket itt és Európa-szerte minél gyorsabban hasznosítani kellene. Mr. Gurbux Singh, a Faji Egyenlőségért Bizottság új elnöke ezt írta legutóbbi cikkében a Fabian Review-ban:

„Egyértelmű választás előtt állunk. Vagy ünnepljük egyes társadalmunkat, jól érezzük magunkat, és javunkra fordítjuk a sokféleséget, vagy különálló törzsek bandái leszünk, akik magukkal és egymással sincsenek jó viszonyban. Történelmünkben jelenleg mindkét lehetőség nyitva áll.”

Azonban nemcsak a mi országunk áll ilyen választás előtt, hanem Európa és a szélesebb világ. A mi feladatunk biztosítani, hogy a második változat ne következhesse be, és hogy az első változat váljék a 21. századi Anglia és Európa meghatározó elemévé.

*(Fordította: Bayer Judit)*

## HÁTRÁNYOS PASSZIVIZMUS

A Németh János vezette Alkotmánybíróságot gyakran mondják visszafogottnak az aktivistának tartott Sólyom-bírósággal összehasonlítva. Persze mind az aktivizmusnak, mind pedig a visszafogottságnak többféle változata létezik. Lehet egy alkotmánybíróság aktivista az alkotmány értelmezését, saját hatásköreinek terjedelmét, vagy a politikai jellegű kérdések eldöntése iránti hajlandóságát illetően is. A magyar alkotmánybíráskodás első kilenc esztendejét többnyire mindhárom szempontból az aktivizmus jellemezte.<sup>1</sup> A visszafogottság is sokféle lehet. Egyik sajátos formáját Cass R. Sunstein, a Chicagói Egyetem jogászprofesszora minimalizmusnak nevezi könyvében.<sup>2</sup> Eszerint a minimalista bírákat szilárd alkotmányos elvek vezérik – anélkül, hogy egykönnyen akár liberálisnak, akár konzervatívnek lehetne őket bélyegezni – kis lépésekkel haladnak előre, nem mondanak többet, mint amit feltétlenül szükséges, a legalapvetőbb kérdések eldöntését meghagyják más intézményeknek vagy csak más időkre, és ezzel szolgálják a jogállamiságot. Ezt a minimalizmust üdvözölte Sunstein az amerikai Legfelső Bíróság 2000. december 4-én hozott döntésében is, amellyel anélkül tett hitet az alkotmányosság elvei mellett, hogy aktivista módon eldöntötte volna az elnökválasztás sorsát.<sup>3</sup>

Azt gondolom, hogy a magyar Alkotmánybíróságnak ugyanezen a napon hozott határozatát – jóllehet a magyar alkotmányosság egyik eminens kérdését, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kétségkívül teljesen nyitva hagyták – nem a mimalizmus jellemzi. Ahogy a továbbiakban igyekszem igazolni, ezzel a döntéssel az alkotmánybírák nemhogy a magyar alkotmány szellemét, de annak betűjét sem követték. A határozat érdemi vizsgálat után elutasítja azokat az indítványokat, amelyek szerint az Országgyűlés alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal, hogy nem alkotott átfogó törvényt a diszkrimináció tilalmáról. Azokat az indítványokat pedig, amelyek szerint az átfogó diszkrimináció-ellenes törvény megalkotásának elmulasztásával az Országgyűlés megsértette nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségeit, érdemi vizsgálat nélkül visszautasította, mondván, a kezdeményezőknek nem volt indítványozási jogosultságuk.

Az elutasítást illetően úgy vélem, az alkotmánybírák tévednek, a magyar parlament igenis mulasztásban van, ha nem is feltétlenül egy átfogó törvény, de az alkotmány által megkövetelt diszkrimináció-ellenes szabályok megalkotását illetően. A visszautasítást

pedig azért tartom hibás döntésnek, mert úgy gondolom, ha a bírák a törvénynek és korábbi határozataiknak megfelelően értelmezték volna hatáskörüket, akkor érdemben foglalkozniuk kellett volna a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek megsértésével, és meg kellett volna állapítaniuk azok kapcsán is a magyar törvényhozó mulasztását. Vagyis azt állítom, ha az alkotmánybírák hatásköreik ismeretében, ha nem is aktivista módon, de legalább a Sunstein-i minimalista hozzáállással, nem pedig egyfajta nihilizmussal kezelték volna az indítványokat, akkor helyt kellett volna adniuk azoknak, megállapítva, hogy a magyar jogrendszerből hiányoznak olyan antidiszkriminációs rendelkezések, amelyeket az alkotmányunk és az általunk aláírt több nemzetközi egyezmény megkövetel.

E súlyos állítások bizonyításához pontosan számba kell vennünk: mit kértek az indítványozók, mit mond az alkotmány és a nemzetközi jog és hogyan érvelnek az alkotmánybírák mindezekkel kapcsolatban. Előre szeretném bocsátani: az alkotmánybírákkal együtt én is úgy vélem, nem vezethető le a magyar alkotmányból az a követelmény, hogy a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmát csakis egy átfogó törvény jogtechnikai megoldásával lehet kielégíteni. De először is vizsgáljuk meg, vajon az indítványozók valóban kizárólag az átfogó törvény vagy általánosabban az elégséges diszkrimináció-tilalmi rendelkezések hiányát kifogásolták-e.

### AZ INDÍTVÁNYOK ÉS AZ ALKOTMÁNY

Az alkotmánybíróági határozatban szereplő, meglehetősen szűkszavú ismertetésből a következőképpen lehet rekonstruálni az indítványokat. A beadványokból vett idézetek alapján is kétségtelen, hogy az indítványozók egy része kifejezetten az átfogó antidiszkriminációs törvény hiánya miatt kéri a mulasztás megállapítását: „a Magyar Köztársaság Országgyűlése jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, mivel nem alkotott átfogó törvényt a diszkrimináció tilalmáról”. Már az alkotmányosan szükségesnek ítélt szabályozási tartalmakat is felsorolja, de még mindig az átfogó törvény mellett érvel a következő indítványi megfogalmazás: „a magyar társadalomban és állami intézményrendszerében

tapasztalható diszkrimináció kezelésére – mint annak egyik, bár semmiképpen sem kizárólagos eszközére – mindenképpen szükség van a diszkrimináció tilalmát egy törvényben átfogóan szabályozó, garanciákat nyújtó, szankciókat megállapító és eljárási rendet intézményesítő jogszabályra”.

A határozat indokolásában harmadikként idézett indítványozói felfogás viszont már egyáltalán nem kapcsolja össze az alkotmány és a nemzetközi szerződések által megkövetelt szabályozást az egyetlen törvény igényével: „a jelenlegi magyar jogrendszerben meglévő diszkrimináció-ellenes szabályok – melyek több törvényben, így a Büntető törvénykönyvben, a Munka törvénykönyvében található – nem elégtik ki azokat a követelményeket, melyek a felhívott alkotmányos törvényhelyekből és a nemzetközi jogelvekből kötelező jelleggel erednek”. Tehát volt legalább egy indítvány, amely nem feltétlenül az átfogó törvény mellett érvelt, hanem pusztán azt állította, hogy a jelenlegi rendelkezések alkotmányosan nem elégségesek. Ez utóbbi indítványra bizonyosan nem válasz az, hogy az átfogó törvény léte nem vezethető le az alaptörvényből, ezért a mulasztás nem volt megállapítható.

