

2006

## A 14. jegyzőkönyv kulisszái mögött: az Emberi Jogok Európai Bíróságának reformjának politikája

Christina G. Hioureas

---

### Ajánlott idézet

Christina G. Hioureas, *Behind the Scenes of Protocol No.14: Politics in Reforming the European Court of Human Rights*, 24 Berkeley J. Int'l Law. 718 (2006).

### Link a kiadói változathoz (DOI)

<https://doi.org/10.15779/Z38SK94>

Ezt a cikket a Law Journals and Related Materials at Berkeley Law Scholarship Repository ingyenesen és nyíltan hozzáférhetővé teszi. A Berkeley Law Scholarship Repository egyik felhatalmazott adminisztrátora fogadta el a Berkeley Journal of International Law című folyóiratba való felvételre. További információért kérjük, forduljon a [jcera@law.berkeley.edu](mailto:jcera@law.berkeley.edu) címre.

# A 14. számú jegyzőkönyv kulisszái mögött: Politika az Emberi Jogok Európai Bíróságának reformjában

A által  
Christina G. Hioureas\*

## I. BEVEZETÉS

Köztudott, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága ("EJEB" vagy "a Bíróság") az egyéni kérelmek áradatával szembesül, ami akadályozta a panaszok felülvizsgálati eljárása.<sup>1</sup> Valójában 1993-1998-tól 1998-ig a felülvizsgálatra benyújtott kérelmek száma 465 százalékkal nőtt, ami tovább növelte az ügyhátralékot.<sup>2</sup> Még rosszabb, hogy az Európa Tanács előrejelzései szerint a Bíróság ügyterhei "továbbra is meredeken emelkednének, ha nem történének intézkedések".<sup>3</sup> Még riasztóbb, hogy miközben a Bíróság ügyterhei továbbra is exponenciálisan nőnek, csak négy-

---

• J.D.-jelölt 2007, Kaliforniai Egyetem, Berkeley jogi kar (Boalt Hall); B.A., politológia és béke- és konfliktustanulmányok minor, Kaliforniai Egyetem, Berkeley. Hioureas tanulmányi látogatóként dolgozott az Emberi Jogok Európai Bíróságán, ahol Matti Pellonpaa bírónak segített a kutatásban. Külön köszönet illeti Jeroen Schokkenbroek urat, a Reflexiók Csoport és az Irányítóbizottság Szövegalkotó Csoportjának korábbi titkárát, aki időt és felbecsülhetetlen segítséget nyújtott a jogtörténeti kutatásban. A szerző külön köszönetet mond Matti Pellonpaa bírónak, David D. Caron professzornak és Bruce E. Cain professzornak is segítségükért, útmutatásukért és támogatásukért. Továbbá Jill Heine-nek, az Amnesty International jogi tanácsadójának és John Dalhuisen-nek, az emberi jogi biztos különleges tanácsadójának az idejükért, segítségükért és a kulcsfontosságú visszajelzésekért. Végül, de nem utolsósorban, a szerző szeretne köszönetet mondani Eleni Hioureas professzornak és Armen Adzhemyan, a *Berkeley Journal of International Law* társszerkesztőjének a hihetetlenül nagy odafigyelésükért. A szerző és a szerkesztő egymást hibáztatják az esetleges hibákért.

1. *Lásd általában: Az emberi jogok európai egyezménye 50 éves: milyen jövő vár az emberi jogok védelmére Európában? Az emberi jogok európai miniszteri konferenciáján elfogadott nyilatkozat*, Róma, november, *elérhető*2000, a [http://www.coe.int/T/E/Human\\_rights/cddh/4\\_Other\\_activities/02\\_Rome\\_Ministerial\\_Conference/H-Conf%282000%29001%20ZOE.asp](http://www.coe.int/T/E/Human_rights/cddh/4_Other_activities/02_Rome_Ministerial_Conference/H-Conf%282000%29001%20ZOE.asp) [a továbbiakban: *Az emberi jogok európai egyezménye 50 éves korában*]; *szintén elérhető a következő címen*: Directorate General of Human Rights, Council of Europe, F-67075 Strasbourg CEDEX; Strasbourg: Council of Europe, Human Rights Information Bulletin No. 35.

2. Cesare P.R. Romano, *The Price of International Justice*, LAW4 & PRACTICE OF INT'L COURTS AND TRIBUNALS (281,2005290).

3. A CETS14. *jegyzőkönyvhöz tartozó magyarázó jelentés*, (2) bekezdés. 19413 (2004), *elérhető a következő címen* <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm> [a továbbiakban: *magyarázó jelentés*].

a benyújtott kérelmek tíz százalékát elfogadhatónak találják.<sup>4</sup> Ráadásul a négy tíz százaléknyi elfogadható ügy hatvan százaléka a Bíróság által már eldöntött kérdésekre, azaz "ismétlődő ügyekre" vonatkozik.<sup>5</sup> A Bíróság tehát jelentős időt fordít az elfogadhatatlan ügyek kiszűrésére és az ismétlődő ügyek eldöntésére, ahelyett, hogy új tárgyú ügyeket határozná meg az Európa Tanács szerződő államainak emberi jogi jogát tovább alakító új tárgyú ügyek meghatározására.

Ennek az aggodalomnak a kezelésére a Miniszteri Bizottság egy értékelő csoportot nevezett ki a probléma kutatására, majd kijelölte az Emberi Jogi Irányítóbizottságot (CDDH)<sup>6</sup>, hogy dolgozzon ki egy reformjavaslatot, amely "segíti a Bíróságot feladatai ellátásában", és mérlegelje "a különböző lehetőségeket és opciókat", hogy "az új helyzet fényében biztosítsa a Bíróság hatékonyságát".<sup>7</sup> A 14. jegyzőkönyv ("14. jegyzőkönyv") e megbeszélések eredményeként született meg, mint a Bíróság folyamatának átalakítását célzó eszköz, amely "garantálja a [Bíróság] hosszú távú hatékonyságát"<sup>8</sup>, hogy az továbbra is betölthesse küldetését, és "kiemelkedő szerepet tölthessen be az emberi jogok védelmében Európában".<sup>9</sup>

2003 áprilisában a CDDH reformcsomagot terjesztett a Miniszteri Bizottság elé, amely a 14. jegyzőkönyvet is tartalmazta. A reformcsomag három fő reformra szoruló területet érintett: (1) a tagállami jogsértések megelőzése és a hazai jogorvoslatok javítása az ügyek számának csökkentése érdekében; (2) a gyorsabb szűrés és a kérelmek feldolgozásának elősegítése, hogy az ismétlődő beadványok gyorsan kiszűrhetők és elintézhetők legyenek; és (3) a Bizottsági A miniszterek szerepe a bírósági ítéletek végrehajtásában és végrehajtásának felgyorsításában a szerződő államok általi megfelelés jobb biztosítása érdekében.<sup>10</sup> A CDDH az alábbiakat jellemezte a háromirányú reformot alapvető fontosságúnak tartja, mivel "csak a problémát különböző szempontokból kezelő, egymástól függő intézkedések átfogó sorozata teszi lehetővé a Számvevőszék jelenlegi túlterheltségének leküzdését".<sup>11</sup>

Konkrétabban, a 14. jegyzőkönyv, amint hatályba lép, javítani fogja a Bíróság ügyszűrési eljárását azáltal, hogy (1) a három bíróból álló ítélőtáblák helyett egybírói testületeket hoz létre, (2) felgyorsítja a "nyilvánvalóan megalapozott" ismétlődő ügyek felülvizsgálatának folyamatát azáltal, hogy a hét bíróból álló tanács vagy a tizenhét bíróból álló nagytanács helyett egy három bíróból álló testület vizsgálhatja felül az ilyen ügyeket, és (3) új elfogadhatósági kritériumot vezet be a magánszemélyek által benyújtott kérelmek esetében, hogy megemelje az elfogadhatósági küszöböt.<sup>12</sup>

---

4. *Id.* bek. 7. Az *indokolás szerint* a benyújtott kérelmek több mint 90%-át elfogadhatatlannak nyilvánítják, és 2003-ban a benyújtott kérelmek 96%-át elutasították; tehát a kérelmek 4-10%-a elfogadható.

5. *Id.*

6. Comité Directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH).

7. *Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (lásd 50, az 1. lábjegyzetet)*, (1) bekezdés. 3.

8. *Magyarázó jelentés, fentebbi lábjegyzet (3,2) bek. 2.*

9. *Id.*

10. *Id.* bek. 26.

11. *Id.* bek. 14.

12. Miniszterek Tanácsa, *Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez csatolt 4. jegyzőkönyv az egyezmény ellenőrzési rendszerének módosításáról*, CETS



Ezen túlmenően a jegyzőkönyv (4) megváltoztatja a bírák hivatali idejét (5) módosítja a az ad hoc bírák kinevezésére vonatkozó eljárást, (6) kifejezetten szerepet biztosít az emberi jogi biztosnak az egyezményben, és (7) lehetővé teszi, hogy az Európai Unió (EU) az egyezmény részesévé váljon.<sup>13</sup> A reformot azonban jelentős kritikák érték, amelyek elsősorban az új elfogadhatósági kritériumnak az EJEE küldetésére és hatékonyságára gyakorolt hatására összpontosítottak.<sup>14</sup>

A vita gyökere a Bíróság küldetésének és funkciójának meghatározása és alakítása, hogy a Bíróság hosszú távon megmaradjon. A felek mindannyian aggódnak a Bíróság jövője miatt, de eltérően értelmezik a Bíróság reformjának megfelelő eszközeit. Az egyik nézőpont, főként a Miniszteri Bizottság<sup>15</sup> és az EJEB bírái<sup>16</sup> szerint a Bíróságnak kvázi alkotmánybíróságként kell működnie, és továbbra is elő kell mozdítania az emberi jogok megsértése esetén az egyéni igazságszolgáltatást.<sup>17</sup> Egy másik nézőpont szerint - főként a nem kormányzati szervezetek ("NGO-k"), a Parlamenti Közgyűlés és néhány szerződő állam szerint<sup>18</sup> a Bíróságnak az egyéni igazságszolgáltatás előmozdítása érdekében kellene működnie.<sup>19</sup> Ezért minden egyénnek jogában kell állnia a Bírósághoz fordulni, mert az jogorvoslatot nyújt azoknak az egyéneknek, akiknek a jogait megsértették, és akiknek az államai

---

(az Egyezmény 25. cikkének módosítása), az Egyezmény 25. cikkének módosítása. 8 (changing art. 28 of the Convention), art. 12. cikk (az35 egyezmény 28. cikkének módosítása) [a továbbiakban: 14. jegyzőkönyv].

13. *Id.* art. 2 (23az Egyezmény változó cikke), art. 6 (27az Egyezmény cikkének módosítása).

14. *Lásd:* Sajtóközlemény, Amnesty International, Emberi Jogok Európai Bírósága: AI Index: A közelgő reformok nem akadályozhatják az egyének jogorvoslati lehetőségét az emberi jogok megsértése miatt, AI Index: IOR 30/012/2004, ápr. (24.az2004 Amnesty ellenzi az új elfogadhatósági követelményt); Steven Greer, *Reforming the European Convention on Human Rights: Towards Protocol 14*, P.L. 663-732003, (az új elfogadhatósági kritériumnak a Bíróság küldetésére gyakorolt hatásáról szóló vita felvázolása); Marie-Aude Beernaert, *Protocol and 14New Strasbourg Procedures: A nagyobb hatékonyság felé? And at What Price?*, E5.H.R.L.L.R. 544-572004, (az elfogadhatósági kritériumnak a Bíróság küldetésére gyakorolt negatív következményeinek meghatározása); Paul Mahoney, *An Insider's View of the Reform Debate*, 29 NJCM-BULLETIN 171, 175 (2004) (önállóan ír a Bíróság küldetéséről szóló vitáról alkotott véleményéről); Luzius Wildhaber, *A Constitutional Future/or the European Court of Human Rights?* 23 H.R.L.J. 161, 63 (2002) (a bíróság reformjának sürgető szükségességét vizsgálva); Amnesty International, *Joint Response to the Proposals to Ensure the Future Effectives of the European Court of Human Rights*, (2003. december I.), AI Index: IOR 61/008/2003 (a nem kormányzati szervezetek közös ellenállását fejezte ki az új elfogadhatósági kritériummal szemben) [a továbbiakban: *közös válasz*].

15. E dokumentum alkalmazásában a Miniszteri Bizottság álláspontja a szerződő államok miniszterei legalább 2/3-ának közös álláspontja. Meg kell jegyezni továbbá, hogy a A bizottság elsődleges célja az volt, hogy biztosítsa a Számvevőszék jöng-térségi hatékonyságát, de nem támogatt konkrét eszközöt, amíg nem kapott javaslatokat a CDDH-tól.

16. Meg kell jegyezni, hogy bár a Bíróság "széles körben üdvözölte a reformot", a bírácnak az egyes reformokról eltérő egyéni véleményük volt, amelyet nem hoztak nyilvánosságra. *Lásd általában* Emberi Jogok Európai Bírósága, *Állásfoglalás az Emberi Jogok Európai Egyezményének reformjára vonatkozó javaslatokról és egyéb intézkedésekről, amint az az Emberi Jogok Irányítóbizottságának 2003. április 4-i jelentésében szerepel*, CDDH (2003) 006 végleges (az Állásfoglalásról szóló dokumentumot a Bíróság egyhangúlag elfogadta a 43. plenáris igazgatási ülésén, 2003. szeptember 12-én) [a továbbiakban: *Állásfoglalás*].

17. Steven7. Greer, *Protocol and14 the Future of the European Court of Human Rights*, P.L. 2005, SPR, 83-106, 94-106.

18. Ausztria, Belgium, Finnország, Magyarország, Lettország és Luxemburg; *lásd* Martin Eaton & Jeroen Schokkenbroek, *Reforming the Human Rights Protection System Established by the European Convention on Human Rights*, 6 H.R.L.R. (megjelenés: 2006. április) (kézirat 6., a szerzőnél).

19. Greer, 17,94-106. o., közös válasz, 94-106. o., közös válasz, 94-106. o., közös válasz, 94-106. o., közös válasz, 94-106. o., közös válasz, 94-106. o. 14,2.

nem biztosított hatékony jogorvoslatot.

A Bíróság küldetésének és funkciójának ezen ellentmondásos értelmezései tükröződnek a jegyzőkönyvtervezet módosításával kapcsolatos küzdelemben. A tervezet kidolgozása során a Miniszteri Bizottság, a Parlamenti Közgyűlés, a szerződő államok, az EJEB bírái és a Bíróság Hivatalának tagjai, valamint az emberi jogi biztos és a nem kormányzati szervezetek/különleges érdekcsoportok arra törekedtek, hogy a Bíróságot a Bíróság funkciójáról alkotott értelmezésük fényében befolyásolják és alakítsák.

Ez az írás a CDDH döntéshozatali folyamatának vizsgálatát szolgálja a jegyzőkönyv végleges tervezetével kapcsolatban<sup>14</sup>.

döntéshozatalt e szereplők között, én tum David Caron elmélete a "behatárolt stratégiai tér"<sup>20</sup> annak meghatározására, hogy mely politikai szereplők gyakorolták a legnagyobb befolyást a jegyzőkönyv kidolgozására, és hogy ez hogyan befolyásolja a Bíróság küldetését és hatékonyságát. Caron elméletét azért fogom alkalmazni, mert hasznos heurisztikaként szolgál az intézményi változások dinamikájának áttekintéséhez, különösen a nemzetközi törvényszékek tekintetében.

Caron a "korlátozott stratégiai teret" olyan intézményi kialakításként határozza meg, amelyben: "(1) a stratégiai teret a [Nemzetközi Bíróságot és Törvényszéket] létrehozó alapító okirat határolja (határozza meg), (2) a stratégiai tér az intézmény alapstruktúrájából (DNS), az ügyirat tartalmából és méretéből, valamint az intézmény rendelkezésére álló erőforrásokból áll, és (3) a határolt téren belül a szereplők öt csoportja van, amelyek mindegyike rendelkezik logikával, és amelyek mindegyike stratégiaileg cselekszik a határolt téren *belül és azzal szemben*, hogy teljesítsék a saját

logika."<sup>21</sup> E terv alapján a különböző szereplők "korlátozott stratégiai cselekvései" a következőkre irányulnak

az intézmény struktúrájának, eljárásjogának és anyagi jogának ideális formába öntése.<sup>22</sup> Ez az elmélet segít leírni a szereplők közötti küzdelmet a Bíróság működésének a végleges jegyzőkönyvtervezet befolyásolásán keresztül történő alakításáért.

E tanulmány II. része az EJEE eredetét vázolja fel az emberi jogok védelméről szóló 1950. évi egyezmény, az EJEE-t létrehozó okmány áttekintésével. A III. rész a Bíróságnak a kérelmek feldolgozásával kapcsolatos problémái mögött meghúzódó okokat fejt ki a Bíróság felépítése, az ügyirat mérete és típusa, valamint az erőforrások alapján. A IV. rész felvázolja a szerződő államok által ratifikálandó végleges jegyzőkönyvtervezetet. Az V. rész bemutatja a Bíróság küldetésének különböző értelmezéseit, hogy jobban megértsük az egyes felek motivációit. A VI. rész bemutatja a jegyzőkönyv létrehozását befolyásoló szereplőket, és a végleges tervezetbe beépült ajánlásokat megvizsgálva értékeli a jegyzőkönyv kidolgozásában játszott szerepüket. Végül a VII. rész a dolgozatot annak értékelésével zárja, hogy egyes szereplők miért voltak sikeresebbek másoknál a CDDH meggyőzésében és a Bíróság "korlátozott stratégiai terének" kialakításában.

Arra a következtetésre jutottam, hogy az átlátható folyamat és az egyedi kölcsönhatás a szerkesztési folyamatban részt vevő szereplők a végleges jegyzőkönyvtervezethez vezettek, amely

---

20. David D. Caron, *A nemzetközi bíróságok és törvényszékek politikai elmélete*, 24 BERKELEY J. INT'L L. (401,4022006).

21. *Id.*

22. *Id.*



a Bíróság fokozatos reformja, nem pedig radikális átalakítása.<sup>23</sup> Bár úgy vélem, hogy a Miniszteri Bizottság volt a legbefolyásosabb szerv, mivel döntéshozó testületként ő irányította a reformfolyamatot, ez nem jelenti azt, hogy elérte volna a céljait. A 14. jegyzőkönyv inkább részleges megoldást jelent a problémákra, amelyeket a Bíróság hosszú távú hatékonyságának megőrzése érdekében le kell küzdeni. A jegyzőkönyv nem fogja radikálisan átalakítani az EJE-t kvázi alkotmánybírósággá, ahogyan azt egyesek célul tűzték ki.

Következtetésemet tükrözi az a tény, hogy a jegyzőkönyv elfogadása után a bizottság felállított egy "bölcsekből" álló csoportot, hogy megvizsgálja a további szükséges reformokat, és felvázoljon egy cselekvési programot a Bíróság további reformjára. Ezért arra a következtetésre jutottam, hogy bár a Miniszteri Bizottság volt a legbefolyásosabb, a 14. jegyzőkönyv és a reformcsomag nem volt teljesen megfelelő a szereplők által azonosított problémák, illetve az általuk kívánt reformok kezelésére, mivel a Bíróság "korlátozott stratégiai terének" kialakításáért folytatott küzdelemben számos szereplő és érdek érintett. Ugyanakkor az érdekek e sokfélesége a tervzet elkészítését is erősítette, mivel a Bíróság jövőjének alaposabb átgondolása érdekében különböző nézetek és lehetőségek kerültek az asztalra.

## II ECHR HÁTTÉR

Mivel egy intézmény "stratégiai mozgásterét" az intézmény létrehozásának eszköze köti, fontos az Európa Tanács 1950-es, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményének (a továbbiakban: az egyezmény) vizsgálata. Az egyezményt a második világháborút követően hozták létre, hogy elősegítsék "az emberi jogok és alapvető szabadságok fenntartását és további megvalósítását".<sup>24</sup> Ahogy Barbara Koremenos, Charles Lipson és Duncan Snidal jelzik, az egyezmény célja stabilitást hozhat a rezsimelméleten belül. Különösen igaz ez ott, ahol az államok közötti koordináció szükséges a jövőbeli károk megelőzése érdekében, vagy ahogy Koremenos és társai mondják, "a 'jövő árnyéka' támogathatja az 'együttműködést az anarchia alatt'".<sup>25</sup> Koremenos elmélete azt az elképzelést támasztja alá, hogy a szerződő államok hajlandóak voltak lemondani a szuverenitásról a demokrácia előmozdítása, a jogállamiság ösztönzése és az emberi jogok további megsértésének megakadályozása érdekében.<sup>26</sup>

Ezen emberi jogi kötelezettségek érvényesítésére az Egyezmény létrehozta az Emberi Jogok Európai Bizottságát (1954) és az Európai Bíróságot.

---

23. A 11. jegyzőkönyvhöz képest, amely gyökeresen megváltoztatta a Bíróság szerkezetét. *Lásd:* az "EJEE háttere" című vita, *lásd a II. rész alatt*.

24. Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, pml., Nov. ETS13,1950, No. [a 5továbbiakban Egyezmény].

25. Koremenos és társai szerint "[a]z alapfeltevésünk, amely a racionális választáselemzés széleskörű hagyományán alapul, az, hogy az államok a nemzetközi intézményeket saját céljaik előmozdítására használják, és ennek megfelelően alakítják ki az intézményeket. Ez nyilvánvalónak tűnhet, de meglepően ellentmondásos". Barbara Koremenos, Charles Lipson, & Duncan Snidal, *Rational Design of International Institutions*, MIT55 INT'L ORG. 761, 764 (2001).

26. Egyezmény, a fenti pml.24.

Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) (1959), hogy feldolgozza és felülvizsgálja a Szerződő Államok által az Egyezmény megsértése ellen benyújtott kérelmeket.<sup>27</sup> Az Egyezmény felsorolta a Miniszteri és Parlamenti Közgyűlés Bizottságának az Egyezménnyel kapcsolatos feladatait is, mint például az ítéletek végrehajtása és a bírák kinevezése.<sup>28</sup> Létrehozása óta az EJEE egyre fontosabb szerepet játszik a demokráciák előmozdításában és fenntartásában. A Bíróság sikere részben a szerződő államok által jóváhagyott jegyzőkönyveknek és a Bíróság változó körülményekhez való igazítása érdekében kidolgozott módosításoknak köszönhető.<sup>29</sup> Ezáltal a Bíróság megőrizte hatékonyságát az Egyezmény szerinti emberi jogi követelések elbírálásában.

Az egyik ilyen kulcsfontosságú reform a 11. jegyzőkönyv. Az 1994. május 11-én elfogadott jegyzőkönyv, amely a Bíróság struktúrájának egyszerűsítésével igyekezett kezelni az ügyek beáramlását, megszüntette a Bizottságot, az EJEB-t egyetlen teljes munkaidős bírósággá alakította át, és állandó jogot biztosított az egyéneknek arra, hogy ügyeiket közvetlenül a Bíróság elé terjesszék.<sup>30</sup> Az Egyezmény eredetileg csak a szerződő államok számára tette lehetővé, hogy más szerződő államok ellen panaszt nyújtsanak be a Bizottság előtt, és a szerződő államok számára lehetővé tették, hogy önkéntesen lehetővé tegyék, hogy magánszemélyek a Bizottsághoz forduljanak.<sup>31</sup> A jegyzőkönyv azonban az EJEB-t felruházta a hatáskörrel, hogy elbírálja az egyének, egyének csoportjai, nem kormányzati szervezetek és más szerződő államok által a szerződő államok ellen benyújtott egyezményesértési panaszokat.<sup>32</sup> Ez a reform drámaian átalakította a Bíróság funkcióját azáltal, hogy joghatóságát a tisztán szerződő államokkal kapcsolatos ügyek elbírálásán túlra is kiterjesztette.

A Bíróság joghatóságának kiterjesztésével a jegyzőkönyv a Miniszteri Bizottság szerepét is kibővítette azzal, hogy a Bíróság ítéleteinek megfelelő végrehajtásának felügyeletével bízta meg, hogy garantálja a szerződő államok számára a Bíróság ítéleteinek betartását.<sup>33</sup> A jegyzőkönyv kidolgozása során azonban a szerzők elmulasztották, hogy figyelembe kell venni a volt Jugoszlávia, Oroszország és Ukrajna új szerződő államai ellen indítható ügyek lehetséges beáramlását,<sup>34</sup> ami részben a jelenlegi ügghátralék oka. Az elmaradás további oka az 1., 4., 6., 7., 12. és 13. jegyzőkönyvek elfogadása, amelyek "további jogokkal és szabadságjogokkal egészítették ki az Egyezmény által garantáltakat".<sup>35</sup> Ezek a jegyzőkönyvek nagymértékben kibővítették az EJEE hatályát azáltal, hogy az egyéneknek további alapokat biztosítottak a

---

27. EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁG (EJEB), ÉVI JELENTÉS 2001 9 (2002) [a továbbiakban: EJEB ÉVI JELENTÉS].

28. *Id.*

29. *Magyarázó jelentés, fentebbi* lábjegyzet (3,2) bek. 1.

30. EJEB ÉVI JELENTÉS 2001, *fentebb* 27. lábjegyzet, 9-10. o. Bár meg kell jegyezni, hogy a 11. jegyzőkönyvet megelőzően létezett egy fakultatív egyéni petíciós jog, de a szerződő államoknak külön el kellett ismerniük ezt a jogot. 1998-ra azonban valamennyi szerződő állam lehetővé tette az egyének számára a közvetlen kérelem benyújtását, és a 11. jegyzőkönyv csupán kiigazította az egyezményt, hogy tükrözze ezt a változást, és állandóvá tette az egyéni petíciós jogot.

31. *Id.*

32. *Id.*

33. A Bíróság története, (1) bekezdés. 4 (2005), <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Bíróság/Bíróság/The+Court/History+of+the+Court/>.

34. Greer, *Supra* note at 14,663.

35. ECHRANNUALREPORT, *lásd* a 27,9-10. pontot.

amelyhez igényt lehet benyújtani.

### III.

#### PROBLÉMÁK AZ ÜGYEK FELDOLGOZÁSÁBAN: STRUKTÚRA, ERŐFORRÁSOK ÉS ÜGYMENET

A bíróság "korlátozott stratégiai arca" az alapvető struktúrából, erőforrásokból, valamint az ügyirat méretéből és tartalmából áll.<sup>36</sup> Amint azt az előző szakaszban tárgyaltuk, az EJEB átszervezése jelentősen befolyásolta az ügyrendjének méretét és tartalmát, ami nagyobb szükségletet teremtett további erőforrásokra. Az Európa Tanács tagságának bővülése, valamint az Egyezmény kibővített hatálya, az egyéni petíciós jog és a Bíróságnak a fontos ügyek nyilvánossága révén a tagállamokban növekvő népszerűsége a felülvizsgálatra benyújtott kérelmek számának növekedéséhez és a Bíróság előtt tárgyalt ügyek számának növekedéséhez vezetett.<sup>37</sup> Az ügyek felülvizsgálatának késedelmét kiváltó okok jobb megértéséhez fontos megérteni a Bíróság felépítését, erőforrásait és ügyrendjét.

#### A. Szerkezet

Az EJEB egy teljes munkaidős bíróság, amely negyvenöt bíróból áll (minden szerződő államból egy-egy bíró), akiket a Parlamenti Közgyűlés nevez ki hatéves időtartamra.<sup>38</sup> A bírák azonban nem egy adott államot képviselnek, hanem a Bíróság küldetésének előmozdítására szolgálnak, hogy előmozdítsák és az emberi jogok és a jogállamiság fenntartása.<sup>39</sup>

A Bíróság négy bírói<sup>40</sup> szekcióra oszlik, amelyek mindegyike "földrajzi és nemi szempontból kiegyensúlyozott, és tükrözi a szerződő felek különböző jogrendszereit."<sup>41</sup> A szekciókat háromtagú bizottságokra és hét bíróból álló tanácsokra osztják.<sup>42</sup> Továbbá, annak az államnak egy nemzeti bírója (ad hoc bíró), amely ellen a kérelmező keresetet nyújtott be, részt vehet az ügyet elbíráló bizottságban vagy tanácsban.<sup>43</sup> A bizottságok csak az ügyek elfogadhatatlanságáról dönthetnek, amelyekben a döntéseknek

36. Caron, *Supra* note 20, 404-05. o.

37. Beemaert, *Supra* note at 14,544.

38. Bár csak bírák45 vannak, vannak olyan szerződő46 államok, amelyekben Monaco, egy új szerződő állam, még nem nevezett ki bírót. Emberi Jogok Európai Bírósága, Európa Tanács, Bírósági szabályzat, Chpt. III-The Registry, para. I (Bírósági Hivatal, 2005), *elérhető a* <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D1EB31A8-4194-436E-987E-65AC8864BE4F/0/RulesOfCourt.pdf> [a továbbiakban: Bírósági Szabályzat; *lásd még* Emberi Jogok Európai Bírósága, A Bíróság szervezete, para. I, <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/The+Cour+rt/Organisation+a+Bíróság+Szervezete/> [a továbbiakban: a Számvevőszék szervezete].

39. *Id.* Bírósági szabályzat, Chpt. III-The Registry, para. I; *see also* Organisation of the Court, para. I.

40. . I .2006 márciusi állapot szerint öt ~~szekció~~volt.

41. . A Bíróság eljárási szabályzata, *fennebbi* jegyzet 38,25. szabály - szakaszok, bekezdés .2

42. *Id.* 26. szabály - Kamarák, 26. bekezdés. I. cikk, 27. cikk-Bizottságok, (1) bek. I; *lásd még* a Bíróság Szervezete, *lásd még a fenti* megjegyzés (38,1) bekezdését. I.

43. A Bíróság szervezete, *fennebbi* lábjegyzet, (38,2) bekezdés.4

egyhangúlag.<sup>44</sup> Ha az elfogadhatatlanságról szóló határozat nem egyhangú, akkor a kérelmet további felülvizsgálatra a kamara elé utalják.<sup>45</sup> A kamarák főként olyan ügyekben döntenek, amelyekben létezik az EJEE joggyakorlata a kérdésben.<sup>46</sup> A kamara határozatát követő három hónapon belül a kérelmezők vagy a szerződő államok kérhetik, hogy a tizenhét bíróból álló nagytanács vizsgálja felül az ügyet.<sup>4</sup> A tizenhét bíró mellett három helyettesítő (ad hoc) bíróból álló nagytanácsi eljárás során a Bíróság olyan kérdésekkel foglalkozik, amelyekkel a Bíróság korábban még nem foglalkozott.<sup>48</sup>

Ez a struktúra nem teszi lehetővé az elfogadhatatlan ügyek gyors elbírálását, mivel az ügy elutasításához legalább három bíróból álló bizottságnak kell összeülnie. Ráadásul az ismétlődő ügyeket legalább hét bírónak kell felülvizsgálnia, ami jelentős erőforrásokat igényel a Bíróság által már eldöntött ügyekhez hasonló ügyek felülvizsgálatához. Végül, ebben a struktúrában nincs elég bíró a panaszok felülvizsgálatára, mivel a Bírósághoz évente körülbelül 40,000 ügy érkezik.<sup>49</sup> Ezért vagy a Bíróság struktúráját kell drasztikusan megreformálni, vagy az eljárást kell megváltoztatni, hogy a bírák gyorsabban tudják az ügyeket felülvizsgálni.

### B. Erőforrások, ügyiratméret és ügyirattípus

A tizenkét kiegészítő jegyzőkönyv jelentős mennyiségű jogot ruházott az egyénekre.<sup>50</sup> Ennek eredményeképpen a Bíróság ügyiratainak száma jelentősen megnőtt, és az ügyirattípusok is diverzifikálódtak.<sup>51</sup> Mivel a szerződő államok már nem voltak az Egyezmény egyedüli szerződő felei, és mivel az elfogadhatósági szabályok is számosabbá váltak, a legtöbb egyéni kérelmező nem tartotta be a kérelmekre vonatkozó követelményeket, és így panaszait elfogadhatatlannak minősítették.<sup>52</sup> Ezért az ügyek beáramlásának egyik alapvető oka az lehet, hogy az állampolgárok nem rendelkeznek megfelelő oktatással arra vonatkozóan, hogy hogyan nyújtsanak be érvényes panaszt, és mi minősül érvényes panasznak. Az ügyek beáramlásának másik jelentős oka az, hogy a szerződő államok nem tudnak

44. Emberi Jogok Európai Bírósága, Alapvető információk az eljárásokról, <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Procedure/Basic+information+on+procedures>.  
6, <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Procedure/Basic+information+on+procedures>.  
/.

45. *Id.* bek. 7.

46. *Id.*

47. *Id.* bek. 15. pont; *lásd még* az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 11. jegyzőkönyvét - az általa létrehozott ellenőrző mechanizmus átalakítása, Strasbourg, ETS11,1994, május, *elérhető* 155, a <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/155.htm>.

48. Bírósági szabályzat, *Supra* note 26. szabály - 38, Kamarák, para. I.

49. Emberi Jogok Európai Bírósága, Európa Tanács, 2004. évi tevékenységi felmérés, 35. o. (a Bíróság Hivatalában, 2005) [a továbbiakban: EJEB 2004. évi tevékenységi felmérés].

50. *Supra*, II. rész.

51. Az EJEB tevékenységekre vonatkozó felmérése, 49. l. ábragyűjtés 2004., 10-28. o.

52. Az elfogadhatatlansági kérelem jelenlegi indokai a következő sorrendben szerepelnek: (1) névtelen kérelmek (Egyezmény, *fenti* jegyzet 35. cikk 24., 2. §[a]); (2) visszaélés a kérelmezési joggal (35.3. §); (3) lényegében azonos egy korábban vizsgált ügygel (2. §35,[b]); (4) már más nemzetközi eljárás alá vonták (35. cikk 2. § b) pont); (5) összeférhetetlenség (35. cikk

3. §): *ratione personae, loci, temporis, materiae*; (6) a hazai jogorvoslatok kimerítése (35. cikk 1) pont); és (7) hat hónapos elévülési szabály (35. cikk 1. §), valamint nyilvánvalóan megalapozatlan *prima facie* ügy elintézése (35. cikk 35,3. §).

megfelelő hazai jogorvoslati lehetőségek biztosítása, valamint a szerződő államoknak az államokon belüli strukturális problémák miatt elmulasztották megreformálni törvényeiket és gyakorlataikat az ítéleteknek megfelelően.<sup>53</sup> Ahelyett, hogy ezeket a kiváltó okokat kezelték volna, a Bíróság korábbi reformjai az igazgatási gyakorlat/technológia megváltoztatását és a költségvetés növelését célozták.<sup>54</sup>

Bár a Számvevőszék költségvetése csaknem megduplázódott a 1998 és 2004 között,<sup>55</sup> növekedés nem volt elegendő a Számvevőszék ügyfeldolgozási problémáinak megoldására. Valójában a Számvevőszék ügyterhei minden évben jelentősen nőttek. A 2002,

az ügyek száma kilencven százalékkal nőtt, így a Bíróság a beérkezett ügyeknek csak 65 százalékát tudta felülvizsgálni 2003.<sup>56</sup> Bár a jegyzőkönyv célja 11a a Bíróság átszervezését, hogy jobban át tudja tekinteni az ügyeket, nem kezelte kellőképpen az ügyek feldolgozásával és az ítéletek meghozatalával kapcsolatos problémákat.<sup>57</sup> Ezért többet kell tenni annak biztosítása érdekében, hogy a Bíróság továbbra is hatással legyen a szerződő államokra, és hozzájáruljon törvényeik és gyakorlatuk alakításához.

A Bíróságnak ma sokkal másabb problémákkal kell szembenéznie, mint a Bíróság által a Még 1994. ha a kérelmek száma drasztikusan meg is nőtt, a benyújtott kérelmek 90-96 százalékát elfogadhatatlannak találják.<sup>58</sup> A fennmaradó 4-10 százaléknyi elfogadható ügy több mint felében különböző felperesek olyan jogsértéseket állítanak, amelyek azonosak azokkal, amelyekről a Bíróság korábban már döntött.<sup>59</sup> Ezek az ügyek azért merülnek fel, mert a szerződő államok "strukturális vagy szisztematikus" problémákkal szembesülnek, amelyeket kezelni kell annak érdekében, hogy megelőzzék a további, azonos okokból elkövetett jogsértéseket. 60 E statisztikák által kimutatott valóság alapján a Miniszteri Bizottság megbízta az Értékelő Csoportot a probléma kutatásával, majd később a CDDH-t bízta meg egy olyan javaslat kidolgozásával, amely biztosítja "a [Bíróság] hosszú távú hatékonyságát".<sup>61</sup> A végeredmény egy olyan megoldás lett, amely felgyorsítja a szűrési folyamatot, lehetővé teszi a gyors elbírálást a

53. *Magyarázó jelentés*, 3. lábjegyzet, 3. szakasz. A, C.

54. Telefonos interjú John Dalhuisennel, az emberi jogi biztos különleges tanácsadójával Strasbourgban, Franciaországban (2005., december).

55. 1998-ban az EJB költségvetése 25 297 147 dollár volt, 2004-ben pedig 50 063 647 dollárra emelték. Romano, *Supra* note at 2,290.

56. 1998-ban 18 164 kérelem érkezett a Számvevőszékhez, 2002-ben pedig 34 546 kérelem. Továbbá, bár a Számvevőszék 2003-ban havonta 1500 ügyet bírált el, havonta 2300 új ügy érkezett hozzá. *Lásd az indokoló jelentést, fenti* lábjegyzet (3,1) bekezdés. 5.

57. 6 Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a 11. jegyzőkönyvet nem kellett volna elfogadni. Ahogy Laurence Helfer és Anne-Marie Slaughter érvel, a 11. jegyzőkönyv megerősítette a Bíróság azon képességét, hogy befolyásolni tudja a szerződő államokat, mivel az egyének most már felhívhatják a figyelmet a szerződő államokkal szembeni egyezményisértésekre. *Lásd általában* Laurence Helfer & Anne-Marie Slaughter, *Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication*, 1 YALE 07 L.J. (2731997).

58. *Magyarázó jelentés, fentebbi* lábjegyzet (3,2) bek. 7.

59. *Id.* Az esetek kilencven-kilencvenhat százalékát elfogadhatatlannak találják. Az elfogadható ügyek négy-tíz százalékának hatvan százaléka "ismétlődő ügy"; a kérelmek a Bíróság

által már eldöntött kérdésekre vonatkoznak.