Az Alkotmánybíróság egyébként helytálló érveivel, amelyek arról szólnak, hogy „a jogbiztonság követelményét önmagában nem sérti az, ha valamely tárgykorre több jogszabály is – és nem egyetlen átfogó – tartalmaz rendelkezéseket”, illetve hogy a diszkrimináció-ellenes szabályozás „ágazati tagoltsága” nem eredményez önmagában alkotmányellenességet, nem vesz tudomást az indítványok egy részének tartalmáról. Saját minimalista felfogása szempontjából veszélyes területre téved azonban az indokolás, midőn a következőket állapítja meg: „a szabályozásban természetesen mutatkozhatnak hiányosságok; előfordulhat, hogy a tagolt szabályozás egyes hátrányos megkülönböztetést megvalósító esetekre nem tartalmaz rendelkezést. Ezt megfelelő indítvány alapján, vagy adott esetben hivatalból az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania.” Arra azonban nem kapunk választ, hogy az idézett harmadik típusú indítványok miért nem megfelelőek ennek a központi kérdésnek a vizsgálatához, illetve feltéve, de meg nem engedve, hogy nem azok, az alkotmánybírák miért nem éltek a törvényben mulasztásos alkotmányosértés esetére biztosított hivatalbóli eljárás lehetőségével? Mi lenne az az „adott eset”, amikor ezt megtennék? Ráadásul a bírácoknak nem mindenféle indítvány nélkül kellett volna hivatalból eljárást indítaniuk, hanem csak ki kellett volna egészíteniük a meglévő indítványokat. Ezáltal a kérdés szűk módszertani aspektusán – az egy vagy több törvény problémáján – túl választ lehetett volna adni a valódi alkotmányossági kérdésre.

A határozat önellentmondása ugyanakkor, hogy ezen a ponton mégsem ér véget az indokolás, hanem a bírác kísérletet tesznek annak megvizsgálására is, vajon a magyar jogrendszer valóban híján van-e a diszkrimináció tilalmát átfogóan szabályozó jogszabályoknak, illetve valóban hiányoznak-e a tilalom érvényesüléséhez szükséges garanciák, szankciók, valamint eljárási rend. E vizsgálat első állomása az alkotmány értelmezése.

Ahogy az indokolás is megállapítja, az alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdése nemzetközi összehasonlításban is rendkívül széles körű diszkriminációs tilalmat fogalmaz meg. Azzal ugyanis, hogy „bármely megkülönböztetést, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti” tilt, nemcsak a megkülönböztetett személy természeti adottságán, hanem például nézetein alapulókat is bevonja a tilalom körébe. Miután pedig a szöveg nem szól kivételekről, semmi okunk azt gondolni, hogy az alkotmányozó ne kívánta volna tiltani a magánjellegű hátrányos megkülönböztetéseket is, ha nem is a hálósobákban, de legalábbis olyan közhelyeken, mint például a munkahely, a kocsmá. Sőt, azokat a különbségtételeket, amelyek olyan adottságra épülnek, ami egy feladat ellátásának igazolható akadálya is csak azzal az értelmezéssel lehet kizárni az alkotmány-szöveg által tiltott körből, ha azt állítjuk, hogy ezek az esetek nem minősülnek megkülönböztetésnek. De az a kérdés is feltehető, hogy milyen alapon zárhatnánk ki a 70/A. § (1) bekezdésének értelmezési köréből az úgynevezett közvetett diszkriminációt. Persze féltő, hogy az alkotmánybírák azért nem foglalkoznak ezzel a kérdéssel, mert akkor meg kellene magyarázniuk, hogyan lehetséges az alkotmányi tilalom által átfogott egyik megkülönböztetési formának a kiküszöbölése anélkül, hogy annak fogalmára, szankcióira nézve egyetlen jogi norma lenne a jogrendszerben.

A civilizált jogrendszerekben tiltott közvetett diszkrimináció szomorú példáját szolgáltatta a 2000. évben az önkényes lakásfoglalókkal és díj-hátralékosokkal kapcsolatos törvényhozási szigorítás. Természetesen a törvény szövege értelmében a bevezetett közigazgatási eljárás nem etnikai alapon írja elő az önkényesen elfoglalt lakások kiürítését, ezek az eljárások mégis nagyon nagy arányban érintenek szegény sorsú roma családokat. Ráadásul jogvédő szervezetek adatai szerint a kilakoltatást szolgáló eljárások ténylegesen még annál is nagyobb arányban indultak meg romákkal szemben, amilyen arányt ők a törvényi szabályozás érintettjei körében képviselnek. Vagyis a törvényhozó drákói szigora látszólag megkülönbözte-

tés nélkül célozta a lakásfoglalókat és hátralékosokat, valójában nem nehéz mögötte felfedezni a diszkriminációs motívumot.

És ez már átvezet az alkotmány 70/A. § (2) bekezdésének értelmezéséhez, amely kimondja az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetésének szigorú törvényi büntetését. Nem tudhatjuk pontosan, milyen büntetésekre gondolt az alkotmányozó ennek a rendelkezésnek a megfogalmazásakor, de annyi minimálisan mondható, hogy a hátrányos megkülönböztetések azon formáinál – mint az imént említett indirektnél – amelyeket egyáltalán nem szabályoz a jogrendszerünk, a (2) bekezdésben megfogalmazott alkotmányos követelmény bizonyosan nem érvényesül. Az alkotmánybíróági határozat talán legkomolyabb hiányossága, hogy meg sem próbál válaszolni arra a kérdésre, mi következik az alkotmány 70/A. §-ának (2) bekezdésében megfogalmazott büntetési kötelezettségből, és vajon az maradéktalanul megvalósul-e az úgynevezett ágazati szabályozás által. Mert ugye azt az érvelést nem tekinthetjük érdemi válasznak a kérdésre, hogy a magyar büntetőjog büntetéssel fenyegeti a hátrányos megkülönböztetés legsúlyosabb eseteit, egyebek között az emberölés tényállásának szabályozásával. Ha komolyan vennénk ezt az érvet, akkor az apartheid rendszereket is diszkrimináció-mentesnek kellene nyilvánítanunk, amennyiben tiltják az emberölést.

Az Alkotmánybíróság indokolásának nem sikerült igazolnia, hogy az ágazati kódexek hátrányos megkülönböztetést tiltó szabályai hiánytalanul kielégítik az alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott követelményt. Ennek legárulkodóbb bizonyítékát éppen maga a kéktaláros testület szolgáltatva a következő érveléssel: „Az indítvány elutasításából azonban olyan következtetés nem vonható le, hogy a jelenlegi szabályozással az alkotmány diszkriminációt tiltó rendelkezéseinek valóra váltásához szükséges (!) törvényhozási lehetőségek kimerültek volna.” Azt gondolom, ezzel egyidejűleg lehetetlen azt is állítani, hogy nincs mulasztásos alkotmányvétség.

## AZ INDÍTVÁNYOK ÉS A NEMZETKÖZI EGYEZMÉNYEK

Az indítványozói jogosultság hiányának indokával visszautasított beadványok szerint a diszkriminációellenes szabályok megalkotásának elmulasztásával a törvényhozó megsértette a magyar állam nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségeit, és ezen keresztül az alkotmány 7. §-ának (1) bekezdését is, melynek értelmében „a Magyar Köztársaság jogrend-

szere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját”. Az indítványozók hivatkoztak a Magyarország által aláírt Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya, az Emberi jogok európai egyezménye, valamint a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény diszkrimináció-tilalmi passzusaira.