60. Beemaert, *Supra* 14. lábjegyzet, 545. lábjegyzet. Az ismétlődő ügyek leggyakoribb példája az "eljárás időtartama" ügyek, amelyekben a kérelmezők a gyors eljáráshoz való jog megtagadására hivatkoznak. Ezek az ügyek a legtöbb műholdat követő államban és különösen Olaszországban gyakoriak. *Id. n545., 6.*

61. *Magyarázó jelentés, fentebbi* lábjegyzet (3,2) bek. 2.



ismétlődő esetek, és megemeli az elfogadhatósági küszöböt.<sup>62</sup>

#### IV.

##### A JEGYZŐKÖNYV ÉS A REFORMCSOMAG

A 14. jegyzőkönyv végleges tervezete reformokat tartalmaz a Bíróság működésének javítása érdekében: (1) egybírói testületeket hoz létre,<sup>63</sup> (2) felgyorsítja a "nyilvánvalóan megalapozott" ismétlődő ügyek felülvizsgálatának folyamatát,<sup>64</sup> és (3) új elfogadhatósági kritériumot vezet be a kérelmezők számára.<sup>65</sup> A jegyzőkönyvben szereplő egyéb reformok közé tartozik (4) a bírák megbízatásának módosítása,<sup>66</sup> (5) az ad hoc bírák kinevezésére vonatkozó eljárás megváltoztatása, (<sup>67</sup>6) az emberi jogi biztos hatáskörének növelése. szerepét,<sup>68</sup> és (7) az Európai Uniónak az egyezményhez való csatlakozásának lehetővé tételét.<sup>69</sup>

##### A. Ügyszűrési folyamat

A jegyzőkönyv célja az ügyek feldolgozásának felgyorsítása az egybírói formációk létrehozásával, az ismétlődő ügyek felülvizsgálati eljárásának megváltoztatásával, valamint a kérelmezőkre vonatkozó további elfogadhatósági kritériummal való kiegészítéssel.

A Jegyzőkönyv 6. és 7. cikke olyan egyesbírói formációt hoz létre, amelyben "az egyesbíró a kérelmet elfogadhatatlannak nyilváníthatja vagy elutasíthatja".<sup>70</sup> A jegyzőkönyvet megelőzően a legkisebb bírói testület a háromtagú bizottság volt, amely csak az ügyek elfogadhatatlanságáról dönthetett.<sup>71</sup> Az ilyen bírói formációk mögött az állt, hogy a hibák csökkentése érdekében biztosítják a kollegiális döntéseket és az ismétlést.<sup>72</sup> A módosított eljárási felülvizsgálat lehetővé teszi, hogy egyetlen bíró, két előadó segítségével, egyéni kérelmeket vizsgáljon felül, amennyiben azok nem a származási országgal szembeni követelések.<sup>73</sup> A cél az elfogadhatatlan ügyek felülvizsgálatának felgyorsítása, hogy a bírák hatékonyabban tudjanak foglalkozni a 90-96

---

62. *Id.* bek. 36. pont; *lásd még 14. jegyzőkönyv, lásd még a fenti jegyzetet, art12., 6* (changing art. of 26th Convention), art. 8. cikk (az Egyezmény 28. cikkének módosítása), és a 8. cikk (az Egyezmény 28. cikkének módosítása), és a 8. cikk (az Egyezmény 28. cikkének módosítása). 12. cikk (az Egyezmény 35. cikkének módosítása).

63. *Magyarázó jelentés, fentebbi* lábjegyzet3., 61-67; *lásd még 14. jegyzőkönyv, fentebb 12. lábjegyzet, cikk. 6* (az26 Egyezmény cikkének módosítása).

64. *Id.* paras. 68-72. pont; *lásd még 14. jegyzőkönyv, fentebb 12. lábjegyzet, cikk. 8. cikk* (az Egyezmény 28. cikkének módosítása).

65. *Id.* paras. 77-85; *lásd még 14. jegyzőkönyv, fentebb 12. lábjegyzet, cikk. 12* (az Egyezmény 35. cikkének módosítása).

66. *Id.* bek. 50. pont; *lásd még a jegyzőkönyv fenti14., lábjegyzetben szereplő cikkét. 12,2* (az23 Egyezmény cikkének módosítása).

67. *Id.* bek. 64. pont; *lásd még a jegyzőkönyv fenti14., lábjegyzetben szereplő cikkét. 12,6* (az26 Egyezmény cikkének módosítása).

68. *Id.* paras. 86-89. pont; *lásd még a jegyzőkönyv, lásd még a fentebb14, említett cikket12., 13* (az36 Egyezmény cikkének módosítása).

69. *Id.* paras. 101-02; *lásd még a 14. jegyzőkönyvet, lásd még a 14. cikket. 12,17* (az Egyezmény cikkét59 módosító).

70. *14. jegyzőkönyv, fentebb 12. lábjegyzet, cikk. 6. cikk* (az egyezmény 26. cikkének módosítása); *id.* art. 7 (új 27. cikk beillesztése az egyezménybe).

71. A BÍRÓSÁG SZABÁLYAI, *fenti* megjegyzés. 41.
72. *Id.* 26. szabály - Kamarák, 26. bekezdés. 1. szabály; 27. szabály - Szakaszok, (1) bek. 1; bizottságok, (1) bekezdés. I.
73. *Jegyzőkönyv, a fenti* 14. lábjegyzet cikke 12., 4 (24az Egyezmény cikkének módosítása).

a beérkezett kérelmek elfogadhatatlan vagy elutasított kérelmek százalékát, lehetővé téve számukra, hogy figyelmüket a sürgető emberi jogi visszaélésekre összpontosítsák.<sup>74</sup>

Annak a problémának a megoldására, amellyel a Bíróságnak a megalapozott, de ismétlődő ügyek hatvan százalékának felülvizsgálata során kell szembenéznie, a jegyzőkönyv 8. cikke kimondja, hogy az olyan ügyekben, amelyekben az alapkérdésről a kialakult ítélkezési gyakorlat már döntött, a három bíróból álló bizottság egyhangúlag hozhat

ítélet.<sup>75</sup> Ez ellentétben áll a korábbi eljárással, amely csak egy

Háromtagú bizottság döntött az elfogadhatóságról, míg egy héttagú kamara az ismétlődő ügyeket vizsgálta felül.<sup>76</sup> A jegyzőkönyv végrehajtását követően, bár a három bíróból álló bizottságok dönthetnek majd az ismétlődő ügyekben, a részes államnak lehetősége lesz arra, hogy elfogadja vagy vitassa e jól bevált esetjog alkalmazását, vagy azzal érveljen, hogy a követelés nem tartozik az egyezmény hatálya alá.<sup>77</sup> Ha a háromtagú bizottság bírái nem tudnak egyhangú döntést hozni, akkor a kérelmet a szokásos eljárás keretében a tanács vagy a nagytanács fogja felülvizsgálni.<sup>78</sup> Azzal, hogy a három bíróból álló bizottságok számára lehetővé teszi az ismétlődő ügyek elbírálását, ez a reform hozzájárul az ismétlődő ügyek gyorsabb feldolgozásához, hogy a Bíróság új kérdésekben tudjon dönteni.

A jegyzőkönyv 12. cikke egy további elfogadhatósági kritériummal egészíti ki az egyezmény 35. cikkét.<sup>79</sup> A Bíróság a kérelmeket elfogadhatatlannak nyilváníthatja, ha a kérelmezőt nem érte "jelentős hátrány".<sup>80</sup> Ez alól kivételt képez, "kivéve, ha az Egyezményben és az ahhoz csatolt jegyzőkönyvekben meghatározott emberi jogok tiszteletben tartása megköveteli a kérelem érdemi vizsgálatát, és feltéve, hogy ezen az alapon nem utasítható el olyan ügy, amelyet nem vizsgált meg megfelelően valamely hazai bíróság".<sup>81</sup> Az "elfogadhatósági küszöb megemlése"<sup>82</sup> mögött álló motiváció az, hogy kiszűrjék azokat az eseteket, amelyekben az egyének elszenvedtek

csak kisebb kárt okoznak, hogy a bírák az emberi jogok sürgetőbb megsértésére fordíthatják idejüket.<sup>83</sup> Bár ez az intézkedés a vita középpontjában állt a jegyzőkönyv körül jelentős vita folyt a jegyzőkönyv egyéb reformjairól is.

### *B. Egyéb reformok*

A jegyzőkönyvben szereplő további reformok közé tartozik a bírák megbízatásának módosítása, az ad hoc bírák kinevezésére vonatkozó eljárás megváltoztatása, az emberi jogi biztos szerepének bővítése, valamint az Európai Uniónak az egyezményhez való csatlakozásának lehetővé tétele.

74. *Magyarázó jelentés, fentebbi lábjegyzet (3,2) bek. 67.*

75. *Jegyzőkönyv, fenti 14. megjegyzés, 12 art. 8 (28az Egyezmény cikkének módosítása).*

76. *Magyarázó jelentés, fenti (3,2) bekezdés. 67.*

77. *Id.*

78. *Id.*

79. *Jegyzőkönyv, 12. lábjegyzet 14., cikk. 12 (az 35. Egyezmény cikkének módosítása).*

80. *Id.; lásd még a 3. lábjegyzetben található indokolás, 3. bek.*

77-85. 8 I. Jd.

82. Eaton & Schoonenbroek, *supra* note 18, at 13.

83. *Magyarázó jelentés, fentebbi lábjegyzet (3,2) bek. 19.*

A jegyzőkönyv 2. cikke a bírák megbízását a korlátlan hatéves megbízás helyett egy kilencéves ciklusra emeli.<sup>84</sup> A módosítás háttérében az áll, hogy "ügy tűnik, visszaélés történt a jelenlegi rendelkezésekkel", amikor egyes országok politikai okokból nem vették fel az EJEB jelenlegi bírait a saját a kinevezendő bírák listája, amikor a bírák megbízatása lejárt.<sup>85</sup> Bár a változás csökkenti a Bíróság intézményi emlékezetét, a szerzők szükségesnek tartották annak biztosítását, hogy a bírói kinevezéssel való ilyen jellegű visszaélések ne folytatódjának, valamint azt, hogy a bírák ne kampányolhassanak a saját államukban.<sup>86</sup>

A jegyzőkönyv 6. cikke módosítja az eseti bírák kinevezésének eljárását.<sup>87</sup> Az eseti bírák olyan választott bíró helyére lépnek, aki nem tud tárgyalni egy adott ügyben.<sup>88</sup> Ha egy bíró jelzi, hogy felmentést kell kérnie, a Bíróság elnöke felkéri azt az államot, ahonnan a bíró származik, hogy javasoljon egy bírót az ügy tárgyalására.<sup>89</sup> A jegyzőkönyv megszünteti a szerződő államnak azt a jogát, hogy kiválassza azt a bírót, aki egy *adott* ügyben eljár.<sup>90</sup> Ehelyett előírja, hogy az államoknak előzetesen ki kell adniuk a lehetséges bírák listáját, amelyről a Bíróság elnöke kiválasztja az ügy tárgyalására alkalmas bírót.<sup>91</sup> Ezt a változtatást az az aggodalom motiválta, hogy a szerződő államok olyan bírakat neveznének ki, akik az adott ügyben a javukra döntenének.

A jegyzőkönyv 13. cikke biztosítja az emberi jogi biztos számára, hogy a kamarai és a nagytanácsi ügyekben "írásbeli észrevételeket nyújtson be és részt vegyen a szóbeli meghallgatásokon".<sup>92</sup> Ennek a kiegészítésnek az a célja, hogy a biztosnak lehetővé tegye, hogy észrevételeket tegyen és bizonyítékokat szolgáltatson egy kérelmező támogatására, mivel ő és munkatársai látogatást tesznek és vizsgálják az emberi jogi helyzetet a szerződő államokban, és a Bíróság számára problémákat azonosíthatnak.

Végül a cikk lehetővé teszi az Európai Unió számára, hogy csatlakozzon az egyezményhez.<sup>93</sup> Az Európa Tanács az EU csatlakozását szorgalmazza az "európai emberi jogi védelem jogbiztonságának és koherenciájának" biztosítása érdekében.<sup>94</sup> Bár az európai alkotmányt az uniós tagállamok nem fogadták el egyhangúlag, és így nem is fogadták el, az Európa Tanács arra ösztönzi az EU-t, hogy tegyen újabb erőfeszítéseket az egyezményhez való csatlakozás érdekében.

84. *Lásd a /4. jegyzőkönyvet, lásd a fenti lábjegyzetet*12., 2 (a 23. cikk módosítása).

85. Eaton & Schokkenbroek, *supra* note 18, 22. o.; *lásd még* Eur. Par! Ass., *Candidates for the European Court of Human Rights*, Sitting 8<sup>th</sup>, Recommendation 1649 (2004), *elérhető*: <http://assembly.Coe.int/Documents/AdoptedText/f A04/EREC1649.htm>.

86. *Id.*

87. *Jegyzőkönyv, a fenti*14, lábjegyzet cikke12., 6. cikk (az26 Egyezmény cikkének módosítása).

88. *Id.*

89. *Id.*

90. *Id.*

91. *Id.*

92. *Id.* art. 13 (36az Egyezmény cikkének módosítása).

93. *Id.* art. 17 (59az Egyezmény cikkének módosítása).

94. Eaton & Schokkenbroek, *fenti* 18,25. lábjegyzet; *lásd még: magyarázó jelentés, fenti* 3. lábjegyzet, bekezdések. JO1-02; *I. jegyzőkönyv, a fenti*4, lábjegyzet cikke.12, 17.

### C. Ajánlások a szerződő államoknak

A CDDH reformcsomagja ajánlásokat is tartalmaz a szerződő államoknak a benyújtott kérelmek számának csökkentésére irányuló intézkedésekről.<sup>95</sup>

Az ajánlások célja az volt, hogy fokozzák az egyezmény végrehajtását a szerződő államokban és a szerződő államok által, a jogsértések csökkentése és a szerződő államok által elkövetett jogsértések esetén a hazai jogorvoslat biztosítása érdekében.<sup>96</sup> A CDDH

jelzi, hogy mivel a Bíróságot azért hozták létre, hogy másodlagos lehetőségként szolgáljon az egyének számára panaszaik meghallgatására, a szerződő államoknak meg kell reformálniuk törvényeiket és gyakorlatukat az Egyezménnyel összhangban, hogy az egyének

a polgárok számára megfelelő hazai jogorvoslati lehetőségeket az emberi jogok megsértése esetén.<sup>97</sup> Ha a szerződő államok megfelelő hazai jogorvoslatot biztosítanak, az egyéneknek nem kell az EJEB-hez fordulniuk.

Az Európa Tanács Alapokmányának 15.2. cikke értelmében azonban ezek az ajánlások *nem kötelezőek* a szerződő államokra nézve, mivel az Európa Tanács Bizottságának

A miniszterek csak a megfelelésre szólíthatnak fel.<sup>98</sup> Ennek oka a következő elv a szubszidiaritás, vagyis az a gondolat, hogy az ügyeket a leghelyesebb helyi hatóságnak kell intéznie, kivéve, ha a feladat végrehajtásához nemzetek feletti hatóságra van szükség.<sup>99</sup>

Mivel ezek az ajánlások a közigazgatási gyakorlatra és politikára vonatkoznak, a Miniszteri Bizottság nem akart egyetlen modellt előírni minden állam számára, mivel a szerződő államok között jelentős eltérések vannak.<sup>100</sup> Mindazonáltal a Tanács tisztviselői jelezték, hogy a szerződő államok továbbra is komolyan veszik ezeket az ajánlásokat, és betartják azokat.<sup>101</sup> Ezen indoklás alapján a bizottság azt ajánlja az államoknak, hogy (1) biztosítsanak képzést az egyetemi oktatók és szakemberek számára az Egyezmény rendelkezéseivel kapcsolatban, (<sup>102</sup>) ellenőrizzék, hogy

---

95. A Miniszteri Bizottság Rec (2004) 4. ajánlása a tagállamoknak az emberi jogok európai egyezményének az egyetemi oktatásban és a szakképzésben való alkalmazásáról, *in*: FŐFŐINASZTÁLY, EURÓPA TANÁCSA, AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYZEMÉNY HATÉKONYSÁGÁNAK GARANTÁLÁSA: COLLECTED TEXTS 56 (Európa Tanács, 2004) [a továbbiakban: Rec (2004) 4]; a Miniszteri Bizottság Rec (2004) 5. ajánlása a tagállamoknak a törvénytervezetek, a hatályos jogszabályok és a közigazgatási gyakorlat emberi jogok európai egyezményében megállapított normákkal való összeegyeztethetőségének ellenőrzéséről, *in*: DIRECTORATE GENERAL, COUNCIL OF EUROPE, GUARANTEEING THE EFFECTIVENESS OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS: COLLECTED TEXTS 62 (Európa Tanács, 2004) [a továbbiakban: Rec (2004) 5]; a Miniszteri Bizottság Rec (2004) 6. ajánlása a tagállamokhoz a belső jogorvoslatok javításáról, *in*: DIRECTORATE GENERAL, COUNCIL OF EUROPE, GUARANTEEING THE EFFECTIVENESS OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS: COLLECTED TEXTS {Európa69 Tanács, 2004} [a továbbiakban: Rec (2004) 6].

96. *Id.*

97. Beemaert, *Supra* note at 14,547.

98. Az Európa Tanács alapokmánya, cikk. 15.2, május 5., CETS 1949,001.

99. DESMOND DINAN, EVER CLOSER UNION: AN INTRODUCTION TO EUROPEAN INTEGRATION (1522. kiadás, 1999).

100. Eaton & Schokkenbroek, 1829. lábjegyzet; *lásd még*: *Magyarázó jelentés*, 29. lábjegyzet.

3.

101. *Lásd id.* a 60. pontnál29, (jelezve, hogy számos ajánlás változtatásokat eredményezett a következőkben

számos állam joga és gyakorlata).

102. Rec (2004) 4 azt ajánlja a szerződő államoknak, hogy "győződjenek meg arról", hogy a jogi és szakmai iskolák az Egyezményről szóló oktatást beépítik az alaptantervükbe. A szándék az, hogy a bírák, ügyvédek, rendőrök, kórházi személyzet, börtönőrök és bevándorlási tisztviselők a következőkkel rendelkezzenek



a nemzeti jogszabályok összeegyeztethetők az Egyezményrel,<sup>103</sup> és (3) javítják a hazai jogorvoslati lehetőségeket.<sup>104</sup>

*D. A bírósági ítéletek végrehajtásának javítását célzó intézkedések*

A határozatok végrehajtásának javítására irányuló erőfeszítések mögött az a cél áll, hogy ha a szerződő államok nem teljesítik a határozatokat, akkor a bírósági határozatok hatástalanná válnak. Továbbá, ha a szerződő államok betartják az ítéleteket, és megváltoztatják jogszabályaikat és gyakorlatukat, akkor kevesebb későbbi keresetnek kell érkeznie. A reform célja ezért az egyes tagállamokban a rendszeres problémák miatt hozott ítéletek azonosítása. állapotát, és határozza meg a probléma forrását.<sup>105</sup> Szerkezeti problémák a szerződő államok különböző forrásokból származhatnak.<sup>106</sup> A CDDH ezen ítéletek nyilvánosságra hozatalával azt reméli, hogy a szerződő államok a média nyomására eleget fognak tenni a követelményeknek.

V.

A SZEREPLŐK ÁLTAL JAVASOLT MÓDOSÍTÁSOK MOTIVÁCIÓJA: BÍRÓSÁGI KÜLDETÉS

A jegyzőkönyvvel kapcsolatos vita alapvetően arról szól, hogy milyen hatással lehet a Bíróság azon küldetésére, hogy vagy az igazságszolgáltatáshoz való egyéni jog előmozdítását szolgálja, vagy kvázi alkotmánybírósként szolgáljon (vagy mindkettőt).<sup>107</sup> Ahogy Paul Mahoney, a korábbi A Bíróság hivatalvezetője, az IOS rámutat: "[A] Bíróság küldetésének, annak a szolgálatnak, amelyet az európai polgároknak és az európai társadalmaknak kell nyújtania, meg kell határoznia a reform körvonalait." Ezért<sup>109</sup> vita van arról, hogy a jegyzőkönyv elősegíti a Számvevőszék valódi célját. E vita szempontjából alapvető fontosságú annak meghatározása, hogy mi ez a valódi cél.