Az alkotmánybírák indokolása szerint ezeket az indítványokat azért nem vizsgálhatták meg érdemben, mert az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 21.§ (3) bekezdése értelmében a nemzetközi jogi kötelezettség mulasztással történő megsértése megállapítására irányuló eljárást [Abtv. 1. § c) pont] csak meghatározott magasrangú köztisztviselők kezdeményezhetik, márpedig az indítványozók a felsorolásban szereplő közjogi pozíciók egyikét sem töltik be. Csakhogy úgy tűnik, hogy az alkotmánybírák elnézték a rájuk vonatkozó törvény paragrafusait. Az általuk hivatkozott 1. § c) pontja és az ehhez tartozó valóban korlátozott indítványozói jogosultság ugyanis a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára vonatkoznak. Márpedig ebben az esetben az indítványozók éppenséggel azt kifogásolják, hogy a törvényhozó elmulasztotta a jogszabályalkotást, tehát nincs mit a nemzetközi szerződéshez mérni. Vagyis az indítvány mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére vonatkozik, amit az Abtv. 1. §-ának e) pontja szabályoz, az ehhez kapcsolódó indítványozási rendelkezések szerint [Abtv. 21. § (4) és (7) bekezdés] pedig ezt az eljárást bárki kezdeményezheti, és az Alkotmánybíróság hivatalból is megindíthatja.

Arról lehet törvényértelmezési vitát folytatni, vajon mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására sor kerülhet-e akkor is, ha a jogalkotói feladatmeghatározás nem belső jogszabályból, hanem Magyarország által aláírt és a magyar jogba inkorporált, becikkelyezett nemzetközi szerződésből származik. Ha az Alkotmánybíróság azon az állásponton lenne, hogy ez nem felel meg a mulasztásos alkotmányvétségi eljárás szabályainak [Abtv. 49. § (1) bekezdés], akkor erre hivatkozással kellett volna visszautasítania az indítványokat. Ez az érvelés egyébként véleményem szerint nehezen lett volna tartható, különösen a 4/1997. (I. 22.) AB határozat elfogadását követően. Ebben a határozatban ugyanis az Alkotmánybíróság azzal az indoklással terjesztette ki utólagos normakontrollra vonatkozó hatáskörét a nemzetközi szerződésekre, hogy jóllehet azok nincsenek nevesítve az Abtv. 1. § b) pontjában, de jogszabálynak minősülnek. Ha tehát a belső jog részévé vált nemzetközi szerződés-

sek jogszabályok az 1. § b) pontja értelmében, akkor nehéz amellett érvelni, hogy az e) pont szerint ne lennének azok.

Vagyis felfogásom szerint az indítványozóknak kétségkívül joguk volt kezdeményezni mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását azon az alapon, hogy a magyar törvényhozó elmulasztotta a hivatkozott nemzetközi szerződésekből származó jogalkotói feladatát a hátrányos megkülönböztetés törvényi tiltására. Természetesen tisztában vagyok vele, hogy a döntés tartalmán feltehetően nem változtatott volna az sem, ha a bíróság elvégzi az érdemi vizsgálatot, különösen nem, ha ebben az esetben is kizárólag arra a formai kérdésre koncentrálna, vajon egy átfogó törvény követelménye levezethető-e a nemzetközi szerződésekből.

Azt gondolom, mégsem érdektelen röviden áttekinteni az indítványokban hivatkozott nemzetközi szerződések rendelkezéseit, vajon azok teljesítése szempontjából jobban áll-e a magyar jogrendszer mint a saját alkotmányának való megfelelés dolgában. A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény nem egyszerűen a faji megkülönböztetés törvényi tilalmát, hanem pozitív törvényhozó lépések megtételét is megköveteli a részes államoktól.<sup>4</sup> Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 2. cikke a dokumentumban foglalt jogok megkülönböztetés-mentes érvényesítését<sup>5</sup>, a 26. cikk pedig a törvény előtti egyenlőség gyakorlása kapcsán megtilt mindenfajta hátrányos megkülönböztetést a részes államnak, és egyszersmind megkívánja tőlük a hatékony jogvédelem biztosítását.<sup>6</sup> Végül az Emberi jogok európai egyezményének 14. cikke megköveteli az ahhoz csatlakozó államoktól, hogy biztosítsák polgáraik számára a megkülönböztetés-mentes bánásmódot az egyezménybeli jogok tekintetében.<sup>7</sup> És azt sem felejthetjük el, hogy a Magyar Köztársaság képviselője éppen az alkotmánybírói határozat megszületését megelőzően egy hónappal, 2000. november 4-én írta alá az Egyezmény tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyvét, amely bevezeti a megkülönböztetés általános tilalmát a tagállamok számára.<sup>8</sup>

De Magyarország, mint az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó – és ezért jogrendszerét az uniós normákhoz igazítani kénytelen – ország nem hagyhatja figyelmen kívül az Unió Tanácsának 2000. június 29-i irányelvét a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének végrehajtásáról.<sup>9</sup> Természetesen az irányelv sem írja elő kötelező formaként az átfogó antidiszzk-

riminációs törvény megalkotását, de számos olyan kötelező törvényhozási követelményt támaszt a nemzeti jogrendszerekkel szemben, amelyeknek Magyarország jelenleg nem felel meg. Ezek közé tartozik a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés közvetett formájának törvényi definiálása és szabályozása, az egyesületek vagy egyéb jogi személyek keresetindítási lehetőségének a biztosítása, a bizonyítási teher módosítása, a diszkriminációt kezelő szervezetrendszer kialakítása és hatékony, arányos, visszatartó szankciók jogi intézményesítése.

Végül, nem alkotmányossági, de gyakorlati érveként érdemes megjegyezni, hogy léteznek hatékonynak mondható átfogó diszkrimináció-ellenes törvények szerte a világban. Talán a legismertebb közülük az 1964-es amerikai polgárjogi törvény. Európában is többféle törvényi megoldás ismert, Nagy-Britanniában külön törvények tiltják az etnikumok, a nemek és a fogyatékosok hátrányos megkülönböztetését, a holland szabályozás pedig egy törvényben rendezi az etnikain kívül a vallási, nemi, a politikai meggyőződésre, a családi állapotra és a szexuális orientációra tekintettel történő diszkriminációt. Az Ír Köztársaságban nemrégiben elfogadott új törvény pedig már a hátrányos megkülönböztetés kilenc különböző fajtáját tilalmozza. A legfrissebb példa pedig a megkülönböztetés összes formájának megelőzéséről és büntetéséről szóló román antidiszkriminációs szabályozás, amely 2000 novemberében lépett hatályba.<sup>10</sup> Ezek a speciális törvények – hasonlóan az Európai Unió említett irányelvéhez – nem egyszerűen csokorba gyűjtik a jogrendszer diszkriminációra vonatkozó normáit, hanem azokhoz képest sajátos szabályokat is tartalmaznak azokról a bírósági vagy más független állami szervekről, amelyek ilyen ügyekben eljárhatnak, a bizonyítási teher megfordításáról, a nem kizárólag az érintettek, hanem például jogvédő szervezetek által is indítható populáris akciók lehetőségéről, stb. Ezek azok a rendelkezések, amelyeket a magyar ágazati törvények nem foglalnak magukban, és így alkalmatlanok a hátrányos megkülönböztetés megfelelő kezelésére. Öröndetes, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa – nyilván belátva e szabályozási módszer előnyeit, és legalábbis a hátrányos megkülönböztetés egy területén láthatóan nem oszthatva az Alkotmánybíróság elégedettségét a magyar törvényi szabályozással – 2000 októberében törvénytervezetet dolgozott ki „a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni fellépésről és az egyenlő bánásmód biztosításáról”. Az is öröndetes, hogy a parlament emberi jogi bizottsága támogatta a tervezetet és javasolta felvenni azt a jogalkotási tervbe.