A felek a "behatarolt strategiai terben" és annak ellenére is dolgoztak azon, hogy a Bíróságot úgy alakítsák ki, hogy az elősegítse a Bíróság küldetésének saját értelmezését. Az olyan nem kormányzati szervezetek, mint az Amnesty International, a parlamenti

az Egyezmény jó ismerete, hogy jobban tudják kezelni az emberi jogokat a munkájuk során. Az ajánláshoz tartozik egy magyarázó függelék, amely példákat mutat be azokra a kezdeményezésekre, amelyeket a szerződő államok az ajánlások végrehajtása érdekében tehetnek. Rec (2004) 4, *fenti* megjegyzés95.

I 03 . Rec (2004) 5 kéri, hogy a szerződő államok vizsgálják meg az egyezmény összeegyeztethetőségét a törvénytervezetekkel és a hatályos jogszabályokkal, valamint a hatályos jogszabályokkal és közigazgatási gyakorlattal. A jelenlegi jogszabályok és közigazgatási gyakorlat kiigazítására vonatkozó ajánlás nem olyan határozott, mivel a "szükség esetén" kifejezést használja. Ennek motivációja a hazai jogorvoslatok javítása és az egyezmény megsértésének megelőzése. A függelék ismét példákat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy hogyan kell felülvizelni a törvénytervezeteket a kompatibilitás biztosítása érdekében. Rec (2004) *supra*5, note 95.

104. A szerződő államok jogszabályaiban és gyakorlatában fennálló rendszeres problémák kezelése érdekében a Rec (2004) 6 azt javasolja, hogy az államok vizsgálják meg az egyezmény egyes cikkei alapján rendelkezésre álló belső jogorvoslati lehetőségeiket, és vizsgálják meg, hogyan lehetne azokat javítani, vagy több jogorvoslati lehetőséget biztosítani. A motiváció az, hogy elkerüljék az ismétlődő kérelmeket, amelyekben a szerződő államok nem orvosolják az egyezmény megsértésének alapvető okát. Rec (2004) *supra*6, note 95.

105. Rec (2004) 6, 95. lábjegyzet.

106 . *Id.*

107 . Greer, *supra* note at17,94 .

108 . 2005 októberében Mahoney lett az Európai Unió Közszolgálati Törvényszékének elnöke. Az új hivatalvezető Erik Fribergh.

109. Mahoney, *supra* note14 , at 175.

A Közgyűlés és az emberi jogi biztos úgy véli, hogy a jegyzőkönyv az EJEB kvázi alkotmányos szervvé válását eredményezheti az egyéni igazságszolgáltatás rovására.<sup>110</sup> A CDDH, a Miniszteri Bizottság és a

A bíróság bírái úgy vélik, hogy a reform lehetővé teszi a bíróság számára, hogy mindkét funkciót betöltse.<sup>111</sup>

Az, hogy melyik küldetés(ek) fog(nak) érvényesülni, attól függ, hogyan tekintünk az "egyéni igazságosságra". Steven Greer szerint az, hogy ki hogyan tekint az "egyéni igazságosságra", attól függ, hogy az emberek hogyan jellemzik az egyéni petíciós jogot.<sup>112</sup> Ha az "egyéni igazságosságot" tágan értelmezzük, azaz úgy, hogy az egyéneknek megadja a kérelmezés jogát, akkor lehetséges, hogy az EJEE mindkét küldetést szolgálja.<sup>113</sup>

Ha azonban az "egyéni és kettős igazságszolgáltatást" szűken értelmezzük úgy, hogy minden panaszt meg kell hallgatni, függetlenül annak súlyosságától, akkor a Bíróság nem tudja mindkét feladatát ellátni.<sup>114</sup>

A CDDH azzal érvel, hogy a Bíróság mind a kvázi alkotmányos igazságszolgáltatás és egyéni igazságszolgáltatás, mivel mindkettő az EJEB legitim funkciója.<sup>115</sup> Jelzik, hogy a jegyzőkönyv célja "a két [küldetés] összeegyeztetése", mivel egyik küldetés sem marad fenn, ha a Bíróság nem képes megfelelni

szűrőházak.<sup>116</sup> Luzius Wildhaber, a Bíróság elnöke kifejtette: "Az ilyen ügyek ésszerű időn belüli elintézésének elmulasztása nem csak az eredeti

az Egyezmény célja, hogy korai figyelmeztető rendszer legyen, lehetővé teszi a [károsult] egyén számára a hátrányok felhalmozódását, és megakadályozza az időben történő általános korrekciós intézkedések meghozatalát".<sup>117</sup> Ezért, ha nem fogadnak el reformintézkedést, a legtöbben egyetértenek abban, hogy a Bíróság egyik küldetését sem fogja teljesíteni. És amint azt a CDDH áprilisi jelentése is jelzi, létfontosságú, hogy a bírák jelentős mennyiségű időt tudjanak szentelni az "alkotmányos ítéletekre", vagyis a mérvadó

és az emberi jogok súlyos megsértésével kapcsolatos ügyek, "amelyek az emberi jogok jogának lényeges vagy új és összetett kérdéseit vetik fel".<sup>118</sup> Ebből<sup>8</sup> az álláspontból kiindulva a reform a következő

110. Sajtóközlemény, Amnesty Int!, *fenti* megjegyzés14 .

111. Az Emberi Jogi Miniszteri Konferencia I.I 6. és 1.18. i-iii. határozata, *The European Convention on Human Rights at 50, supra* note I , Human Rights Information Bulletin No. 50 , 35. o.,<sup>37</sup> *Lásd még* Greer, *Reforming the European Convention on Human Rights: Towards Protocol/ supra*14, note14 , at667 .

112. Greer, *A 14. jegyzőkönyv és az Emberi Jogok Európai Bíróságának jövője, Supra* note at1794 .

113. *Id* 94-106. o.; *lásd még* Mahoney, *Supra* note at 14,173.

114. *Id*.

I Emberi Jogi Irányítóbizottság15. (CDDH), *Az Emberi Jogok Európai Bírósága hosszú távú hatékonyságának biztosítása: A CDDH javaslatait tartalmazó zárójelentés*, CDDH (2003), *elérhető*006, a [http://www.coe.int/T/E/Human\\_rights/cddh/3\\_Committees/oldal](http://www.coe.int/T/E/Human_rights/cddh/3_Committees/oldal).

/0 I. Kormánybizottság (CDDH)/02. CDDH\_Texts/ (kövesse a "03. Tevékenységi jelentések" hiperhivatkozás; majd kövesse a " CDDH(2003)006 Final" hiperhivatkozást); *lásd még* Eaton & Schokkenbroek, *supra* note 18 at8 .

116. *Id*.

117. Mahoney, *supra* note , 14at 171.

118. Értékelő csoport a Miniszterek Bizottságának, *Report of Evaluation Group to the Commillee of Ministers on the European Court of Human Rights*, EG Court (2001) I, (1) bekezdés.



szükséges annak biztosítása érdekében, hogy a Bíróság továbbra is hatékonyan és eredményesen foglalkozzon a súlyos emberi jogi problémákkal.

Egyesek még azzal is érvelnek, hogy az "egyéni igazságszolgáltatás" szűk értelmezése nem ideális, mert egy ilyen értelmezés lehetővé teheti az egyének számára, hogy visszaéljenek a Bírósággal, és azt "kis értékű követelések bíróságaként" használják.<sup>19</sup> Azzal érvelnek, hogy az EJEB-t azért hozták létre, hogy jogorvoslatot nyújtson a nemzeti szinten nem érintett jogok, és ezért a "lényegtelen" követelésekkel nem kellene az EJEB-nek foglalkoznia.<sup>120</sup> Ahogy Mahoney kifejti, "ma már általánosan elismert, úgy vélem, hogy az egyéni petícióhoz való jog nem jelenthet jogot arra, hogy a minden egyes beadvány teljes körű, egyedi vizsgálata."<sup>121</sup> Ebből az értelmezésből, így a Bíróságnak mindkét feladatot el tudja látni, mivel nem csak az egyes kérelmek felülvizsgálatát kell elvégeznie, hanem az általa felülvizsgált ügyekből érdemi joganyagot is kell alkotnia.<sup>122</sup>

Ezzel szemben a nem kormányzati szervezetek úgy vélik, hogy a Bíróságnak a "szisztematikus egyéni igazságszolgáltatás" szűkebb funkcióját kell ellátnia, szemben a széles körű egyéni igazságszolgáltatással.<sup>123</sup> Azzal érvelnek, hogy ez a két küldetés kölcsönösen kizárja egymást, mivel bizonyos szűrési lehetőségek lehetővé tennék, hogy egyes emberi jogi jogsértésekkel kapcsolatos panaszok kicsússzanak a kezünkől.<sup>124</sup> Ahogy Marie-Aude Beemaert érvel, a Bíróság a következőkké válik

az új szűrési rendszer következtében kevésbé hozzáférhetővé válnak, és így az EJEE emberi jogi védelme csorbul.<sup>125</sup>

A nem kormányzati szervezetek és mások úgy értelmezik az "egyéni igazságszolgáltatás" jellemzését, hogy az EJEB "kis értékű követelések bíróságává" válik, pontatlan, mivel az Egyezmény *garantálja* az egyének jogát arra, hogy ilyen követeléseket nyújtsanak be.<sup>126</sup>

Ehelyett az EJEE működésével foglalkozóknak inkább azt kellene megkérdőjelezniük, hogy miért nem nemzeti szinten oldották meg a kérdést.<sup>127</sup> A nem kormányzati szervezetek azzal is érvelnek, hogy

nincsenek lényegtelen állítások, mert minden emberi jogi jogsértés lényeges.<sup>128</sup> Ezért azzal érvelnek, hogy a jegyzőkönyvnek nem kellene jeleznie, hogy az egyéneknek, hogy aggodalmaik és tapasztalataik nem fontosak. A Számvevőszék küldetésének e kétféle értelmezése befolyásolta, hogy a szereplők milyen javaslatokat terjesztettek elő a végleges jegyzőkönyvtervezet befolyásolására.

## VI.

### VITA A REFORMRÓL: A JEGYZŐKÖNYV SZERZŐDÉSÉBEN RÉSZVEVŐ SZEREPLŐK száma 14

A szereplők hat fő csoportja dolgozott a Számvevőszék "stratégiai" és "ellene".

119. Mahoney, *fenti* jegyzet, 14,175. pont; Greer, *fenti* jegyzet, 17,96-106. pont.

120. Mahoney, *Supra* note at 14,175.

121. *Id.* 173.
122. *Id.* 171.
123. *Greer*, 17. *lábjegyzet*, 94. pont.
124. *Id.*
125. Beernaert, 14. *lábjegyzet*, 556-57. o.
126. Telefonos interjú Jill Heine-nel, az Amnesty International jogi tanácsadójával Londonban, Angliában (200529., november); Eaton & Schokkenbroek, *Supra* note at 18, (2005. november). 6.
127. Telefonos interjú Jill Heine-nel, *fenti* megjegyzés. 126.
128. *Lásd a közös választ, a fenti lábjegyzetben.* 14.

tér" a reformfolyamat befolyásolására és a tervezet befolyásolására.<sup>129</sup> A szereplők közé tartozik a Miniszteri Bizottság, a Parlamenti Közgyűlés, a szerződő államok, az EJEB bírái és a Bíróság nyilvántartása, az emberi jogi biztos és a nem kormányzati szervezetek. E szereplők mindegyike arra törekedett, hogy stratégiai lépésekkel befolyásolják a tervezet elkészítését, hogy a jegyzőkönyvet olyan módon alakítsák ki, amely a legjobban elősegíti a Bíróság küldetésének értelmezését.<sup>130</sup>

A CDDH az érintett felekkel folytatott konzultáció révén igyekezett biztosítani a szövegezési folyamat átláthatóságát.<sup>131</sup> A CDDH meghívta a Parlamenti Közgyűlést, a Bírósági Hivatalokat és az emberi jogi biztost; és megfigyelői státusszal rendelkező nem kormányzati szervezetek, köztük az Amnesty International, a Federation Internationale des Droits de l'Homme (FIDH) és a Jogászok Nemzetközi Bizottsága különböző ülésekre.<sup>132</sup> A CDDH továbbá közzétette főbb jelentéseit, és még az Európa Tanács honlapján is közzétette azokat.<sup>133</sup> A szövegezési folyamat átláthatóvá vált, miután az Amnesty International és más nem kormányzati szervezetek felszólították a kormányzati szerveket, hogy tegyék a folyamatot nyitottá és az ötleteik és javasataik beépítése.<sup>134</sup> Jill Heine, az Amnesty International jogi tanácsadója egyetértett azzal, hogy "az átláthatóságra vonatkozó kérés nem talált meghallgatásra. ellenállás."<sup>135</sup> Nem sokkal később a CDDH meghívta a nemzeti bírakat és a nem kormányzati szervezeteket a szervezetek kidolgozására, bár nem világos, hogy a CDDH hogyan határozta meg, hogy kiket hívjon meg.

#### A. A jegyzőkönyv elfogadási folyamatának összefoglalása

A Miniszteri Bizottság egy értékelő csoportot és a CDDH-t nevezte ki, amely viszont egy reflexiós csoportot (GDR)<sup>136</sup> hozott létre a probléma elemzésére és megoldások kidolgozására.<sup>137</sup> Az értékelő csoport befejezte munkáját, és kiadott egy jelentést, amely nyilvánosan hozzáférhető volt.<sup>138</sup> Ezután a GDR kutatta a kérdést, és jelentéseket készített a CDDH számára, amely viszont jegyzőkönyvet készített.<sup>14</sup><sup>139</sup>

Röviddel ezután a CDDH üdvözölte a Parlamenti Közgyűlést, a bírakat, a nem kormányzati szervezeteket és a polgárok ajánlásait.<sup>140</sup> A CDDH összeállította a kutatásokat, és időközi tevékenységi jelentést nyújtott be a bizottságnak.

129. Caron, *fentebb* 20,402-03. o.

130. *Id.*

131. Telefonos interjú Jill Heine-nel, 126. lábjegyzet; Eaton & Schokkenbroek, *fentebb*, 18. lábjegyzet, 6. pont; *magyarázó jelentés*, *fenti* lábjegyzet, (6)3, bekezdés. 30.

132. Telefonos interjú Jill Heine-nel, 126. lábjegyzet; Eaton & Schokkenbroek, 18. lábjegyzet, 8-9. pont; *Magyarázó jelentés*, 3. lábjegyzet, (1) bekezdés. 30. Ezek a nem kormányzati szervezetek "megfigyelői státuszt" kaptak a CDDH-nál.

133. Eaton & Schokkenbroek, *supra* note 18, at 8.

134. Telefonos interjú Jill Heine-nel, *fenti* megjegyzés. 126.

135. *Id.*

136. "Groupe de Reflection", amelyet a CDDH nevezett ki.

137. *Magyarázó jelentés*, *fenti* megjegyzés, 3,(2) bekezdés. 29.

138. *Id.* bek. 21.

139. *Id.* 28-29. bekezdés.

140: *Id.* 30.



Miniszter novemberben 2003.<sup>141</sup>

A bizottság tudomásul vette ezt a javaslatot, és további munkát kért a CDDH-tól, különösen öt intézkedéssel kapcsolatban: (1) az elfogadhatósági követelmény, (2) a kérelmek szűrési mechanizmusa, (3) az ad hoc bírák kinevezésére vonatkozó eljárás, (4) az emberi jogi biztos szerepének megerősítésére irányuló javaslatok, és (5) a Bíróság bíráinak számának növelése.<sup>142</sup> A CDDH ezt követően megosztotta kutatás a Parlamenti Közgyűléssel, a Számvevőszékkel és a polgárokkal. Időközben a Miniszteri Bizottság májusra kérte a végleges tervezet elkészítését. 2004.<sup>143</sup>

A CDDH jegyzőkönyvtervezetet nyújtott be, de néhány szerződő állam továbbra is ellenállásba ütközött, mivel nem értettek egyet az új elfogadhatósági követelménnyel és az ad hoc bírák kinevezésére vonatkozó eljárással kapcsolatban.<sup>144</sup> A CDDH ezután áprilisban továbbította a javaslatot észrevételezésre a Parlamenti Közgyűlésnek, amely a bizottságnak küldött véleményében ugyanezt a két intézkedést 2004. bírálta.<sup>145</sup> A CDDH tagjai és a miniszterek informális megbeszéléseket tartottak, hogy megpróbálják megoldani a vitát.<sup>146</sup> E megbeszélések eredményeként a felek kompromisszumra jutottak az elfogadhatósági kritériumokat illetően.<sup>147</sup>

Végül 2004. május 12-én a Miniszteri Bizottság elfogadta a 14. jegyzőkönyvet, amelyben a miniszterek a javaslat mellett, nulla ellene 44 szavazott, egy pedig tartózkodott.<sup>148</sup> Ezenkívül a három ajánlást vita nélkül, egyhangúlag fogadták el.<sup>149</sup> A következő napon a jegyzőkönyv a szerződő felek számára aláírásra nyitva állt.

Államok. A jegyzőkönyv hatálybalépéséhez valamennyi szerződő államnak alá kell írnia és ratifikálnia kell azt. 2005. december 1-jéig tizenhárom állam írta alá és ratifikálta (és így csatlakozott) a jegyzőkönyvet, míg harmincegy állam csak aláírta, és két állam csak aláírta.

még nem írták alá vagy ratifikálták.<sup>150</sup> Vajon a szövegezési folyamat eredményeként A bírósági reform attól függ, hogy a szerződő államok csatlakoznak-e a jegyzőkönyvhöz.

---

141. *Id. bek. 31. pont; lásd még CDDH, Időközi tevékenységi jelentés: Az Emberi Jogok Európai Bírósága hosszú távú hatékonyságának garantálása*, CDDH (2003) I. kiegészítés 26., végleges, elérhető a [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/cddh/3.\\_committees/01\\_steering\\_committee\\_oldalona](http://www.coe.int/t/e/human_rights/cddh/3._committees/01_steering_committee_oldalona).

%28cddh%29/02\_cddh\_texts/ (kövesse a "04. Meeting Reports" hiperhivatkozás; majd kövesse a "CDDH(2003)026" hiperhivatkozást).

142. Amnesty Int!, *Amnesty International's Comments on the Interim Activity Report: Az Emberi Jogok Európai Bírósága hosszú távú hatékonyságának biztosítása*, AI Index: IOR 61/005/2004, február I., (1) bekezdés. 2004,27 [a továbbiakban: Amnesty Időközi tevékenységi jelentés].

143. *Magyarázó jelentés, fentebbi lábjegyzet 3.*, 31-33.

144. Easton & Schokkenbroek, *Supra* note I, at 8,6.

145. *Magyarázó jelentés*, 3. lábjegyzet, (2) bekezdés. 31; *lásd még Eur. Par! Ass.*, 251. sz. *vélemény (2004)* 13. ülés, (2004), *elérhető a* <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta04/EOP1251.htm> címen.

146. *Id.*

147. *Lásd általánosságban a 14. jegyzőkönyvet, lásd fentebb. 12.*

148. Oroszország a szavazási eljárás helytelenítése miatt tartózkodott. Easton & Schokkenbroek, *supra* note at 18,7.

149. *Magyarázó jelentés, lásd* a3, fenti megjegyzést 31.

150. Bulgária és Oroszország nem írta alá és nem ratifikálta a jegyzőkönyvet. A szerződő államok listája online elérhető a következő címen:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=194&CM=8&DF=05/07/05&CL=ENG>.