\* \* \*

Az említett külföldi és nemzetközi tendenciákhoz képest a magyar Alkotmánybíróság a maga december 4-i passzívista döntésével nem tett mást, mint az indítványok félreértelmezésével, illetve félreértésével az átfogó diszkrimináció-tilalma törvény módszertani problémáját összemosta az alkotmány és a nemzetközi jogelvek alapján szükséges antidiszkriminációs eszközök lényegi kérdésével. Ezzel pedig nem a jogállam céljait szolgálták, hanem elmulasztották a kínálókozó lehetőséget annak kikényszerítésére, hogy a magyar törvényhozás teljesítse alkotmányos és nemzetközi kötelezettségét a hátrányos megkülönböztetés – legalább jogi – kiküszöbölésére. Tették mindezt egy olyan időszakban, amikor a magyar romákkal szembeni előítélet és diszkrimináció napról napra nő mind a magán, mind pedig a közszférában.

## JEGYZETEK

1. Ez igyekeztem kimutatni Az aktivizmus vége? A Sólyom-bíróság kilenc éve című tanulmányomban. Lásd *Fundamentum*, 1999.1.sz.
2. *One Case at a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court*. Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1999.
3. *The Broad Virtue in a Modest Ruling*. New York Times, 2000. december 5.
4. Lásd az 1969. évi 8. törvényerejű rendelet 1. pontját: „A részes államok elítélik a faji megkülönböztetést és vállalják, hogy a faji megkülönböztetés minden formája kiküszöbölésének és az összes fajok közötti megértés előmozdításának politikáját minden alkalmas eszközzel haladéktalanul folytatják és ebből a célból: (...)
  - c) Minden részes állam hatékony intézkedéseket hoz országos és helyi kormányzati politikájának felülvizsgálására és minden olyan törvény és jogszabály módosítására, visszavonására vagy hatályalanítására, amelynek eredménye bármilyen téren a faji megkülönböztetés megeremtése vagy állandósítása;
  - d) Minden részes állam bármely személy, csoport vagy szervezet által alkalmazott faji megkülönböztetést minden megfelelő eszközzel – szükség esetén törvényhozás útján is – megtilt és megszüntet; (...)
5. Lásd az 1976. évi 8. törvényerejű rendeletet. „2. cikk 1. Az Egyezségokmányban részes, valamennyi állam kötelezi magát, hogy tiszteletben tartja és biztosítja a területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden személy számára az Egyezségokmányban elismert jogokat, minden megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”
6. Lásd *uo.* „26. cikk A törvény előtt minden személy egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van egyenlő törvényes védelemre. Erre tekintettel a törvénynek minden megkülönböztetést tiltania kell és minden személy számára egyenlő és hatékony védelmet kell biztosítani bármilyen megkülönböztetés ellen, mint amilyen például a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy más helyzet alapján történő megkülönböztetés.”
7. Lásd 1993. évi XXXI. törvényt. „14. cikk A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”
8. A kiegészítő jegyzőkönyv szövegét és Kovács Krisztina ezt értékelő írását lásd a tanulmányrovatban.
9. A 2000/43/EK irányelv szövegét és Anthony Lester kommentárját lásd e rovatban.
10. Lásd erről részletesen Gabriel Andreescu írását a tanulmányrovatban.

## AZ ALAPJOGI KARTA ÉS A POLGÁROK EURÓPÁJA

Az Európai Unió folyamatos fejlődésen megy keresztül, amit az emberi jogok védelmének – mint a demokrácia egyik elemének – fejlődése is tükröz. Kezdetben az Európai Gazdasági Közösséget egyszerű nemzetközi szervezetnek tekintették, ahol alapjogi védelemre nem volt szükség. Amikor azonban a Costa kontra ENEL-ügyben a bíróság kimondta a közösségi jog elsődlegességének elvét, szükségessé vált az alapjogi védelem is,<sup>1</sup> mert a közösségi szervek olyan jellegű hatalomra tettek szert, amelynek ellensúlyozására alakult ki történetileg az emberi jogok eszme-köre a nemzeti jogokban.

A közösség eredetileg gazdasági célok megvalósítása érdekében jött létre, azonban ennek egyik eszközeként, valamint a hatékonyabb együttműködés feltételeként hamarosan felmerült a politikai integráció igénye is, s végül 1992-ben a maastrichti szerződéssel létrehozták az Európai Uniót, amely ehhez egy lépéssel közelebb vitt. A politikai integráció elsősorban azért vált szükségessé, mert a közös piac megteremtése önmagában nem vezet gazdasági integrációhoz, ahhoz a politikai erőik mozgósítása, a politikai legitimitás erősítése szükséges.<sup>2</sup> Ez pedig a demokratikus hagyományok alapján nem valósítható meg a polgárok jogainak figyelembevétele nélkül, ezért is kell biztosítani az alapjogok védelmét az EU keretében.

Az emberi jogok védelmének igénye azonban már az Európai Unió létrehozása előtt felmerült, amiben nagy szerepe volt a tagállamok (különösen a Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország) alkotmánybíróóságainak, a Közösség részéről pedig a gazdasági célok megvalósításához fűződő gyakorlati megfontolásoknak. Az alapjogok tiszteletben tartása ugyanis nagyobb politikai stabilitást eredményez, ami biztosítja a piac nagyobb stabilitását. Az alapjogok legitimitási forrásként szolgálnak a közös értékek kifejeződésére, és az emberi jogok egységes mércék szerinti biztosítása hozzájárul az integráció megvalósulásához is.<sup>3</sup>

Mindez elsősorban a közösségi szervek aktusaival szembeni emberi jogi védelem szükségességét indokolja. Az is feltétlenül szükséges volt azonban, hogy az EGK/EU a tagállamoktól – azok saját hatáskörén belül, de különösen a közösségi jog végrehajtása során – is megkövetelje az emberi jogok, illetve a demokrácia és a jogállamiság tiszteletben tartását.<sup>4</sup> Szükséges volt ez azért, mert a közösségi jogrend szorosan össze-

fonódik a tagállamok jogrendjével, és így csak akkor tud megfelelően működni, ha a nemzeti jogrendszerek is megfelelően működnek. Az egyének csak így érvényesíthetik a közösségi jogból eredő jogaikat.

A tagországokban az emberi jogi helyzet oly módon is hatással van a közösségi jogra, illetve annak hatékony érvényesülésére, hogy a bármely tagállamban elkövetett súlyos jogsértések hátrányosan érintenék a dolgozók szabad mozgáshoz való jogának gyakorlását, mert visszatartanák a dolgozókat, hogy ezen joggal élve azt az országot válasszák „munkahelyül”. Ezek a felismerések végül elindították azt a folyamatot, amely az Amszterdami szerződésben azzal teljesedett ki, hogy azon túlmenően, hogy az EU-tagság feltételévé tették az emberi jogok tiszteletben tartását, az emberi jogok tömeges és súlyos megsértése esetén lehetőség nyílik a tagságból eredő jogok gyakorlásának felfüggesztésére is.

### AZ ÚT AMSZTERDAMIG

A közösségi jogban az emberi jogok védelmének kialakításakor elsődleges szerepe volt az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogának, mivel a szerződési rendelkezések igen kevés figyelmet fordítottak erre. Az emberi jogok biztosítása kizárólagosan a tagállamok hatáskörébe tartozott, a gazdasági célok megvalósítása során azonban a közösség tevékenysége elkerülhetetlenül érintette a tagállamok polgárainak alapvető jogait, akik sérelmeikkel a nemzeti hatóságokhoz, főként az alkotmánybíróóságokhoz fordultak. Ezek az államok alkotmányos hagyományaiknak és vállalt nemzetközi jogi kötelelességeiknek megfelelően biztosítani kívánták e jogokat, s erre hivatkozva a közösségi aktusokkal szembeni ellenállásuk veszélyeztette a közösségi jog szupremáciáját, amely a közös célok megvalósításának alapvető feltétele.

Az Európai Bíróság a védelem forrásainak feltárása után esetjogában fokozatosan kialakított, illetve meghatározott egyes jogokat és az alapvető jogokhoz közel álló jogelveket, például az egyenlőség, jogbiztonság, arányosság elveit és egyes eljárási jogokat, így a kétszeres eljárás tilalmát és a meghallgatáshoz való jogot, amelyeknek a közösségi intézmények eljárásaiban is érvényesülnie kell.

A jogbiztonság és a demokratikus jogállam követelményei azonban az esetjoggal szemben normaalkotást igényelnek, azaz az alapvető jogok demokratikusan elfogadott katalógusát. A fő érv tehát egy közösségi katalógus elfogadása mellett a jogbiztonság megerősítése és a demokratizmus előmozdítása.

A közösséget létrehozó szerződések csak néhány, a gazdasági tevékenység szabadságához kapcsolódó jogot tartalmaztak. Később azonban a demokratizálás és az egységesülés felé való haladás – elmélyülés – szükségessé tette a gazdasági és szociális jogok biztosítása mellett a politikai jogok kiterjesztését. Az 1970-es évek elejétől kezdve különböző kezdeményezések születtek a tagállamok polgárai speciális közösségi jogainak biztosítására, aminek első eredményeként 1979-től bevették az Európai Parlament közvetlen választását.

Az Európai Parlament 1977. november 16-i határozata a közösségek polgárai speciális jogainak biztosításáról<sup>5</sup> hangsúlyozta a tagállamok állampolgáraival való egyenlő bánásmód kiterjesztésének szükségességét a polgári és a politikai jogok területére, s tartalmazta a speciális jogok részletes listáját, amelyben szerepel többek között az egyénnek az Európai Bírósághoz irányuló közvetlen fellebbezési joga alapvető jogainak megsértése esetén. Ez tekinthető az első próbálkozásnak egy katalógus összeállítására.

Az Európai Parlament 1984. február 14-én elfogadott határozata az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés tervezetéről<sup>6</sup> hangsúlyozta az alapjogok alkotmányos módon történő rögzítésének jelentőségét a jövőbeli EU-ban, s rendelkezett egy szankció-alkalmazási eljárásról a „tagállamok általi súlyos és ismétlődő jogsértések” esetére, és a „Polgárok Európája” koncepció mentén felmerült az európai útlevél bevezetésének gondolata is.<sup>7</sup> S noha az 1986. évi Egységes európai okmány nem tartalmazta ezeket a rendelkezéseket, preambuluma jelenti az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartására irányuló kötelezettségvállalás első jogi kifejezését.

Az Európai Parlament 1989-ben elfogadott egy nyilatkozatot az alapvető jogokról és szabadságokról,<sup>8</sup> amely 28 cikkben tartalmaz polgári szabadságjogokat, szociális, kulturális, valamint eljárási jogokat, majd az Európai Unió alkotmányos alapjáról szóló határozata<sup>9</sup> rendelkezett ezen nyilatkozatnak az EU alkotmányába történő beiktatásáról. A nyilatkozat alapvető célja nem az volt, hogy kiterjessze a Közösség hatáskörét a katalógus által felölelt jogok területére, hanem, hogy a közösségi jogot alárendelje az alapvető jogoknak és szabadságoknak.<sup>10</sup>

Az átfogó katalógusra irányuló törekvések mellett különösen jelentős a dolgozók alapvető szociális jogairól szóló közösségi karta elfogadása 1989-ben.<sup>11</sup> Az európai polgárok speciális jogainak meghatározására

irányuló törekvések eredménye pedig a közösségi polgároknak a tartózkodási állam önkormányzati választásaiban élvezett szavazati jogának, a petíciós jognak és a harmadik államban biztosított diplomáciai védelem elvének az Európai Unióról szóló szerződésbe történő belefoglalása lett.

Végül az Amszterdami szerződés az alapszerződésbe iktatta azt a rendelkezést, hogy az alapvető jogok megsértése esetén – meghatározott eljárásban – szankcióként felfüggeszhető a tagállamok tagságból eredő jogainak gyakorlása. Ez is felvetette annak szükségességét, hogy ezeket az alapjogokat pontosan meghatározzák. További lendületet adott az alapjogi karta kidolgozásához a tagállamoknak az osztrák helyzettel kapcsolatos reagálása.

### AZ ALAPJOGI KARTA KIDOLGOZÁSA

Miután egy alapjogi szakértői csoport<sup>12</sup> rámutatott a jelenlegi rendszer ellentmondásaira és hiányosságaira, többek között a szerződésben az emberi jogi egyezményekre történő utalások rendszertelenségére és bizonytalan következményeire, valamint a három pillér eltérő garanciarendszerére, ajánlásokat tett az EU emberi jogi politikájának következetesebbé és áttekinthetőbbé tétele és a bírói jogvédelem erősítése mellett az alapjogok kifejezett rögzítésére.<sup>13</sup>

Ennek alapján a német elnökség 1999-ben elindította az EU alapjogi kartájának kidolgozását, amelynek az útmutatás szerint az alapvető jogok mellett azokat a jogokat is tartalmaznia kell, amelyek csak a közösségi polgárokat illetik meg.<sup>14</sup> A finn elnökség alatt meghatározták a tervezet kidolgozására hivatott testület összetételét, amelynek figyelemre méltó vonása a „parlamentari” többség: a tagállamok állam- és kormányfőinek 15 képviselője és az Európai Bizottság elnökének 1 képviselője mellett az Európai Parlament 16 fővel, a nemzeti parlamentek pedig 30 (országoként 2-2) fővel képviseltetik magukat a testületben. Megfigyelőként részt vehet az Európai Bíróság, valamint az Európa Tanács két-két képviselője is (az egyik az Emberi Jogok Európai Bíróságától).<sup>15</sup> Az Európa Tanácsnál kezdettől fogva némi aggodalommal figyelték az uniós karta kidolgozására irányuló előkészületeket, különösen a saját bírói ellenőrzési mechanizmus létrehozására vonatkozó felvetéseket, mert egyes vélemények szerint ez egy új „Itélkezési Jalta” kialakulásához vezethet.<sup>16</sup> Erre a veszélyre a karta szövegezési munkálatai során is többen felhívták a figyelmet, s hangsúlyozták, hogy ez nem lehet az új dokumentum célja és eredménye.<sup>17</sup>

A tervezet kidolgozására hivatott testület (a Konvent) először 1999. december 17-én ült össze, s el-