### B. A szereplők és intézményi pozícióik

Caron szerint, bár az intézmény titkárságának feladatai eltérőek lehetnek, a legtöbb a bírák segítségével szolgál, és az irányító testület üléseinek házigazdájaként működik, de "[a] gyakorlatban a titkárságok a tisztán irodai feladatoktól az irányítás és az ítékezés szempontjából egyaránt kritikusan fontos hatáskörökig terjednek".<sup>151</sup> Ezt az Európa Tanács struktúrájára vonatkoztatva a Miniszteri Bizottság és a Parlamenti Közgyűlés együttesen megfelelnek ennek a szerepkörnek. Míg azonban a Miniszteri Bizottság a fő jogalkotó testület, addig a Parlamenti Közgyűlés nem rendelkezik jogalkotási hatáskörrel, hanem inkább konzultatív véleményezésre szolgál.<sup>152</sup>

#### I. Miniszteri Bizottság

A Miniszteri Bizottság az egyes szerződő államok külügyminisztereiből áll.<sup>153</sup> Minden miniszter egyenlő súlyozású szavazattal rendelkezik.<sup>154</sup> A bizottság egyrészt kormányzati szerepként, másrészt pedig szabályozási testület, hogy biztosítsa a szerződő államok az ítéleteknek való megfelelést és a

Egyezmény.<sup>155</sup> Bár a bizottság a vélemények gyűjteményéből áll

az az egyes szerződő államok minisztereinek véleményét - e dokumentumban a bizottság véleményét a miniszterek többségének és a CDDH véleményének fogom nevezni. A kisebbségben lévő miniszterek véleményét az alábbiakban ismertetem.

"Szerződő államok" szakasza.<sup>156</sup>

A bizottság jelentős szerepet játszott a jegyzőkönyv kidolgozásában A reformfolyamat elindításáról szóló döntés 14. valójában az Európa Tanács 2000. novemberi római miniszteri konferenciáján született, amelyen a miniszterek felkérték a Miniszteri Bizottságot, hogy vizsgálja meg a visszatartási ügyek problémájának gyökerét, és dolgozzon ki ajánlásokat a probléma legjobb kezelésére.<sup>15</sup> E konferencia nyomán a Miniszteri Bizottság létrehozta az Értékelési Csoportot, és később megbízta saját Emberi Jogi Irányítóbizottságát, amely a Miniszteri Bizottság Irányítóbizottságának tagjaiból állt.

151. Caron, *Supra* note, 20,14. pont 6.

152. Telefonos interjú Jeroen Schokkenbroekkel, a Reflexiós Csoport és a CDDH korábbi titkárával, jelenleg az Európa Tanács Emberi Jogi Főigazgatósága Emberi Jogi Kormányközi Programok Osztályának vezetője, Strasbourg, Franciaország (2005.17., november).

153. Maguk a miniszterek csak ritkán vesznek részt a Miniszteri Bizottság ülésein, mivel általában állandó képviselőik (azaz nagykövetek) képviselik őket Strasbourgban. E-mail Matti Pellonpaa, az EJEB bírása, Christina Hioureasnak, a UC Berkeley School of Law (Boalt Hall) hallgatójának (2005. dec. 9., 12:11:08) (a szerzőnél van) [a továbbiakban: *e-mail Pellonpaa bírótól*].

154. A Miniszteri Bizottságról, [http://www.coe.int/t/CM/aboutCM\\_en.asp](http://www.coe.int/t/CM/aboutCM_en.asp) (utolsó látogatás 2006.3., február 1.).

155. *Id.*

156. *Lásd az alábbi VI.B.3. részt.*

157. *Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 50. pontja, fentebb I. lábjegyzet; lásd még a magyarázó jelentés, fentebb 2. pont.3,*

aki önként vállalta ezt a feladatot.<sup>158</sup> Ezért a jegyzőkönyv kutatását és elkészítését végző személyek a Miniszteri Bizottságból kerültek ki. Ezen információk alapján egyértelmű, hogy a Miniszteri Bizottság alakította ki a reformról szóló vitát, és ellenőrizte a módosítások beépítésének folyamatát. A Bíróság küldetése, ahogyan azt a miniszterek többsége és a

A CDDH célja az volt, hogy széles körű egyéni igazságszolgáltatást nyújtson, ugyanakkor kvázi alkotmányos struktúráként is szolgáljon.<sup>159</sup>

A jegyzőkönyvet a Miniszteri Képviselők Bizottságának 2/3-ának el kell fogadnia, majd valamennyi szerződő államnak alá kell írnia és ratifikálnia kell ahhoz, hogy hatályba lépjen.<sup>160</sup> Bár a jegyzőkönyv elfogadására irányuló eljárás csak a miniszterek 2/3-os többségét igényli, a bizottság célja leginkább az volt, hogy olyan tervezetet hozzon létre, amely nemcsak a Bíróság problémáival foglalkozik, hanem a miniszterek egyhangú vagy közel egyhangú jóváhagyását is eredményezi. Ennek oka, hogy minden egyes

A miniszter a Miniszteri Bizottság struktúrája alapján a kinevezésre jogosult szerződő állam véleményét képviseli.<sup>16</sup> Ezért egy miniszter ellenzése a jegyzőkönyvvel szemben a szerződő állam ellenzését is jelezheti. Így a 2/3-os többség elérése eleve megghiúsítaná a jegyzőkönyv elfogadásának célját, mivel nem minden szerződő állam írná alá vagy ratifikálná az intézkedést.

Ezen elfogadási eljárások és a bizottság céljai alapján arra lehet következtetni, hogy a bizottság a "minimálisan győztes koalíció"<sup>162</sup> stratégiáját alkalmazta, amelyben a bizottság csak annyit engedett, amennyi a győzelemhez szükséges volt (azaz.

céljainak elérése), és semmi több. Így a bizottság a lehető legkevesebbet engedett, hogy megszerezze a kisebbségben lévő miniszterek szavazatait, akik ellenezték a jegyzőkönyvtervezet egyes intézkedéseit. Valójában a jegyzőkönyv egyik fő kidolgozója, a Reflexiós Csoport korábbi titkára és az Európa Tanács Emberi Jogi és Kormányközi Programok Főosztályának jelenlegi vezetője, az Emberi Jogi Főigazgatóság Jeroen Schokkenbroek szerint "a szerződő államok álláspontja már a folyamat korai szakaszában világossá vált, jóval azelőtt, hogy a jegyzőkönyv a Miniszteri Bizottsághoz került volna", és ezért a CDDH képes volt ezeket az aggályokat beépíteni a korai jegyzőkönyvtervezetekbe, így hát a szerződő állam támogatásának biztosítása érdekében.<sup>163</sup> A CDDH "tárgyalt [szerződő] Állami problémák korai szakaszban, hogy a végeredményt a lehető legtöbb állam támogassa".<sup>164</sup>

A jegyzőkönyv valószínűleg legkevesebben vitatott része például a következő

I Telefonos 58.interjú Jeroen Schokkenbroekkel, *lásd az I. lábjegyzetet*. 52.

159. Greer, *14. jegyzőkönyv és az Emberi Jogok Európai Bíróságának jövője*, 17,94-106. o.; *lásd még* Mahoney, 14. o., 173. o.; *Jegyzőkönyv*, 14. o., 173. o.; *Jegyzőkönyv*, 14, 94-106. o. 12.

160. *Lásd a Miniszteri Bizottság határozataihoz szükséges többségi szavazatokról szóló (93) 27. sz. állásfoglalást(!)*, <https://wcd.coe.int/ViewOoc.jsp?id=99211> (2003.12., december).

161. A Miniszteri Bizottságról a [http://www.coe.int/T/CM/aboutCM\\_en.asp](http://www.coe.int/T/CM/aboutCM_en.asp) *oldalán*.

162. *Lásd általában* WILLIAM H. RIKER, *THE THEORY OF POLITICAL COALITIONS* (1962).

163. Telefonos interjú Jeroen Schokkenbroekkel, *fenti* megjegyzés. 152.

164. *Id.*

az új elfogadhatósági követelmény. <sup>165</sup> A jegyzőkönyv 12. cikke szerint a kérelmezőnek "jelentős hátrányt" kell elszenvednie ahhoz, hogy érvényes követeléssel rendelkezzen, "kivéve, ha az Egyezményben és annak jegyzőkönyveiben meghatározott emberi jogok tiszteletben tartása megköveteli a kérelem érdemi vizsgálatát, és feltéve, hogy ezen az alapon nem utasítható el olyan ügy, amelyet nem vizsgált meg megfelelően valamely hazai bíróság".<sup>166</sup> Amint fentebb jeleztük, az indokolásban szereplő indokolás célja, hogy tovább szűrje az olyan kérelmeket, amelyekben a sérelem nem súlyos, hogy a bírák idejük nagyobb részét fordíthassák a súlyosabb ügyekre.<sup>167</sup>

Az eredeti tervezet szerint a kérelmeket elutasították volna, ha nem tartalmaznak "lényeges kérdést". <sup>168</sup> A CDDH azonban úgy döntött, hogy ez a megfogalmazás túl nagy mérlegelési jogkört adna a bírának annak meghatározásában, hogy mi minősül "lényeges kérdésnek".<sup>169</sup> A miniszterek megkérdőjelezték, hogy a bírák szigorúan vagy tágan értelmeznék-e a megfogalmazást, mivel a jegyzőkönyv nem tartalmazta a szerző szándékát arra vonatkozóan, hogy hogyan kell alkalmazni.<sup>170</sup> Ennek eredményeképpen a CDDH a folyamat korai szakaszában "lényeges kár" változtatta a megfogalmazást, és az állami jóváhagyás biztosítása érdekében kivételt tett az alkalmazása alól.<sup>171</sup> Néhány miniszter között azonban még mindig jelentős ellenvélemény volt.

A felek ezért újabb kompromisszumot kötöttek, amelynek értelmében az új elfogadhatósági kritériumokat a kamarák és a nagytanácsok csak a jegyzőkönyv végrehajtását követő első két évben alkalmazzák.<sup>172</sup> Ez lehetővé tenné a tanácsok és a nagytanácsok számára, hogy kialakítsák az ítélkezési gyakorlatot a norma következetes alkalmazása érdekében történő értelmezésére vonatkozóan.<sup>173</sup> Bár a nem kormányzati szervezetek továbbra is elleneztek ezt a megfogalmazást, <sup>174</sup> az általuk javasolt módosításokat nem fogadták<sup>1</sup> el.<sup>75</sup> Ennek oka az lehet, hogy bár részt vettek a jegyzőkönyvvel kapcsolatos tárgyalásokon, nem rendelkeztek szavazati joggal,<sup>176</sup> ezért a CDDH-nak és a Miniszteri Bizottságnak nem kellett követnie a véleményüket.

A bizottság "minimálisan nyerő koalíciójának" egy másik példája az egybírósági képzésről szóló vita. Bár ez az intézkedés kevésbé volt ellentmondásos, a civil szervezetek és a Parlamenti Közgyűlés mégis ellenezte az intézkedést, mivel az egy ügyet elbíráló bírák számának csökkentése megszüntetné a

---

165. *Lásd:* Press Release, Amnesty Int!, 14. lábjegyzet; Greer, *Reforming the European Convention on Human Rights: Towards Protocol 14*, *supra* note 14, 663-73. o.; Beemaert, *supra* note 14, 544-57. o.; Mahoney, *supra* note 14, 175. o.; Wildhaber, *supra* note 14, 163-64. o.; *Joint Response*, *Supra* note 14.

166. *I. jegyzőkönyv, fentebb4*, jegyzetelt cikk. 12,12.

167. *Magyarázó jelentés, fentebbi* lábjegyzet3., 39, 77-78.

168. *Id.* 34.

169. Bernhardt, *Supra* note, 14,553. o.; *lásd még* Greer, *Supra* note 14. o., 668-70. o.

170. *Id.*

171. *Jegyzőkönyv, a fenti14*, lábjegyzetben található cikk 12,12.

172. *Id.* cikk (20,2) bekezdés; *lásd még az indokolás, lásd még a fent* említett bekezdéseket3., 81-85.

173. *Magyarázó jelentés*, fentebb a következő 3.bekezdéseknél. 81-85.

174. *Lásd az* VI.8.6. részt (a nem kormányzati szervezetek ellenállásának okait ismertetve).

175. *Lásd általánosságban a fenti* 14, lábjegyzetben szereplő jegyzőkönyvet 12.
176. Interjú Jill Heine-nel, a *fenti* jegyzetben. 126.

a kollégiumi döntéshozatalt a folyamatból.<sup>177</sup> Amint azonban az indokolásban is szerepel, jelenleg a bírák döntéseiket szinte teljes mértékben az előadók jelentéseire alapozzák, ahelyett, hogy teljes körűen megvitatnák az ügyet.<sup>178</sup> Valójában a bírák szinte soha nem értenek egyet az előadó jelentésével.<sup>179</sup>

Továbbá a CDDH által 2003 áprilisában közzétett tanulmány rámutatott, hogy az egybírói összetételű szűrési eljárás a kamarai ügyek több mint ötven százalékát érintené, és "jelentős növekedést" jelentene a Bíróság azon képességében, hogy sürgős emberi jogi ügyeket bíráljon el.<sup>180</sup> A jegyzőkönyv végleges változatából kiderül, hogy a bizottság figyelmen kívül hagyta a nem kormányzati szervezetek és a Parlamenti Közgyűlés ellenvéleményét, és fenntartotta a rendelkezést, mivel a legtöbb miniszter támogatta ezt az intézkedést.

Valószínűleg a legvilágosabb példa arra, hogy a bizottság a "minimálisan győztes koalíciót" használja, az a vita, amely arról szólt, hogy egy nemzeti bíró is részt vehessen a bizottságban az ismétlődő ügyek felülvizsgálatára.<sup>181</sup> E reform mögött az az érvelés áll, hogy az intézkedés biztosítaná, hogy egy, az állam jogát ismerő nemzeti bíró is beilleszthesse véleményét az "ismétlődő" ügyek értékelése során.<sup>182</sup> A nem kormányzati szervezetek és a Parlamenti Közgyűlés ellenezte ezt az intézkedést, mert úgy vélték, hogy az lehetővé tenné az államok számára az eljárás befolyásolását, és igazságtalanul hátrányosan érintené a kérelmezőt.<sup>183</sup>

A miniszterek többsége azonban nem értett egyet ezzel a nézettel, mivel a bírói bizottság feladata eldönteni, hogy meghív-e egy nemzeti bírót a testületbe.<sup>184</sup> Továbbá, amint azt az indokolás is<sup>185</sup> felvázolja, az ok, amiért a jegyzőkönyv harmadik bekezdésében "kifejezetten megemlítették" egy állam megtámadási lehetőségét, mint "az egyik olyan tényezőt, amely arra készítheti a bizottságot, hogy felkérje a "nemzeti bíró" részvételét, az az, hogy egyébként a jegyzőkönyvben egyáltalán nem említették volna az államok azon lehetőségét, hogy megtámadják az egyszerűsített eljárás alkalmazását".<sup>186</sup> Ez az intézkedés azért került be a jegyzőkönyvbe, hogy biztosítsák a szerződő államok beleszólását a gyorsított felülvizsgálati eljárásba.<sup>187</sup> A jegyzőkönyv elfogadásának biztosítása érdekében a bizottságnak figyelembe kellett vennie ezt az aggályt. Az eredmény egy olyan kompromisszum volt, amelyben a szerződő feleket képviselő Miniszterek Tanácsa

177. Amnesty időközi tevékenységi jelentés, *fenti* lábjegyzet. 142.

178. Magyarázó jegyzet, 3. lábjegyzet, (2) bekezdés. 67. o.; 4. o., 30. n. o. A *magyarázó jelentés* közzététele óta a gyakorlat is megváltozott, így a Hivatal közvetlenül nyújtja be jelentéseit a bizottságoknak, nem pedig előadókon keresztül. Továbbra is igaz, hogy a bizottságok bírái ritkán nem értenek egyet ezekkel a jelentésekkel. Pellonpaa I. bíró e-mailje, *fenti* lábjegyzet. 153.

179. Bernhardt, *fenti* jegyzet, 14. ns. 549, 30, 31; Amnesty Interim Activities Report, *supra* megjegyzés 142.

180. CDDH zárójelentés, 106. lábjegyzet; *lásd még* Easton & Schokkenbroek, 106. lábjegyzet. 18. n. 13.

181. *Magyarázó jelentés, fentebbi* lábjegyzet (3,2) bek. 71.

182. *Id.*

183. *Id.*

184. Eaton & Schokkenbroek, *Supra* note at 18,21.

185. *Magyarázó jelentés, fentebbi* lábjegyzet (3,2) bek. 71.

186. Eaton & Schokkenbroek, *Supra* note at 18,21.

187. *Id.*

Az államok beleegyeztek abba, hogy a Bíróság gyorsított eljárásban vizsgálja felül az ismétlődő ügyeket, ami potenciálisan több állam elleni ítéletet eredményezhet; cserébe a 8. cikk harmadik bekezdése biztosítékot nyújt az államoknak arra, hogy a Bíróság nem fog automatikusan a felperes javára dönteni a korábbi esetjog alapján.<sup>188</sup>

Ezekből a példákából úgy tűnik, hogy a bizottság célja az volt, hogy a jegyzőkönyv ne csak az ügyek felülvizsgálatának felgyorsítását szolgálja az elfogadhatatlan és "lényegtelen" esetek kiküszöbölésével, hanem a jegyzőkönyv elfogadásának garantálása érdekében a szerződő államok közel egyhangú jóváhagyását is biztosítsa. Egy interjúban Schokkenbroek egyetértett azzal, hogy "nem lesz

értelme, hogy egy ilyen szerződést nagyon szűk többséggel fogadjanak el, mivel mind a negyvenhat tagállamnak ratifikálnia kell." <sup>189</sup> E támogatás biztosítása nélkül a jegyzőkönyv kidolgozására tett erőfeszítések kárba vesznének.

Az, hogy a Miniszteri Bizottság "minimálisan nyerő koalíció" stratégiája sikeres volt-e, attól függ, hogy valamennyi szerződő állam aláírja és ratifikálja-e a jegyzőkönyvet. Ami azonban a jegyzőkönyv végleges változatát illeti, a bizottság valószínűleg a legsikeresebb volt, mert elérte célját, hogy a Bíróság funkcióját inkább kvázi alkotmánybírósággá alakítsa. A bizottság sikere elsősorban annak köszönhető, hogy a bizottság ellenőrizte a jegyzőkönyv tervezetének kidolgozását, mivel a CDDH a bizottság irányítóbizottságának tagjaiból állt, és a minisztereknek jogukban állt szavazni vagy további munkára visszaküldeni bármelyik jegyzőkönyvtervezetet.

Bár a Miniszteri Bizottság volt a legbefolyásosabb, nem tudta minden célját megvalósítani. Elfogadása esetén a **14.** jegyzőkönyv fokozatosan megváltoztatja a bírósági eljárást. A bizottság csalódottságát e fokozatos reformmal kapcsolatban tükrözi, hogy máris felállított egy másik reformbizottságot, a "bölcsek" csoportját, hogy további intézkedéseket kutasson a Bíróság radikálisabb átalakítása érdekében. Így, bár a bizottság irányította a jegyzőkönyv-tervezetek kidolgozásának folyamatát, nem tudta elérni céljait, valószínűleg a "körülhatárolt stratégiai tér" kialakításáért folytatott küzdelemben szerepet játszó ellentétes érdekek miatt.<sup>190</sup>

## 2. Parlamenti Közgyűlés

A Parlamenti Közgyűlés a hazai parlamentek tagjaiból áll, akiket vagy a nép választ meg, vagy a kormányuk nevez ki.<sup>191</sup> A oldalon található. 630 képviselő és 18 "megfigyelő". A képviselők száma államonként változó, és az állam lakosságával arányos.<sup>192</sup> Ily módon a

188. *Id.*

189. Jeroen Schokkenbroek interjúja, *fenti* megjegyzés. 158.

190. Mivel azonban a Miniszteri Bizottság irányította az egész folyamatot, jelentősen korlátozhatta a többi szereplő hatását a "körülhatárolt stratégiai téren" belül és kívül. *Lásd az alábbi* VI.8. rész 2-6. pontját.