nökkévé Roman Herzogot, a Német Szövetségi Köztársaság egykori elnökét választotta meg. Az alakuló ülésen az elnök hangsúlyozta, hogy olyan alapjogi listát kell kidolgozni, amely nem a tagállamok, hanem az európai uniós intézmények tevékenységét köti, s amely az EU-t emberközpontúbbá teszi. A kidolgozandó szöveg jogi jellegét tekintve azonban többféle álláspont is megfogalmazódott. Az elnök a Konvent mandátumának megfelelően kifejtette, hogy a kidolgozandó szöveg nem lesz azonnal kötelező a közösségi jog részeként, bár idővel azzá kell válnia; ez a döntés az Európa Tanács hatáskörébe tartozik. Mendez de Vigo alelnök – az Európai Parlament képviselőjében – azonban emellett foglalt állást, hogy a karta azonnal kötelező legyen, s a szerződés (a „Közösség Alkotmánya”) részévé váljon. Hangsúlyozta, hogy a karta célja nem a meglévő rendszer megkettőzése, hanem a polgárok számára új értéket kell keletkeztetnie. A Bizottságot képviselő Vitorino főbiztos a karta erkölcsi és politikai legitimációs szerepét hangsúlyozta. Szerinte az EU létéből, a közösségi jogból fakadó jogokat kellene kodifikálni, tehát nem a nemzeti és a nemzetközi okmányok helyettesítése, felváltása, hanem azok kiegészítése a cél. Az Emberi jogok európai egyezményét illetően a főbiztos hangsúlyozta, hogy a csatlakozással kapcsolatban a Bizottság álláspontja ma is az, mint 1979-ben és 1990-ben volt, s a csatlakozás, illetve a saját karta elfogadása nem egymást kizáró folyamatok. A csatlakozáshoz azonban szerződésmódosítás szükséges, amelynek megvitatása a kormányközi konferencia (IGC) hatáskörébe tartozik. Az Európa Tanács megfigyelőként résztvevő képviselője, Fischbach bírő hozzászólásában kifejtette, hogy nem egy teljesen új rendszert kell létrehozni, hanem a meglévőre kell építeni, hiszen a normaszövegek számának gyarapodása negatív hatással van minden létező mechanizmus hatékonyságára. Hangsúlyozta továbbá – a nemzeti parlamentek képviselőjéhez hasonlóan –, hogy nem kívánatos új választóvonalak létrehozása. A kidolgozandó szöveg jogi formáját illetően pedig megjegyezte, hogy az feltétlenül hatással lesz a jogok megfogalmazására is.

Tehát már a Konvent alakuló ülésén elhangzott beszédek is felvetették a legfontosabb kérdéseket és aggályokat a karta kidolgozásával kapcsolatban. A Konvent egyébként egy meglehetősen újszerű összetételű testület a közösségi jog fejlődésének történetében, amelyben a parlamentáris többség is a karta legitimáló szerepét kívánja erősíteni, s ugyanezt szolgálja a nem kormányzati vélemények bevonása és a testület működésének teljes nyilvánossága, ami abban is megnyilvánul, hogy a karta kidolgozása folyamatában keletkező dokumentumok az interneten naprakészen hozzáférhetők.

A Konvent teljes ülésben, illetve három munkacsoportban ülésezik 2-3 hetes gyakorisággal. Júliusra elkészült az ideiglenes tervezet,<sup>18</sup> szeptember végére pedig a véglegesnek szánt változat,<sup>19</sup> amelynek elfogadásáról az Európa Tanács francia elnökség alatt, 2000. október 13–14-én tartott, biarritzi informális ülése egyhangúlag határozott, s feltehetően a nizzai csúcserkeztelen hirdetik ki.<sup>20</sup>

A Konvent három csoportba sorolva vizsgálta a karta foglalandó jogok listáját: (1) polgári és politikai jogok; (2) gazdasági és szociális jogok; (3) az EU-polgárok jogai. Munkája során figyelembe vette a nem kormányzati szervezetek javaslatát is, s számukra nyilvános meghallgatások alkalmával is lehetőséget biztosított véleményük kifejtésére. Az első meghallgatáson az NGO képviselői hangsúlyozták, hogy szerintük a Konvent leginkább a szociális jogok terén tudna valami újat alkotni, méghozzá – az időtállóságra tekintettel – nem a régi, hanem a módosított európai szociális karta építve.<sup>21</sup>

A polgári és politikai jogok katalógusának összeállításakor elsősorban az Emberi jogok európai egyezményére támaszkodtak, bár a tömör fogalmazás kedvéért nem vették át szó szerint az eredeti rendelkezésekben lefektetett garanciákat. A kiegészítő jegyzőkönyvekből szűkebb körben válogattak,<sup>22</sup> mivel nem minden tagállam részese még az ezekben foglaltaknak. Másrészt viszont más nemzetközi egyezmények is hatással voltak a katalógus összeállítására, így az Európa Tanács biomedicina-egyezménye, vagy az ENSZ gyermekjogi egyezménye. Jelentősen befolyásolta a karta foglalandó jogok listáját az Európai Bíróság joggyakorlata is, amely nemcsak az Emberi jogok európai egyezményében foglalt jogokat emelte a közösségi jog általános jogelveinek sorába,<sup>23</sup> hanem további jogokat is megfogalmazott, mint a közigazgatási eljárás során a meghallgatáshoz és az iratokba való betekintéshez való jog.<sup>24</sup> A maastrichti és az amszterdami szerződés-módosításokra figyelemmel a közösségi polgárjog összetevői (választójog, ombudsmanhoz fordulás joga stb.) mellett a transzparencia (iratok megismerésének joga), az adatvédelem, valamint a menedékjog elemei bővítették a listát.

A szociális jogok katalógusa most is sokkal vitatottabb volt. Az első tervezet kidolgozása során figyelembe vették a közösségi acquis-t, a dolgozók alapvető szociális jogairól szóló közösségi kartát és az európai szociális karta, illetve a módosított európai szociális karta egyes rendelkezéseit. Az indokolás néhány joggal kapcsolatban kifejezetten nevesítette az európai szociális karta vonatkozó rendelkezéseit, másutt ez elmaradt. Az univerzális szintű nemzetközi kötelezettségek még mostohább elbánásban részesültek, teljesen említés nélkül maradtak a tervezetben,

amit a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága átiratában sérelmezett is.<sup>25</sup> Hatalmas előrelépésként értékelte az Európai Unió törekvését, hogy a gazdasági és szociális jogokat a polgári és politikai jogokkal egyenrangúként, ugyanolyan, bíróság előtt érvényesíthető jogként kívánják megfogalmazni. Ez korai örömmel tűnik annak fényében, hogy az elfogadandó karta jogi jellegéről az Európai Tanács csak később dönt, de nyilvánvaló, hogy a Bizottság ezt nem tévesztette szem elől, s inkább üzenetnek szánta, hogy a bírói érvényesíthetőséget kész tényként üdvözölte. Hiszen a Bizottság ugyanakkor jelezte, hogy ennek elmaradása olyan negatív regionális üzenet lenne, amely káros hatással lehet az emberi jogok megvalósítására nemzetközi és nemzeti szinten egyaránt, s olyan visszalépésnek tekintenék, amely ellentétes az Európai Unió tagállamainak a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségkötésén alapján vállalt kötelezettségeivel, s mint ilyet, a Bizottságnak fel kellene vetnie a kérdést a tagállamok jelentéseinek értékelésekor.

Ez a figyelmeztetés azért sem volt alaptalan, mert a tervezetnek alig volt olyan rendelkezése, amelyhez nem érkezett olyan módosító javaslat, hogy ki kellene hagyni a kartából. Számos módosító indítvány javasolta azt is, hogy ne egyéni jogként, hanem az EU kötelezettségeként fogalmazzanak meg egy-egy rendelkezést. Persze, a módosítások egy része éppen erősíteni igyekezett a karta normatív tartalmát és szélesíteni a benne foglalt jogok körét. Mindez azt mutatja, hogy a gazdasági és szociális jogok jogi jellegének megítélésében ma sincs egyetértés. A szövegezési folyamatban érezhetően erős volt a félelem attól, hogy a kartában foglalt jogok a közösségi hatáskör szélesítésének eszközeivé válhatnak.

A Konvent végül is olyan szöveget dolgozott ki, amely figyelemmel van az emberi jogok egyetemesége és kölcsönös összefüggése elvére, így egyaránt megfogalmaz polgári és politikai, valamint gazdasági, szociális és kulturális jogokat, amelyek nemcsak a közösségi polgárokat illetik meg, hanem mindenkit. Minthogy a karta egyik funkciója az, hogy az Európai Unió politikai legitimitását és a polgárok uniós kötelezettségét erősítse, természetesen tartalmazza a közösségi polgároknak biztosított sajátos, többnyire politikai, részvételi jogokat is. A karta célja elsősorban a létező jogok összefoglalása volt, amelyhez számos nemzetközi egyezmény, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlata is forrásul szolgált. Emellett megfogalmaz olyan jogokat is, amelyek ugyan már léteznek, de kifejezetten alapjogokként még nem részesülnek védelemben.<sup>26</sup>

A preambulumból és 53 cikkéből álló dokumentum – az általános rendelkezések mellett – hat alapvető ér-

ték (méltóság, szabadság, egyenlőség, szolidaritás, polgárjogok és igazságosság) szerint csoportosítva határozza meg azokat a jogokat, amelyeket az Európai Unió szerveinek, illetve az uniós joganyag végrehajtása során a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk.<sup>27</sup>

Az általános rendelkezések előírják, hogy a karta nem szélesíti az EKG és az EU hatáskörét (sőt, elmondható, hogy az alapjogok funkcióiból következően további korlátokat állít a meglévő hatáskörök gyakorlásának), s nem érinti a tagállamok alkotmányai, valamint a nemzetközi emberi jogi szerződésekben biztosított alapvető jogokat. Az Emberi jogok európai egyezményével való összhangról külön rendelkezik: az abban biztosított jogoknak a közösségi jogban ugyanolyan értelmezést kell tulajdonítani, kivéve, ha a karta magasabb szintű védelmet ír elő.

A jogok korlátozási lehetőségét illetően a karta általános rendelkezést tartalmaz, s nem jogonként külön-külön határozza meg a korlátozás feltételeit. A kartában biztosított jogok csak jogszabályban korlátozhatók, s ennek során tiszteletben kell tartani azok lényeges tartalmát. Korlátozásra csak az arányosság keretei között kerülhet sor, s csakis akkor, ha az az Európai Unió által szolgált általános érdek, egy demokratikus társadalomban felmerülő egyéb jogos érdekek vagy mások jogainak és szabadságainak védelme miatt szükséges, és valóban alkalmas az adott cél elérésére.

Az még nem dőlt el, hogy a karta végül milyen jogi formát ölt majd: pusztán politikai nyilatkozat marad, vagy az alapszerződések részévé teszik. Az Európai Parlament egyértelműen ezt az utóbbi megoldást támogatja,<sup>28</sup> a tagállamok kormányainak azonban csak egy része. A Konvent mindenestre arra törekedett, hogy olyan szöveget fogadjon el, amely változtatások nélkül is alkalmas arra, hogy jogi erővel ruházzák fel.

## CSATLAKOZÁS AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYEZMÉNYÉHEZ

A karta szövegezési munkálatai során sokszor felmerült az Emberi jogok európai egyezményéhez való viszonyának kérdése, valamint az egyes jogoknak a strasbourgi és luxemburgi bíróságok általi eltérő értelmezésének veszélye. Megoldásként ismét felvetették az EU-nak az egyezményhez történő csatlakozása szükségességét, ami nem új keletű gondolat az alapjogi legitimitáció biztosításával kapcsolatban.

A Bizottság 1976-os jelentésében<sup>29</sup> még úgy tartotta, hogy nem szükséges csatlakozni az egyezményhez, mert annak rendelkezései enélkül is általánosan kötelezőként elismertek a közösségi jogban

az Európai Bíróság tevékenysége nyomán. Miután azonban az Európai Parlament 1977-es határozatában<sup>30</sup> felhívta a bizottságot, hogy törekedjen a tagállamok közötti olyan megállapodás létrehozására, amely alapján az egyezményt a közösségeket létrehozó szerződések integráns részének tekintenék, a Bizottság is változtatott véleményén: 1979-es memorandumában<sup>31</sup> már szorgalmazza, hogy valamilyen módon kapcsolódjon a Közösség az egyezményhez. Részletesen elemezte a csatlakozás által felvetett intézményi-technikai kérdéseket, s az egyezményhez ennek megfelelő módosításokat javasolt (például egy közösségi bíró és bizottsági tag kinevezését). A memorandum alapján az Európai Parlament is sürgette a csatlakozást, ami – bár számos indítvány életben tartotta az erről szóló vitákat<sup>32</sup> – az 1990-es években került ismét előtérbe.<sup>33</sup>

Ebben a kérdésében foglalt állást az Európai Bíróság a 2/94 számú, 1996-ban született tanácsadó véleményében. A Bíróság kimondta, hogy a Közösség jelenlegi hatásköre nem terjed ki arra, hogy más nemzetközi szerződésekhez hasonlóan az egyezményhez csatlakozzon, mert a csatlakozás olyan komoly intézményi következményekkel járna, amely túlmegy azon a kereteken, ami az (akkori) 235. cikkben biztosított – a gazdasági integráció megvalósításába „beleértett” – hatáskörben<sup>34</sup> megengedhető. A döntéssel számos kérdés nyitva maradt a csatlakozás lehetőségét illetően, az azonban bizonyossá vált, hogy a csatlakozás csak az alapító szerződések módosításával, a tagállamok egybehangzó politikai akaratával valósítható meg.

Ez a politikai akarat még nem jött létre, így az amszterdami szerződésmódosítás sem foglalkozott ezzel a kérdéssel. A karta kidolgozása során többször hangsúlyozták, hogy annak elfogadása nem zárja ki és nem teszi feleslegessé az egyezményhez történő csatlakozást, de az ezzel kapcsolatos kérdések nem tartoznak a Konvent hatáskörébe. Az alapszerződések megfelelő módosításának kezdeményezése a párhuzamosan folyó kormányközi konferencia (IGC 2000) dolga. Ennek keretében a finn delegáció szeptemberben megfelelő szövegjavaslatot nyújtott be, hogy a közösséget(!) felruházzák a csatlakozáshoz szükséges hatáskörrel.<sup>35</sup>

Az egyezmény anyagi szabályai lényegében ma is érvényesülnek az Európai Bíróság tevékenységén keresztül, így csak az eljárási szabályok alkalmazása jelentene bizonyos fokú többlétevédelmet az egyéneknek. A csatlakozás legnagyobb előnye az lenne, hogy megoldaná a külső, nemzetközi felülvizsgálat problémáját, és eloszlatná a kétségeket a strasbourgi szerveknek a közösségi intézkedések, illetve az azok végrehajtására irányuló tagállami aktusok felülvizsgálatá-

ra vonatkozó hatáskörét illetően. Az Európai Bíróság ugyan általában megfelelő védelmet biztosít a közösségi szervek esetleges jogsértéseivel szemben, de a bíróság döntései tekintetében nem áll rendelkezésre semmilyen felülvizsgálati lehetőség. Másrészt a tagállamoknak a közösségi döntések végrehajtása során tett intézkedései a strasbourgi gyakorlat alapján az egyezmény hatálya alá tartoznak. A felelősség tehát a tagállamokat terheli, míg a döntést a közösségi szervek hozzák. Különösen időszerűvé teszi a csatlakozást az a tény, hogy miután a Matthews-ügyben<sup>36</sup> az Emberi Jogok Európai Bírósága elmarasztalta az Egyesült Királyságot az Európai Parlament választása során a gibraltári lakosoknak – az elsődleges közösségi jog szabályai szerint – a választásokból történt kizárása miatt, a Bíróság nemrégiben észrevételezésre megküldött az Európai Unió 15 tagállamának egy olyan kérelmet, amelyben az érintettek az EU hatáskörébe eső intézkedéseket sérelmezték.<sup>37</sup>

A csatlakozás azonban olyan mértékben erősítené a Közösség nemzetközi önállóságát, jogalanyiságát, államszerűségének elismerését, ami nem teszi vonzóvá ezt a megoldást a szuverenitásukat féltő tagállamok számára. Továbbá, ha sikerül is a kormányközi konferencia eredményeként felruházni a Közösséget a csatlakozási hatáskörrel, a szerződésmódosítás minden tagállam általi megerősítése, a Bizottság és az Európa Tanács közötti tárgyalások az Emberi jogok európai egyezményének megfelelő módosításáról, majd az egyezmény módosításának 41 állam általi megerősítése még hosszú éveket vesz igénybe. Ennél mindenképpen gyorsabban érhető el a „Polgárok Európáját”, a „szabadság, biztonság és igazságosság övezetét” célul tűző Európai Unió számára a szükséges politikai legitimitáció az „Alapjogi karta” elfogadásával – amennyiben nem marad meg a politikai nyilatkozat szintjén, hanem jogilag kötelező erővel ruházzák fel.