191. About the Parliamentary Assembly, [http://assembly.coe.int/Main.asp?Link=/AboutUs/APCE\\_framework.htm](http://assembly.coe.int/Main.asp?Link=/AboutUs/APCE_framework.htm) (utolsó látogatás 2006. február 13-án) (a tagállamok választják meg, hogy a képviselőket közvetlen demokrácia vagy politikai kinevezések útján választják meg).

192. A Parlamenti Közgyűlés struktúrájáról, <http://assembly.coe.int/Main.asp> oldalon.



A Parlamenti Közgyűlés a nemzeti parlamentekhez hasonlóan jellemezhető, ahol a képviselők véleménye jobban tükrözi a választópolgárok aggodalmait. Míg a Miniszteri Bizottság a szerződő államok érdekeit képviseli, addig a Parlamenti Közgyűlés az egyes szerződő államok polgárainak érdekeit. Meg kell azonban jegyezni, hogy a Közgyűlés nem rendelkezik jogalkotási hatáskörrel, hanem inkább konzultatív véleményeket ad a Miniszterek Bizottságának, amelyeket aztán el kell fogadnia, vagy elutasítani.<sup>193</sup> A Közgyűlés egyik legfontosabb feladata az EJEB kinevezése. bírák.

Amint fentebb említettük, a jegyzőkönyvtervezet eljárása átlátható volt. A CDDH üdvözölte a Parlamenti Közgyűlés javaslatait, különösen a konzultatív véleményét, amelyet a Miniszteri Bizottság elfogadott.<sup>194</sup> A Parlamenti Közgyűlés legtöbbször ellenezte, illetve támogatta a bizonyos intézkedések a "korlátozott stratégiai téren" belüli szerepének és hatalmának növelésére irányuló erőfeszítéseiből ered.

Miközben a Közgyűlés az új elfogadhatósági kritériummal és a további ad hoc bírák elfogadására vonatkozó eljárással kapcsolatban aggodalmát fejezte ki, azt sem akarta, hogy a nemzeti bírák vitathassák a meglévő precedensek alkalmazását a következőkben az ismétlődő esetek felülvizsgálata.<sup>195</sup> Ezek az intézkedések mindegyike a következőkkel foglalkozik

a Parlamenti Közgyűlés szerepének csökkentése vagy növelése. Mivel nincs jogalkotási jogköre, küzd azért, hogy releváns és befolyásos maradjon. Sőt, ahogy Schokkenbroek kifejtette: "A Parlamenti Közgyűlés meg akarja védeni a bírák kinevezésére vonatkozó előjogát. Az Irányítóbizottság azonban úgy érezte, hogy a megváltoztatni az eseti bírák kinevezésének módját, és így nem tudott eleget tenni [a Közgyűlés] aggodalmának".<sup>196</sup> Ezért a Közgyűlés nem volt olyan sikeres a Bíróság "behatárolt stratégiai terét" a maga javára alakítja.

A Parlamenti Közgyűlés egyetértett a nem kormányzati szervezetekkel, és ellenezte az új elfogadhatósági követelményt.<sup>197</sup> A Közgyűlés azzal érvelt, hogy a követelmény "homályos, szubjektív és alkalmas arra, hogy súlyos igazságtalanságot okozzon a kérelmezőnek".<sup>198</sup> Ennek ellenére a kritériumot elfogadták, bár kompromisszumokat kötöttek annak érdekében, hogy csökkentsék annak súlyosságát.<sup>19</sup>

Ehelyett a Parlamenti Közgyűlés javasolta a bírák számának növelését a Bíróság mind a negyvenöt bíróból álló Közgyűlésének kérésére.<sup>200</sup> E javaslat szerint a Közgyűlés nevezné ki

?link=/AboutUs/APCE\_structures.htm (utolsó látogatás 200613., február).

193. *Id.*

194. Interjú Jeroen Schokkenbroekkel, *fenti* megjegyzés. 158.

195. Parlamenti Közgyűlés, *251. sz. vélemény, fenti* lábjegyzet. 145.

196. *Id.*

197. *Id.*; lásd még: *Közös válasz, Supra* note. 14.

198. *Id.*; lásd még Stefania Bianchi, *EU: Amnesty aggódik a bíróság reformja miatt*,

!PS-Inter Press Service/ Global Information Network, május 12, 2004.

199. *Lásd fentebb az VI.B.1. részt.*

200. Greer, *Protocol and 14 the Future of the European Court of Human Rights (Jegyzőkönyv*



további bírák a legnagyobb jogsértéseket elkövető szerződő államokból.<sup>201</sup> Az indoklás szerint a bírák számának növelése felgyorsítaná a felülvizsgálatot, mivel a jelenlegi bírák munkaterhét csökkentené. A CDDH tagjai mérlegelték a szerződő államok véleményét (minisztereiken keresztül), és végül elutasították ezt a javaslatot. Ezt az ajánlást úgy is lehet értelmezni, hogy a Közgyűlés a Bíróság struktúrájának megváltoztatásával növelni kívánta a szerepét, hogy további bírákat nevezzen ki és jelentősebb szerepet játsszon.

A Közgyűlésnek nem tetszett az a rendelkezés, amely megváltoztatta az eseti bírák kinevezési eljárását, mivel az eljáráshoz már nem szükséges az Országgyűlés jóváhagyása az eseti bírák kinevezéséhez.<sup>202</sup> Mivel az egyik A Közgyűlés fő szerepe az EJEB bíráinak jóváhagyása, ezért növelni kívánta szerepét azáltal, hogy biztosította, hogy *minden* bírót felülvizsgál és jóváhagy.<sup>203</sup> Emellett a Közgyűlés célja az volt, hogy jóváhagyja, ki ül egy-egy testületben, nemcsak azért, hogy növelje a Közgyűlés szerepét, hanem azért is, hogy biztosítsa, hogy az ügyeket felülvizsgáló bírák legitimek legyenek.<sup>204</sup> Végül ezt a javaslatot nem fogadták el, mert a miniszterek azzal érvelt, hogy ez hátráltatná a kinevezési folyamatot, mivel a Közgyűlés jóváhagyásának elérése jelentős időt venne igénybe, és az eseti bírákat gyorsan ki kell tudni nevezni. A Közgyűlés javaslata a bürokrácia egy újabb rétegét jelentené.<sup>25</sup> Amint Schokkenbroek kifejtette: "A Közgyűlés szerepe a az ad hoc bírák kiválasztása elég messzire megy. [A régi eljárás] nehézkes eljárás volt, és a Bíróságnak gyorsabban kell haladnia ilyen bürokrácia nélkül."<sup>206</sup>

A Parlamenti Közgyűlés a nem kormányzati szervezetekkel együtt ismét nem hagyta jóvá azt az intézkedést, amely lehetővé tenné a nemzeti bírák jelenlétét az ismétlődő ügyekkel foglalkozó bizottsági üléseken, mivel ez elvonná a Közgyűlés bírák kinevezésében betöltött szerepét. Ha a nemzeti bírának engedélyezik, hogy részt vegyenek a bizottságban a Parlamenti Közgyűlés jóváhagyása nélkül, akkor annak szerepe és hatásköre csökken.<sup>207</sup> A Közgyűlés azonban nem tudta meggyőzni a bizottságot, hogy a miniszterek, mivel a jegyzőkönyv végleges változata tartalmazta azt az intézkedést, amely lehetővé teszi a nemzeti bírák jelenlétét a Parlamenti Közgyűlés jóváhagyása nélkül.<sup>208</sup>

Figyelembe véve a Parlamenti Közgyűlés által a jegyzőkönyv végleges változatához képest megfogalmazott javaslatokat és véleményeket, egyértelmű, hogy a Közgyűlés nem volt különösebben sikeres a Bíróság "korlátozott stratégiai terének" kialakításában. Nemcsak az összes arra irányuló erőfeszítése, hogy növelje vagy fenntartsa a hatalmában hatalmát az Európa Tanácsban elutasította, de nem sikerült úgy alakítania a Bíróság küldetését, hogy az tükrözze az "egyéni igazságszolgáltatásról" vallott nézetét.<sup>209</sup>

201. 14. jegyzőkönyv, 12. lábjegyzet; lásd még Eaton & Schokkenbroek, 18. lábjegyzet; *Joint Resp onse*, 18. lábjegyzet. 14.

202. Eaton & Schokkenbroek, *Supra* note at 18,21.

203. *Id.* 23.

204. *Id.*

205. Interjú Jeroen Schokkenbroekkel, *fenti* megjegyzés 152.

206. *Id.*

207. Eaton & Schokkenbroek, *supra* note , 18at 21.
208. *Lásd a 14. jegyzőkönyvet, fentebb* 11. lábjegezet, cikk. 6. cikk (az Egyezmény 26. cikkének módosítása), (1) bekezdés. 4. cikk; 4. cikk; 4. cikk (1) bek. 8. cikk (a 28. cikk módosítása), (2) bek. 3.
209. Az Európa Tanács intézményi struktúrájából adódóan a Parlamenti Közgyűlés

### 3. Szerződő Államok ("a Közösség")

A "Közösség", vagyis a szerződő államok továbbra is szerepet játszhatnak a finanszírozás és a kormányzás terén.<sup>21</sup> E dokumentumban a "szerződő államok" alatt a Miniszteri Bizottság képviselőinek azon kisebbségét értjük, akik legalább egy intézkedés ellen foglaltak állást (még ha végül meg is szavazták a jegyzőkönyvet).

A szerződő államok között jelentős nézeteltérés volt a javasolt új elfogadhatósági kritériummal kapcsolatban, különösen hat állam esetében: Ausztria, Belgium, Finnország, Lettország, Luxemburg, Magyarország és Luxemburg.<sup>21</sup> Az osztrák miniszter kompromisszumos javaslatot terjesztett elő az új elfogadhatósági kritérium megfogalmazásával kapcsolatos vita megoldására.<sup>22</sup> A legtöbb miniszter azonban túl bonyolultnak találta a javaslatot. Az osztrák javaslat rámutatott, hogy a "nincs jelentős hátrány" megfogalmazás olyan nem szándékolt negatív üzenetet közvetít, amelyet egyes

az emberi jogok megsértése nem jelentős.<sup>213</sup> nem kormányzati szervezet egyetértett ezzel értelmezése, mivel a megfogalmazást tévesen úgy is értelmezhetnék, hogy az azt jelzi a nemzeti hatóságoknak, hogy nincs szükség az emberi jogok kisebb mértékű megsértésének orvoslására.<sup>214</sup> A bírák ezután módosítást nyújtottak be a kritériumhoz, amelyet a végleges változatba elfogadtak.<sup>215</sup>

Egy másik vitatott pont volt a Parlamenti Közgyűlés javaslata a bírák számának növeléséről. Oroszország határozottan ellenezte ezt az intézkedést. Schokkenbroek szerint, mivel az intézkedés lehetővé tenné a Parlamenti Közgyűlés számára, hogy további bírákat nevezzen ki azokból az államokból, amelyek ellen a legtöbb keresetet nyújtották be, Oroszországnak "nagy nehézségei" voltak ezzel az intézkedéssel, mert ha a Bíróság két orosz bíróból állna, az "láthatóan leleplezné Oroszországot, hogy jelentős számú emberi jogot sértett meg".<sup>216</sup> A jegyzőkönyv végleges változata nem tartalmazta ezt a rendelkezést.<sup>217</sup>

Tekintettel arra, hogy ezek a szembenálló államok végül elfogadták a jegyzőkönyv végleges változatát, és mivel a legtöbb javaslatukat figyelembe vették, sikeresek voltak. Bár a Jegyzőkönyvhöz csak a miniszterek 2/3-ának támogatására volt szükség, a bizottság egyhangú vagy közel egyhangú támogatásra törekedett.

kevés befolyással rendelkezett a "korlátozott stratégiai térben". *Vö.* miniszteri bizottság, *supra* Part VI.B.1.

210. Caron, *Supra* note 20, 415-16. o.

211. Eaton & Schokkenbroek, *Supra* note 18, at 6.

212. Az elfogadhatatlanság mércéjét meghatározó javaslat a következő volt: "ha az iratokból kitűnik, hogy a kérelem tárgyát a nemzeti bíróság az Egyezmény és a hozzá csatolt jegyzőkönyvek szerint, valamint a Bíróság ítélkezési gyakorlatának fényében megfelelően megvizsgálta, kivéve, ha az Egyezményben és a hozzá csatolt jegyzőkönyvekben meghatározott emberi jogok tiszteletben tartása a kérelem további vizsgálatát teszi szükségessé, vagy ha az ügy az Egyezmény vagy a hozzá csatolt jegyzőkönyvek értelmezését vagy alkalmazását érintő súlyos kérdés, vagy általános jelentőségű súlyos kérdést vet fel.". *Id.* n15., 36.

213. *Id.* 18.

214. *Közös válasz, Supra* note 14.
215. Eaton & Schokkenbroek, *supra* note 18, at 18.
216. Interjú Jeroen Schokkenbroekkel, *fenti* megjegyzés. 152.
217. *Jegyzőkönyv, a fenti* lábjegyzetben 14,12.

annak biztosítása érdekében, hogy a Szerződő Államok aláírják és ratifikálják a Protocoi.<sup>218</sup> Ezért ezek az ellenvéleményt megfogalmazók sikeresen alakították a Bíróság "stratégiai terét".<sup>219</sup>

#### 4. Az EJEB bírái és a Bírósági Hivatal

Caron rámutat a "bírálókra", mint egy másik csoportra, amely a "korlátozott stratégiai térben" és az ellen dolgozik.<sup>220</sup> Ezt a csoportot úgy definiálja, mint "az egyedüli döntőbíró vagy a bírák vagy döntőbírák testületét, akik az intézmény ítélkező funkcióját végzik".<sup>21</sup> Caron továbbá kifejti: "[E] csoport logikája úgy tekinthető, mint az önérdék, amely abban fejeződik ki, hogy bíróként megtartják őket, egy másik intézményen belül bíróként alkalmazzák őket, vagy fenntartják és növelik a hírnevüket."<sup>222</sup> Arra a következtetésre jut, hogy a csoportot az érdekli, hogy "mi a feladatuk, és ami a legfontosabb, hogy ki határozta meg a feladatukat".<sup>223</sup>

Bár ez a meghatározás az EJEB bírái motivációjának egy részét írja le, meg kell jegyezni, hogy a bírának az is érdekükben áll, hogy biztosítsák hogy a Bíróság továbbra is működjön az emberi jogok védelme érdekében.<sup>224</sup> Emellett a reform befolyásolásának motivációja úgy is felfogható, hogy a munkaterhelésük csökkentésére törekszenek, különösen a következők tekintetében elfogadhatatlan ügyekben, hogy több kamarai ügyben dönthessenek, és jelentős hatást gyakoroljanak a precedensek kialakítására.

A Bíróság küldetését illetően a bírák között nem volt egyértelmű konszenzus abban a kérdésben, hogy a Bíróságnak inkább kvázi alkotmánybírósgként vagy az egyéni igazságszolgáltatás bíróságaként kellene-e működnie. Végül azonban a bírák támogatták

a végleges jegyzőkönyvet (amely tartalmazta az új elfogadhatósági kritériumot), jelezve a kvázi alkotmányos cél támogatását.<sup>225</sup> Wildhaber, a Bíróság elnöke különösen hangot adott a Bírósággal kapcsolatos független nézeteinek és céljainak, mivel a Bíróságnak több quasi-constitutional.<sup>226</sup> Sőt, gyakran megjelent a "bölcsek" csoportja előtt, hogy kifejtse véleményét a Bíróság további reformjáról.<sup>27</sup>

Jelenleg a bírákat a Parlamenti Közgyűlés nevezi ki hatéves, határozatlan időtartamra, de a 14. jegyzőkönyv ezt egy kilencéves időtartamra változtatja.<sup>228</sup> A nem kormányzati szervezetek a bírakkal együtt támogatták ezt az intézkedést, hogy csökkentsék a

218. *Lásd i,ifra* VI.B.1. rész.

219. A jegyzőkönyv elfogadásához szükséges egyhangúság követelménye nagyobb befolyást biztosított az egyes szerződő államoknak a "korlátozott stratégiai térben", ami több kulcsfontosságú kompromisszumot eredményezett. *Lásd fentebb* a VI.B.3. részt.

220. Caron, *fenti* megjegyzés, 20,415. pont.

221. *Id.*

222. *Id.*

223. *Id.*

224. *Állásfoglalás, Supra* note 16.

225. *Lásd id.;* *Jegyzőkönyvi feljegyzés 14, 14.*

226. *Lásd általában* Wildhaber, *Supra* note 14.

227. Az Európai Bizottság az igazságszolgáltatás hatékonyságáért, CEPEJ (2005) Rev16.

paras. 14- 20, *elérhető a következő címen: [http://www.coe.int/t/E/Legal\\_Affairs/Legal\\_co-operation/Operation\\_ofjustice/Efficiency\\_ofjustice/Meetings/I\\_Plenary/2005plenary6\\_en.asp](http://www.coe.int/t/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Operation_ofjustice/Efficiency_ofjustice/Meetings/I_Plenary/2005plenary6_en.asp).*

228. *Jegyzőkönyv14., 12. lábjegyzet2.;* *Pozíciós dokumentum, I. lábjegyzet. 6.*



a bírói kinevezésekkel<sup>2</sup> kapcsolatos politika.<sup>29</sup> Gyakran a politika is szerepet játszott az államok által a Parlamenti Közgyűlésnek tett ajánlásokban, és így az államok azért nem vették fel az államuk jelenlegi EJEB-bíróját a listára, mert az a bíró jelentős számú, az állam ellen irányuló ügyben döntött.<sup>230</sup> A bírói kinevezések egyetlen ciklusra történő átállítása tehát kiküszöbölné a politikát a kinevezésekből, és a bírának nem kellene többé aggódnia amiatt, hogy a saját államukban kampányolva befolyásolják kinevezésüket.<sup>231</sup> A bírák azért támogatták ezt a változtatást, mert félelem nélkül elfogulatlanabbá tenné őket, és megszüntetné a kampányolás szükségességét otthon. <sup>2</sup> Az intézkedést jóváhagyták, és általában nem volt ellenvetés.

Ami az egybírói formációkat illeti, a bírák nem érték el céljaikat.<sup>233</sup> A CDDH mérlegelte az egybírói formációk alternatíváit, beleértve a bírák által támogatott alternatívát, amely egy teljesen különálló szűrőbizottság létrehozását célozta, amelyben a bírói jogászok kizárólag az ügyek szűrésére és az érvénytelen ügyek elutasítására szolgálnának.