## JEGYZETEK

1. Federico Mancini–Vittorio di Bucci: *Le développement des droits fondamentaux en tant que partie du droit communautaire*. Collected Courses of the Academy of European Law, Vol. I Book 1 (1990) 35–52.
2. H. W. de Jong: *Reflections on the Economic Crisis: Markets, Competition and Welfare*. In: O’Keefe, D.–Schermers, H. G. (szerk.): *Essays in European Union Law and Integration*, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1982. 208; 79–93.
3. Jochen A. Frowein: *The European Convention on Human Rights as the Public Order of Europe*. Collected Courses of the Academy of European Law, Vol. I Book 2 (1990) 267–358.

4. Ld. Mielle Bulterman: *European Union Membership and Political Conditionality*. SIM Special, No. 21. 123–140.
5. Ld. Official Journal, 1977., No. C299., 26. o.
6. Official Journal 1984., No. C77, 33. o.
7. Nagy Gábor: *Emberi jogok Európában és az alapjogok szabályozása az Európai Közösségek jogában*. Bírák Lapja, 1996. No. 3-4. 145-175., különösen 171. o.
8. Official Journal 1989., No. C120, 51. o.
9. Official Journal 1991., No. C19, 65. o.
10. Lásd Annual Report of the Committee on Civil Liberties and Internal Affairs on respect for human rights in the European Community; Rapporteur: Karel de Gucht; PE 202. 357/fin, 24. o.
11. Lásd bővebben pl. Gyulavári Tamás–Peszlén Zoltán: *Egy „Ünnepélyes Deklaráció”: a Közösségi Charta*. Esély, 1998. No. 1. 27–34.
12. Elnöke: Spiros Simitis; tagjai: Christine Bell, Lammy Betten, Jochen A. Frowein, Pirkko K. Koskinen, Lorenzo Martin Retortillo, Alessandro Pizzorusso és Jean Rossetto.
13. Lásd Affirming fundamental rights in the European Union. Time to Act. Report of the Expert Group on Fundamental Rights. European Communities, 1999. o. 27. Javasolták az EU emberi jogi kartájába az Emberi jogok európai egyezményében biztosított jogok teljes körű – a jegyzőkönyvekben biztosított jogok közül azonban csak a tulajdonhoz való jog, a választójog és a szabad mozgáshoz való jog – átvételét. Emellett javasolták bizonyos egyéb, főként gazdasági és szociális jogok – pl. esélyegyenlőség, a foglalkozás szabad megválasztása, személyes adatokkal rendelkezés joga, családdegysítés, kollektív alkuhoz és kollektív cselekvéshez való jog, a munkavállalók részvételi jogai – felsorolását más nemzetközi emberi jogi egyezmények figyelembevételével.
14. Lásd Cologne European Council – Presidency Conclusions, Annex IV.
15. Lásd Presidency Conclusions, Tampere European Council, Annex.
16. Ezt a véleményt Vincent BERGER fejtette ki 1999. november 5-én *Az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlata* c. műve magyar fordításának megjelenése alkalmából a budapesti Francia Intézetben tartott rendezvényen.
17. Források: <http://db.consilium.eu.int/df/default.asp?lang=en>.
18. Lásd CHARTE 4284/00, CONVENT 28. (polgári és politikai jogok és közösségi polgárjogok), valamint a módosítási javaslatok összegzéseként: CHARTE 4360/00, CONVENT 37.; továbbá CHARTE 4316/00, CONVENT 34 (gazdasági és szociális jogok, valamint a horizontális rendelkezések) és a módosító javaslatok: CHARTE 4383/00, CONVENT 41.
19. Lásd CHARTE 4470/1/00 REV 1, CONVENT 47.
20. Lásd CHARTE 4211/00, CONVENT 23.
21. Lásd CHARTE 4148/00, CONVENT 12.
22. 1. jegyzőkönyv: tulajdonhoz való jog és oktatáshoz való jog; 4. jegyzőkönyv 4. cikk: kollektív kiutasítás tilalma; 6. jegyzőkönyv a halálbüntetés eltörléséről; 7. jegyzőkönyv 4. cikk: „non bis in idem” elve, amelyet az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság számos esetben elismert (Cases 18/65 and 35/65, Guttman v. Commission [1966] ECR 150; valamint Joined Cases T-305/94 and others, Limburgse Vinyl Maatschappij NV v. Commission, 1999. április 20-án kelt ítélet).
23. A Konvent által hivatkozott ítéletek: Johnston, Case 222/84 [1986] ECR 1651. (hatékony jogorvoslatához való jog); Prais, Case 130/75 [1976] ECR 1589. (vallásszabadság); ERT, Case C-260/89 [1991] ECR I-5485. (véleménynyilvánítás szabadsága); Hauer, Case 44/79 [1979] ECR 3727 (tulajdonhoz való jog).
24. Lásd Case 374/87 Orkem [1989] ECR 3283; Case T-450/93 Lisrestal, CFI, [1994] ECR II-1177; Case C-269/90 TU München [1991] ECR I-5469; Case T-167/94 Detlef Nölle [1995] ECR II-2589.
25. Lásd CHARTE 4315/00, CONTRIB 182.
26. Lásd COM(2000) 559 final, CHARTE 4477/00, CONTRIB 328. 6. old.
27. CHARTE 4487/1/00 REV 1, CONVENT 50.
28. Lásd pl. CHARTE 4951/00, CONTRIB 351.
29. *The protection of fundamental rights in the European Communities*, EC Bulletin, suppl. 5/76.
30. Official Journal, 1977., No. C299., 26. p.
31. *Commission Memorandum: Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights*, EC Bulletin, suppl. 2/79, 5. p.
32. Lásd pl. Motion for a Resolution tabled by Mr. Pannella, Working Document of the European Parliament No. 2-1794/84 of March 7, 1985.
33. Lásd Commission’s programme for 1990, 72, § EC Bulletin, suppl. 1/90, 40. o.; EP Resolution on human rights (9 July 1991), OJ 1991. No. C240, 45. o. – ebben az alapvető jogok helyzetéről szóló éves jelentésekről való rendelkezés mellett az Európai Parlament felhívta a közösséget, hogy csatlakozzon az Emberi jogok európai egyezményéhez.
34. Az emberi jogok biztosítása – az államok esetében is – nem annyira önálló hatáskört jelent, mint inkább a meglévő hatáskör gyakorlását korlátozó tényezőt. Lásd Wachsmann, Patrick: *L’avis 2/94 de la Cour de justice relatif à l’adhésion de la Communauté européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales*. Revue trimestrielle de droit européen, 1996. no. 3. 467–491, 481.
35. Lásd CONFER 4775/00.
36. Lásd Matthews v. the United Kingdom (24833/94), judgment of 18 February 1999.
37. DSR-Senator GmbH v. 15 Member States of the European Union (application No. 56672/00).