állítások.<sup>23</sup> A kialakítás az Európai Bírósághoz hasonló regionális elsőfokú bírósághoz hasonló lenne.<sup>235</sup> A bírának a külön elfogadhatósági felülvizsgálati intézmény létrehozására irányuló módosítását végül elutasították, mert abban a meggyőződésben, hogy ez az ügyek felülvizsgálati eljárását legitimálná.<sup>236</sup> Az ellenzők

azzal érvelt, hogy az eljárás nem lenne le:fi:al jellegű, mivel az ilyen kérelmeket nem bírák, hanem ügyvédek vizsgálnák felül.<sup>37</sup>

A bírák között nem volt konszenzus az elfogadhatósági kritériumot illetően, ami visszavezethető a Bíróság küldetésével kapcsolatos bírói konszenzus hiányára.<sup>238</sup> A bírák álláspontja azonban azt jelezte, hogy általánosságban támogatják a

végleges jegyzőkönyv, amely tartalmazta az elfogadhatósági kritériumot.<sup>23</sup> Matti Pellonpaa, az EJEB bírása kifejtette: "Bármilyen ellenállás különböző indítékokon alapulhatott. Egyesek talán úgy gondolták, hogy a rendelkezés nem megy elég messzire, mások azt szerették volna, ha másképp fogalmazzák meg, megint mások pedig elvi okokból elleneztek volna."<sup>240</sup> Végül a bírák összességében támogatták az intézkedést, hogy a "fontosabb" alkotmányos döntések.<sup>241</sup>

A Bíróság elnöke, Luis Wildhaber volt az egyik fő támogatója annak az elfogadhatósági kritériumnak, amely a Bíróságot az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságához hasonló alkotmánybíróssággá alakítja át.<sup>242</sup> Valójában Wildhaber

229. *Állásfoglalás*, 16. lábjegyzet; *Közös válasz*, 16. lábjegyzet. 14.

230. Eaton & Schokkenbroek, *Supra* note at 18,22.

231. *Id.*

232. *Állásfoglalás*, fenti megjegyzés 16.

233. *Id.*

234. Mahoney, *Supra* note at 14,173.

235. *Magyarázó jelentés*, fentebbi lábjegyzet (3,2) bek. 34.

236. *Id.*

237. *Állásfoglalás*, *Supra* note 16.

238. *Id.*

239. *Id.*
240. E-mail Matti Pellonpaa, az EJEB bírása, Christina Hioureasnak, az UC Berkeley School of Law (Boalt Hall) hallgatójának (2005. november 12., 2:0211 am **PST**) (a szerzőnél van).
241. *Lásd a fenti lábjegyzetben szereplő álláspontot.* 16.
242. Wildhaber, *fenti* 14,163-64. lábjegyzet; Interjú John Dalhuisennel, *fenti* lábjegyzet. 54.

az egyik olyan személy, aki a "Bölcsék" csoportjának létrehozása mögött áll, hogy a Számvevőszék további reformját, mivel nem tudta elérni céljait a jegyzőkönyvvel Az 14.<sup>243</sup>ó szemszögéből nézve, bár az egyes egyedi ügyek felülvizsgálata

a Bírósághoz való fordulás fontos, még fontosabb lenne kiszűrni az elfogadhatatlan állításokat, hogy a kulcsfontosságú ügyekben alkotmányos ítéleteket lehessen hozni.<sup>244</sup> Wildhaber az új tárgyú ügyeket helyezi előtérbe az ismétlődő keresetekkel szemben, mert szerinte az előbbieket szolgálnak "nagyítóüveggént, amely [feltárja] a nemzeti jogrendszerek tökéletlenségeit", és ezáltal lehetővé teszi az EJEB számára, hogy a ítéletei révén befolyásolja a szerződő államok emberi jogi normáit.<sup>245</sup> Azonban Wildhaber azonnali lépése a Bíróság további reformjára anélkül, hogy a jegyzőkönyv első 14hatálybalépésének lehetővé tétele negatív hatással lehet a szerződő államokra. Azaz, mivel a Jegyzőkönyv még nem került végrehajtásra, a "bölcsék" csoportjának létrehozása közvetlenül a Jegyzőkönyv elfogadása után visszatarthatja a Szerződő Államokat a Jegyzőkönyv aláírásától és ratifikálásától.

Úgy tűnik azonban, hogy Wildhaber pragmatikus álláspontot képvisel az EJEB helyzetével kapcsolatban, és attól tart, hogy a jelenlegi és a várható további ügyek beáramlása hátrányosan érinti a Bíróságot.<sup>246</sup> Az ő reformelképzelése szerint a bírácoknak több idő jutna arra, hogy a súlyosabb esetekre reflektálni.<sup>247</sup> Ahogy John Dalhuisen, az Európai Bizottság különleges tanácsadója

emberi jogi biztos, kifejtette: "Minél több időt kell a bírácoknak dinamikus ügyekkel tölteniük, annál érdekesebbek és jelentősebbek lesznek a döntéseik".<sup>248</sup> Mivel kevesebb időt kell fordítani az egyes ügyekre, és több munkát kell delegálni a Bíróság nyilvántartásában, Wildhaber attól tart, hogy a Bíróság egy kis értékű követelésekkel foglalkozó bírósággá fog átalakulni, és többé nem fog kiemelkedő szerepet játszani az emberi jogi joggyakorlatban.<sup>249</sup> Wildhaber nyilatkozatai alapján Dalhusien úgy véli, hogy "a reform mögött álló motivációnak talán az is része, hogy megváltoztassa a Bíróságnak mint pusztán adminisztratív csürhének a megítélését".<sup>250</sup>

Wildhaber aggodalmai azonban a bírósági reform történetéből is erednek. A jegyzőkönyv elfogadása után a 11.Bíróságot adminisztratív szempontból reformálták meg a gyakorlatok megváltoztatásával és a technológia korszerűsítésével, és költségvetési szempontból is reformot hajtottak végre az alábbiak révén

növekvő erőforrások. Azonban egyik reform sem tudta megfékezni az ügyek beáramlását vagy az elfogadhatatlan kérelmek számát.<sup>251</sup> Ezért a jegyzőkönyv a szűrési folyamat megváltoztatását 14javasolta annak érdekében, hogy csökkenjen a

az elfogadott esetek száma. Wildhaber elképzelése a reformról egy radikális változás, amelyben célja, hogy "teljesen megváltoztassa a Bíróság természetét".<sup>252</sup> A

---

243. Interjú John Dalhuisennel, 54. lábjegyzet; Interjú Jill Heine-nel, 54. lábjegyzet.

126.

244. Wildhaber, *Supra* note at 14,164.

245. *Id.*
246. Wildhaber, *fenti* 14,163-65. o.
247. *Id.* 163-64.
248. Interjú John Dalhuisennel, a *fenti* jegyzetben. 54.
249. Wildhaber, *fenti* 14,163-65. o.
250. *Id.*
251. *Lásd általában a fenti megjegyzés és a 3kísérő szöveg.*
252. *Id.*

A kérdés most az, hogy ez a dinamikus változás elfogadható-e a "körülhatárolt stratégiai téren" belüli és kívüli szereplők számára.

Ha a bírák sikerét az álláspontjukra alapozzuk, úgy tűnik, hogy javaslataik és véleményük többségében sikeresek voltak, de sikertelenek voltak egy külön szűrőtestület létrehozását illetően. Sikeres volt viszont a Bíróságot inkább kvázi alkotmánybíróssá alakító közös véleményük. Ezzel szemben Wildhaber elnök egyéni küzdelme a Bíróság "korlátozott stratégiai terének" kialakításáért úgy tűnik, nem volt sikeres. Ezt tükrözi, hogy a jegyzőkönyv-tervezet elkészítésének lezárása után szinte azonnal megalakította a "bölcsök" csoportját, hogy a Bíróságot radikálisabb módon tovább reformálja.<sup>253</sup>

##### 5. Az emberi jogi biztos

Az emberi jogi biztos tisztséget az 1999. évi Európa Tanácsoson belül külön intézményként hozták létre.<sup>254</sup> A biztos fő feladatai közé tartozik az emberi jogi oktatás előmozdítása, az államok ösztönzése emberi jogi struktúrák létrehozására és a meglévő struktúrák javítására, az emberi jogi joggal kapcsolatos problémák feltárása a gyakorlatokkal kapcsolatban, valamint általában az egyezmény népszerűsítése a szerződő államokban.<sup>255</sup> A biztos célja a Bíróság reformjával kapcsolatban elsősorban az volt, hogy növelje szerepét, hogy jelentősebben befolyásolja az emberi jogi joggyakorlatot.

A biztos célja az volt, hogy növelje szerepét a bírósági eljárás megváltoztatásával, így hogy lehetővé tegye számára, hogy javaslatokat nyújtson be követelések előterjesztésére.<sup>256</sup> Ahelyett, hogy teljes javaslatát elfogadták volna, kompromisszumos megállapodás született, mivel a miniszterek aggodalmukat fejezték ki, hogy a kár közvetlen megtapasztalása szükséges ahhoz, hogy követeléseket lehessen előterjeszteni.<sup>257</sup> A kompromisszum az volt, hogy a biztosnak engedélyezték, hogy harmadik félként beavatkozzon és bizonyítékokat szolgáltatson az ügyekhez. Schokkenbroek kifejtette, hogy az Irányítóbizottság habozott elfogadni a biztos javaslatát, mert az bonyolultabbá tette volna a biztos szerepét azáltal, hogy "ügyészhez hasonlóvá változtatta volna, és ez negatív hatással lehet az államokkal való párbeszédre való képességére".<sup>258</sup> Ezért a CDDH végül ezt a "szerényebb javaslatot" fogadta el, amely szerint a biztos harmadik félként avatkozhatna be.<sup>259</sup>

253. A bírák közötti korai konszenzus hiánya megakadályozta, hogy a "lehatárolt stratégiai térben" erős szerepet kapjanak. Állásfoglalásukat azonban más szereplők is felhasználták saját programjaik előmozdítására. *Lásd pl.* Amnesty Interim Activity Report, *supra* note Míg142. ugyanakkor egyes bírák, mint például Wildhaber, a Bíróság elnöke, igyekeztek úgy befolyásolni a CDDH-t, hogy az tükrözze a Bírósággal kapcsolatos független céljait. Ezzel Wildhaber tulajdonképpen saját magát helyettesítette a bírák szerepét a "lehatárolt stratégiai térben".

254. *Lásd általában:* Az emberi jogi biztos, 4. éves jelentés az Európa Tanácsnak és a Parlamenti Közgyűlésnek, CommDH IO (2004).

255. *Id.* 9-12.

256. *Id.*

257. Eaton & Schokkenbroek, *Supra* note, 18,24-25. o.

258. Interjú Jeroen Schokkenbroekkel, *fenti* megjegyzés. 152.

259. *Id.*

Dalhuisen szerint a biztos "elsősorban a saját szerepével és a Számvevőszékkel való kapcsolatának erősítésével foglalkozott".<sup>260</sup> Alvaro Gil-Robles biztos javaslatát és a jegyzőkönyv végleges változatát összehasonlítva azonban nyilvánvalóvá válik, hogy nem teljesen azt kapta, amit akart.<sup>261</sup>

Mindazonáltal a biztos "fontos fejleményként üdvözli [az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény kompromisszumos módosítását]".<sup>262</sup> A biztos megfogalmazása arra utal, hogy bár a Miniszteri Bizottság nem fogadta el az eredeti javaslatát, a végső változat mégis az ő tetszését nyerte el.

A biztos céljai és a jegyzőkönyv végeredménye alapján megállapítható, hogy a biztos enyhén sikeres volt. Tekintettel arra, hogy nem vett részt aktívan a folyamatban, és tekintettel arra, hogy megelégedett szerepének bármilyen növekedésével, a biztos sikeresen dolgozott a "korlátozott stratégiai térben", hogy a CDDH-t és a bizottságot a

A miniszterek az ő javaslatának kompromisszumos változatát fogadják el.<sup>263</sup>

#### 6. Nem kormányzati szervezetek/különleges érdekcsoportok

Bár nem rendelkeznek hivatalos szereppel az intézményben, a nem kormányzati szervezetek/különleges érdekcsoportok előnyben részesíthetnek egy adott eljárás eredményét vagy intézményi reformot.<sup>2</sup> Caron ezeket a csoportokat a folyamat "egyéb érdekelt felekként" vagy "kivülállóként" azonosítja, mivel nem töltenek be közvetlen szerepet a folyamatban.

az intézmény, és így nem tartoznak a "behatárolt stratégiai térbe".<sup>265</sup> Ő továbbá kifejti, hogy "még ha a kívülálló csoportok fontosnak is tekintik az általuk képviselt pozíciókat, szinte eleve marginális befolyással bírnak a folyamatban".<sup>2 6</sup> Így a nem kormányzati szervezetek igyekeznek növelni befolyásukat, és gyakran a "határolt tér" *ellenében* dolgoznak

A szövegezési folyamatban részt vevő három fő nem kormányzati szervezet, az Amnesty International, a Federation Internationale des Droits de l'Homme (FIDH) és a Jogászok Nemzetközi Bizottsága megfigyelői státusszal rendelkezik az Európa Tanácsban. Ezért, bár "kivülálló", mivel nem rendelkeznek

260. Interjú John Dalhuisennel, a *fenti* jegyzetben. 54.

261. Az emberi jogi biztos jelentése, *fenti* 254. lábjegyzet, 17. o. ("A biztos javaslatát és a Közgyűlés ajánlását nem tartották fenn az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 14. jegyzőkönyvében, amely módosítja az egyezmény ellenőrzési rendszerét; aggodalmuknak adtak hangot, hogy egy ilyen szerepkör sértheti a biztos és a tagállamok közötti szükséges bizalmat."). *Lásd még*: Parlamenti Közgyűlés, 251. sz. *vélemény*, *lásd még a fentiekben*. 145.

262. Az emberi jogi biztos jelentése, *lásd* a254. fenti lábjegyzet. 17.

263. Mivel a biztosnak inkább szerény céljai voltak az egyéni pozíciójával kapcsolatban, mint magasröptű intézményi törekvései, képes volt alkalmazkodni a stratégiai térben és a Minisztertanács keretein belül dolgozni. A Parlamenti Közgyűlés ezzel ellentétes foratókönyvvel szembesült.

264. Caron, *Supra* note, 20,417-18. o. (példaként említi azokat a környezetvédelmi nem kormányzati szervezeteket, amelyek érdekelték a Kereskedelmi Világszervezet testületeinek munkájában).

265. *Id.*

266. *Id.*

hivatalos szavazati jogkörrel, "bennfentesnek" is tekinthetők, mivel részvételi státusszal rendelkeznek, mivel a Tanács ezt az egyedülálló kapcsolatot alakította ki a civil társadalom tagjaival. A nem kormányzati szervezetek nemcsak saját szervezeteik véleményét fejezik ki, hanem a Bírósághoz forduló jelenlegi és jövőbeli kérelmezők hangját is képviselik. Így az egyéni emberi jogok előmozdításának célját szolgálják azáltal, hogy "a jövőbeli apf liktorok élő hangjaként szolgálnak, akiknek célja, hogy jogorvoslatot keressenek" az emberi jogok megsértése miatt az államokban.<sup>26</sup>

A legaktívabb civil szervezet valószínűleg az Amnesty International volt. Jill Heine, az Amnesty International jogi tanácsadója úgy jellemzi a nem kormányzati szervezetek célját, hogy "biztosítani kell, hogy a civil társadalom hangját meghallgassák és figyelembe vegyék a reform során".

viták.<sup>268</sup> Konkrétan, a nem kormányzati szervezetek célja az volt, hogy az új elfogadhatósági kritériumra vonatkozó záradék megdöntésével biztosítsák, hogy "az egyéni jogokat és a követelés érdemi eldöntéséhez való jogot ne csorbítsák".<sup>269</sup> A nem kormányzati szervezetek azt javasolták, hogy az ügyek beáramlásával kapcsolatos probléma gyökerét az Egyezmény nemzeti szintű jobb végrehajtásának és az erősebb hazai jogorvoslatok ösztönzésével kezeljék, de azt is javasolták, hogy a jelenlegi problémát egy szűrőmechanizmuson keresztül kezeljék.<sup>270</sup> A

meg akart győződni arról, hogy a reformfolyamat a megállapított komoly kihívások kezelésére szolgál azáltal, hogy jobban kiszűri az elfogadhatatlan eseteket és felgyorsítja az ismétlődő kérelmek felülvizsgálati eljárását. A Bíróság küldetésének tekintik, hogy az Egyezmény fenntartása révén az egyéni igazságszolgáltatást szolgálja. Ez magában foglalja az egyének jogát arra, hogy jogorvoslatért forduljanak a Bírósághoz, az Egyezmény megfelelő "nemzeti szintű végrehajtását", valamint annak biztosítását, hogy az államok azon dolgozzanak, hogy nemzeti szinten hatékony jogorvoslatot biztosít.<sup>271</sup>

A nem kormányzati szervezeteket aktívan bevonták a jegyzőkönyv reformjáról szóló vitákba, és bár "kívülállóként" jellemezhetők, mivel nem játszottak hivatalos intézményi szerepet, a nem kormányzati szervezeteket bizonyos mértékig "bennfentesként" kezelték, mivel meghívták őket a találkozókra, és arra ösztönözték őket, hogy véleményeket és javaslatokat fogalmazzanak meg a jegyzőkönyvvel kapcsolatban.<sup>72</sup> Heine azonban rámutat egy kulcsfontosságú különbségtételre, miszerint a nem kormányzati szervezetek "megfigyelők voltak, [akik] kommentálták és követték a CDDH-t".

gondosan", de közvetlen befolyással, például szavazati joggal nem rendelkezett.<sup>273</sup> Bár a nem kormányzati szervezetek

"be voltak avatva a dokumentumokba és a megbeszélésekbe", a nyilvánosság általában véve is.<sup>274</sup> A nem kormányzati szervezeteknek azonban több

lehetőségük is volt arra, hogy befolyást gyakoroljanak, mivel lobbiztak a CDDH-nál, a Miniszteri Bizottságnál, a Parlamenti Közgyűlésnél, az emberi jogi biztosnál és a szerződő államoknál.<sup>275</sup> A nem kormányzati szervezetek erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy minél több befolyásos személy és csoport támogassa ajánlásait annak érdekében, hogy a bizottságot

- 
267. Interjú Jill Heine-nel, a *fenti* jegyzetben. 126.  
268. *Id.*  
269. *Id.*  
270. *Közös válasz, Supra* note 14.  
271. Interjú Jill Heine-nel, a *fenti* jegyzetben. 126.  
272. *Id.*; Interjú Jeroen Schokkenbroekkel, *fenti* jegyzet. 134.  
273. Interjú Jill Heine-nel, a *fenti* jegyzetben. 126.  
274. *Id.*  
275. *Id.*



javaslatok. Az Amnesty a nem kormányzati<sup>14</sup> szervezetekkel együtt<sup>276</sup> benyújtotta "Comments on

a [CDDH] időközi tevékenységi jelentés: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának hosszú távú hatékonyságának biztosítása".<sup>2</sup> Ebben a jelentésben a

A nem kormányzati szervezetek részletesen kifejtették a CDDH időközi jelentésével kapcsolatos kifogásaikat, és módosításokat javasoltak.<sup>278</sup> A legfőbb félelmük az volt, hogy a jegyzőkönyvtervezet korlátozná a

egyéni petíciós jog.<sup>279</sup> Ezért a nem kormányzati szervezetek fő kifogásai az elfogadhatósági kritériumokra és a nemzeti bírák jelenlétére vonatkoztak az ismétlődő ügyekkel kapcsolatos bizottsági meghallgatásokon.<sup>280</sup>

---

276. *A közös válasz* aláírói, 14. lábjegyzet; A "Közös válasz az Emberi Jogok Európai Bírósága jövőbeli hatékonyságának biztosítására irányuló javaslatokra" című dokumentumot a következő nem kormányzati szervezetek és szervek írták alá: AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) [Egyesült Királyság], Amnesty International, APADOR-CH (The Romanian Helsinki Committee) [Románia], Association internationale pour la defense de la liberte religieuse [Svájc], Association for the Prevention of Torture (APT) [Svájc], Association for the Rehabilitation of Torture Victims - Center for Torture Victims [Bosznia-Hercegovina], Association for European integration and human rights, Jeldresagen [Dánia], Bar Human Rights Committee, British Institute for Human Rights (BIHR) [Egyesült Királyság], British Irish Rights Watch [Egyesült Királyság], Bulgarian Helsinki Committee [Bulgária], Bulgarian Lawyers for Human Rights [Bulgária], ICJ bolgár szekciója [Bulgária], Központ a demokrácia és az emberi jogok fejlesztéséért [Orosz Föderáció], Children's Legal Centre [Egyesült Királyság], Committee on the Administration of Justice (CAJ) [Egyesült Királyság], Európai Egyházak Konferenciája (CEC), Európai Igazságügyi és Békebizottságok Konferenciája [Hollandia], Dansk Retspolitisk Forening [Dánia], Den Danske Helsingforskomite (Dán Helsinki Bizottság) [Dánia], Menekültek és Száműzöttek Európai Tanácsa (ECRE), Európai Emberi Jogi Érdékvédelmi Központ [Egyesült Királyság], Európai Rasszizmusellenes Hálózat, Európai Roma Jogok Központja (ERRC), Fair Trials Abroad, Federation Internationale des Assistants Sociaux (FIAS), Federation Internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH), Folkekirkens Nødhjælp [Dánia], FN-forbundet (Egyesült Nemzetek Szövetsége) [Dánia], Georgian Young Lawyers Association [Grúzia], Gesellschaft für Bedrohte Volker [Németország], Greek Helsinki Monitor [Görögország], Helsinki Foundation for Human Rights in Poland (Lengyelország), Humanistische Union e.V. [Németország], Human Rights Association, Human Rights Watch, Magyar Helsinki Bizottság, Ihmisoikeusjuristit ry (az ICJ finn szekciója) [Finnország], Immigration Law Practitioners' Association (ILPA) [Egyesült Királyság], INQUEST [Egyesült Királyság], Institut de formation en droits de l'homme du barreau de Paris [Franciaország], International Commission of Jurists (ICJ), Internationale Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM) [Németország], International Federation of the Action by Christians Against Torture (FIACAT), International Helsinki Federation, Interights [Egyesült Királyság], International Working Group for Indigenous Affairs (IWGIA) [Dánia], Irish Penal Reform Trust [Eire], Justice [Egyesült Királyság], Kindemotilffe e.v. [Németország], Kurdish Human Rights Project (KHRP) [Egyesült Királyság], The Law Society of England and Wales [Egyesült Királyság], League of Human Rights [Cseh Köztársaság], Liberty [Egyesült Királyság], Ligue internationale de l'Enseignement, de l'Éducation et de la Culture populaire [Franciaország], Marangopoulos Foundation for Human Rights [Görögország], Medical Foundation for Care of Victims of Torture [Egyesült Királyság], Minority Rights Group [Görögország], Moldovan Helsinki Committee for Human Rights [Moldova], Movement against Racism, Nottingham University Human Rights Law Centre [Egyesült Királyság], Niimberger Menschenrechtszentrum [Németország], Opusgay [Portugália], Pat Finucane Centre [Egyesült Királyság], Peace Brigades International (Deutscher Zweig e.V.) [Németország], PRO ASYL [Németország], Red Barnet (Save the Children) [Dánia], Rehabilitation and Research Centre for Torture Victims (RCT) [Dánia], Reporters Sans Frontieres (RFS) [Franciaország], Resources Center of Moldovan Human Rights NGO's [Moldova], Scottish Human Rights Centre [Egyesült Királyság], Sokadre (Coordinated Organizations and Communities for Roma Human Rights) [Görögország], World Organization against Torture (OMCT).

277. *Lásd általában az Amnesty időközi tevékenységi jelentését, u.o. (2) . 142.*

278. *Id.*

279. *Id. bek. 5.*



Bár az elfogadhatósági kritériumot a "jelentős kárról" "jelentős hátrányra" módosították, mivel az előbbit potenciálisan túlságosan kétértelműen értelmeznék, a nem kormányzati szervezetek továbbra is ellenzik a módosított javaslatot, azzal érvelve, hogy az ellentmondana a Bíróságnak az Egyezményben meghatározott alapvető küldetésének, azaz az egyéni jogérvényesítéshez és igazságszolgáltatáshoz való jognak, mivel a kritérium kizárhatná a potenciálisan érvényes követeléseket.<sup>281</sup> Az Amnesty sajtóközleményében azt állította, hogy a döntéshozóknak biztosítaniuk kell, hogy a 14. jegyzőkönyv "ne korlátozza az egyének lehetőségét arra, hogy jogorvoslatot kapjanak az emberi jogok megsértése miatt".<sup>282</sup> Az Amnesty továbbá azzal érvelt, hogy minden emberi jogi jogsértés jelentős hátrányt jelent, és aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a javasolt módosított elfogadhatósági kritériumban szereplő kritériumok "homályosak [és] ahhoz vezethetnek, hogy arbitra határozatok", lehetővé téve a Bíróság számára, hogy potenciálisan elutasítsa a megalapozott eseteket.<sup>23</sup> Attól tartva, hogy a kritériumot az érintett államtól függően eltérően lehet alkalmazni, és attól tartva, hogy azt a különböző bírósági tanácsok következtlenül alkalmazhatják, a nem kormányzati szervezetek célja az volt, hogy kiküszöböljék a kiterjesztett a jegyzőkönyv elfogadhatósági kritériuma.<sup>284</sup> Végül a parlamenti A Közgyűlés, az emberi jogi biztos és néhány szerződő állam egyetértett a nem kormányzati szervezetek álláspontjával, amelyek ellenzik az intézkedést.

Ellenállásuk másik oka az, hogy a kevésbé "jelentős" követelések elutasításának lehetővé tétele a Bíróság számára azt a jelzést adná a szerződő államoknak, hogy megsérthetik a "kevésbé jelentős" emberi jogokat, és megúszhatják.<sup>285</sup> Az Amnesty és a más 114 nem kormányzati szervezet ezért úgy értelmezi a kiegészítő követelményt, mint "az emberi jogok védelmének csorbítását", ami az áldozatokat jogorvoslat nélkül hagyhatja.<sup>286</sup>

Továbbá, mivel a kérelmek kilencven-kilencvenhat százaléka már most is elfogadhatatlannak minősül, a nem kormányzati szervezetek azzal érveltek, hogy nincs szükség újabb elfogadhatósági kritérium hozzáadására; a reformnak inkább a szűrési folyamatot kell kezelnie és felgyorsítania. Steven Greer szerint: "Általánosságban azonban egyetértettek, hogy egy ilyen teszt kevésbé befolyásolná a Bíróság ügykezelési problémáit."<sup>287</sup> Azonban két olyan személy, akik szorosan részt vettek a tervezet kidolgozásában Jegyzőkönyv, Martin Eaton és Jeroen Schokkenbroek azzal érvelnek, hogy a további kritérium hatással lenne az ügghátraléokra - a benyújtott kérelmek körülbelül öt százalékát érintené.<sup>288</sup> Bár a kritérium ellenzői azzal érveltek, hogy öt százalék jelentéktelen, a szerzők ennek ellenkezőjével érvelnek, mivel jelenleg is vannak a Bíróság előtt folyamatban lévő ügyek 16,000, és ennek öt százaléka

281. *Id.* paras. 5, 33-37, 67-72.

282. Amnesty Int'l, *fenti* megjegyzés. 14.

283. Amnesty időközi tevékenységi jelentés, 142. lábjegyzet, (1) bekezdés. 36. pont; *lásd még az álláspontot tartalmazó dokumentumot*, 16. lábjegyzet, bek. 34. (jelezve, hogy az elfogadhatósági kritérium "meglehetősen homályos, sőt potenciálisan önkényes").

- 776            *A NEMZETKÖZI JOG BERKELEY-I FOLYÓIRATA*            [Vol. 24:2  
284. Amnesty Int'l, *fenti* megjegyzés. 14.  
285. *Id.*  
286. Greer, 14. lábjegyzet (az új kritériumok szövegezésében bekövetkezett változások következményeinek ismertetése).  
287. Greer, *Supra* note at 17,89.  
288. Eaton & Scokkenbroek, *Supra* note at 18,14.

esetek<sup>800</sup> lehetnek.<sup>289</sup> Véleményük szerint ez jelentős számú elintézett ügyet jelent.<sup>290</sup>

Ahelyett, hogy egy újabb elfogadhatósági kritériummal egészítsék ki, a nem kormányzati szervezetek sürgették a Miniszteri Bizottságot, hogy az emberi jogok állami szintű javítására összpontosítson, mint például a fent ismertetett ajánlások, és a szűrőmechanizmussal foglalkozzon az alábbiak révén.

az ügyek felülvizsgálati folyamatának felgyorsítására szolgáló rendszer bevezetése.<sup>29</sup> Ha a reformok

a probléma gyökerével, azaz a szerződő államok által elkövetett jogsértésekkel foglalkozott, ez a

"kevesebb jogsértéshez és a jogorvoslati mechanizmusok létrehozásához vagy javításához vezetne a tagállamokban".<sup>292</sup> Ezért a nem kormányzati szervezetek ajánlást terjesztettek elő az Európa Tanács számára, hogy a szerződő államokat ösztönözze arra, hogy biztosítsanak pénzügyi forrásokat az ügyvédek és a nem kormányzati szervezetek számára, hogy azok jogi segítséget nyújthassanak a potenciális kérelmezőknek, és segítsenek biztosítani, hogy a benyújtott követelések érvényesek legyenek.<sup>29</sup> Ez a reform csökkentené az elfogadhatatlan ügyek számát, mivel a polgárok segítséget kérhetnének az érvényes kereset benyújtásához. A nem kormányzati szervezetek kijelentik: "A mi

A tapasztalat az, hogy az ilyen tanácsadás visszatartotta az embereket attól, hogy téves kérelmeket nyújtsanak be."<sup>294</sup> Bár ez az intézkedés segíthet csökkenteni az elfogadhatatlan kérelmek számának csökkentése érdekében ez a javaslat valószínűleg öncélú intézkedés is, amely arra ösztönzi a szerződő államokat, hogy jobban finanszírozzák a nem kormányzati szervezeteket és erősítsék szerepüket.

Végül a nem kormányzati szervezetek a költségvetés növelését javasolták, mivel a megfelelő költségvetés kulcsfontosságú a Számvevőszék folyamatos eredményessége szempontjából (bár a költségvetési folyamat elkülönül a protokolláris folyamattól). Megjegyezték, hogy az EJEB költségvetése csak egynegyede az Európai Bíróság költségvetésének, és sürgették, hogy "alapvető fontosságú, hogy a szerződő államok nagyobb elkötelezettséget mutassanak a Bíróság rendszere iránt, és elegendő forrást biztosítsanak a Bíróság számára ahhoz, hogy elvégezhesse a feladatát.

feladatok."<sup>295</sup> Schokkenbroek azonban jelezte, hogy a költségvetés nem volt kérdéses.

az államok számára, mivel egyetértés van abban, hogy a Bíróság megfelelő finanszírozása elengedhetetlen.<sup>296</sup> Ezért kifejtette, hogy a miniszterek egy külön költségvetési folyamat során valószínűleg megszavazzák a költségvetés növelését.<sup>27</sup> A maga részéről,

Dalhuisen úgy vélte, hogy "[a] Miniszteri Bizottság pénzügyi tűrőképessége nem végtelenül rugalmas. Bár az államok nem érdekeltek abban, hogy korlátozzák a Számvevőszék

szerepét a költségvetés csökkentésében, az államok elkerülhetetlenül aggódnak a megnövekedett költségek miatt."<sup>298</sup> Bár az államok támogatják a Bíróságot, és valószínűleg megszavazzák a költségvetés növelését, ha szükségesnek ítélik, céljuk a Bíróság olyan módon történő reformja, hogy a nem igényelne jelentős költségvetési növekedést.

- 
289. *Id.*
  290. *Id.*
  291. Interjú Jill Heine-nel, 126. lábjegyzet.
  292. Bianchi, *Supra* note 198.
  293. *Közös válasz, fentebb* említett bekezdés14.,. 10.
  294. *Id* para. 11.
  295. *Id.* bek. 16.
  296. Interjú Jeroen Schokkenbroekkel, *fenti* megjegyzés. 152.
  297. *Id.*
  298. Interjú John Dalhuisennel, a *fenti* jegyzetben. 54.

Az Amnesty és a többi nem kormányzati szervezet is ellenezte az egybírói felállást azzal az indokkal, hogy az előadók jelentősebb szerepet játszanának a döntéshozatali folyamatban, és így bírói szerepet vállalnának.<sup>29</sup> A nem kormányzati szervezetek ellenezték az előadóknak ekkora jogkör biztosít, mivel az Egyezmény feljogosítja a kérelmezőket arra, hogy ügyüket "bíróság, és ne közigazgatási tisztviselők döntsék el".<sup>300</sup> Továbbá azzal érvelnek, hogy a Bíróság elveszíti a hitelességét, ha elfogad egy ilyen intézkedés, mert a döntésekből hiányozna a kollegialitás.<sup>301</sup> Mivel a CDDH nem nyújtott be semmilyen információt arra vonatkozóan, hogy a bírák mennyi időt töltenek a bizottságokban, a nem kormányzati szervezetek szerint nincs bizonyíték arra, hogy az egy bíróból álló formációk hatékonyabbak lennének, mint a három bíróból álló bizottságok, amelyek az adnizibilitásról döntenek.<sup>302</sup> Az Amnesty azonban jelezte, hogy ha a CDDH elfogadja az egy bíróból álló bírói testületet, akkor azt javasolnák, hogy a CDDH csak a következőkre korlátozza azt elfogadhatóság.<sup>303</sup> A jegyzőkönyv végleges változata valóban tartalmazta az egybírói formációkat, de csak az elfogadhatóság eldöntésére, ahogyan azt az Amnesty javasolta.<sup>30</sup>

Hasonlóképpen, a "nyilvánvalóan megalapozott" vagy "visszautasítható esetek" tekintetében a nem kormányzati szervezetek nem akarták, hogy nemzeti bíró legyen jelen az ilyen meghallgatásokon.<sup>30</sup> Ez lehetőséget adna a három bíróból álló bizottságnak arra, hogy egy választott bírót helyettesítsen a részes állam nevében, ha az állam ellenzi a három bíróból álló bizottsági eljárás alkalmazását az ismétlődő ügyekben.<sup>306</sup> A nem kormányzati szervezet álláspontja szerint ez az intézkedés csökkentené a Bíróság függetlenségének látszatát, és hátrányosan érintené a kérelmezőt.

Az Amnesty üdvözölte a bírák hivatali idejének kilenc évre történő megváltoztatását, mivel a hosszabb hivatali idő "nagyobb hivatali biztonságot" nyújt a bírácoknak, ami megerősíti függetlenségüket.<sup>30</sup> A nem kormányzati szervezetek azonban ellenezték a Parlamenti Közgyűlés javaslatát az ad hoc bírák kinevezési módjának megváltoztatására. OS Ehelyett az Amnesty azt a változatot támogatta, amelyet végül a bizottság elfogadott; vagyis azt, hogy a rendelkezés úgy változtatja meg az eljárást, hogy az államoknak először be kell nyújtaniuk a bírák listáját, és a bírói testület elnöke a bíróság ezután az ügytől függően választja ki, hogy melyik ad hoc bíró üljön be a testületbe.<sup>309</sup> Így az államok nem tudnak stratégiai megfontolásból egy adott ügy tárgyalására bírót kijelölni, mert úgy gondolják, hogy az állam javára fog dönteni.<sup>30</sup>

Bár a Parlamenti Közgyűlés javasolta a bírósági bírák számának növelését a kérelmek elbírálásának felgyorsítása érdekében, a nem kormányzati szervezetek nem támogatták a javaslatot.

---

299. *Közös válasz, fentebb* említett bekezdés14., 7.

300. *Id.*

301. *Id.*

302. Amnesty időközi tevékenységi jelentés, *fentebb* említett bekezdés142., 46.

303. *Id.* bek. 48.

304. *Jegyzőkönyv, a fenti* lábjegyzetben 14,12.
305. Az Amnesty nem akarta a következő szöveget: cikk (3) bekezdés: "bekezdés b) pontja szerinti eljárás alkalmazásait vitatta-e az adott állam". Amnesty időközi tevékenységi jelentés, *supra* note para. 142,24.
306. *Jegyzőkönyv, a fenti* 14, lábjegyzet cikke12., 38(3).
307. Amnesty időközi tevékenységi jelentés, *fenntebb* említett bekezdés142., 16.
308. Sajtóközlemény, Amensty Int'!, *fenti* megjegyzés. 14.
309. *Jegyzőkönyv, a fenti* 14, lábjegyzet cikke. 12,6.
310. Amnesty időközi tevékenységi jelentés, 142. lábjegyzet, (2) bekezdés. 52.



ezt a javaslatot, mivel nem tartották szükségesnek az eljárás felgyorsításához.<sup>311</sup> Azzal érveltek, hogy mivel a legtöbb jogsértést elkövető államok kapnának egy további bíró kinevezését, ez nem lenne igazságos, mert torzítaná az eljárást, és "aláásná a Bíróság joggyakorlatának következetességét és kollegialitását".<sup>312</sup>

Az Amnesty emellett támogatta a biztos szerepének növelését, és amellett érvelt, hogy a biztos szerepének megerősítése érdekében növeljék a költségvetését és a személyzetét.<sup>313</sup> Bár az Amnesty és a biztos támogatta egymás javaslatait, egyikük sem állítja, hogy logrollingot folytatott volna, mivel mindketten "elvi alapon működnek".<sup>314</sup> Dalhuisen inkább azt magyarázta, hogy az Amnesty International érvei nagyon meggyőzőek és jól megfogalmazottak voltak, ami magyarázhatja a hasonlóságot a álláspontok.<sup>315</sup>

Az Amnesty valójában nagyon meggyőző volt, mivel sikeresen létrehozott egy 114 nem kormányzati szervezetből álló koalíciót, amely egységes hangon szólalt fel az egyes intézkedések támogatása és ellenzése érdekében.<sup>316</sup> Ez különösen figyelemre méltó, ha figyelembe vesszük

hogy a különleges érdekcsoportok gyakran küzdenek egymás ellen, és különböző javaslatokat próbálnak előterjeszteni. Arra a kérdésre, hogy az Amnesty hogyan építette fel ezt a koalíciót, Heine elmondta, hogy az Amnesty részt vett a londoni székhelyű nemzetközi és nemzeti nem kormányzati szervezetekkel és más szakemberekkel tartott találkozókön, amelyek során

tervet dolgozott ki, és felhívta a nem kormányzati szervezeteket az államokban, hogy fejtsek ki véleményüket.<sup>317</sup> Az Amnesty konzultálna a civil szervezetekkel, és egyúttal rögzítené álláspontját egy bizonyos intézkedéssel kapcsolatban, és felkérné a többieket, hogy írják alá.<sup>318</sup>

Heine kifejtette, hogy a döntéshozatali folyamat e nem kormányzati szervezetek között nagyon átlátható és demokratikus volt.<sup>319</sup>

Arra a kérdésre, hogy Heine szerint a nem kormányzati szervezetek sikeresek voltak-e a végleges jegyzőkönyvtervezet kialakításában, így válaszolt: "Nem, nem voltunk sikeresek abban, hogy az egyéni kérelemhez való jog fenntartását az elfogadhatóság megszüntetésével biztosítsuk".

kritérium."<sup>320</sup> Tekintettel azonban arra, hogy a nem kormányzati szervezetek a "behatárolt stratégiai tér", meglehetősen sikeresek voltak. Először is, óriási kampányt indítottak 114 nem kormányzati szervezetből, amelyek alternatív megoldásokat javasoltak az ügyek beáramlására és az elfogadhatatlan kérelmek óriási számára. Ezen alternatív javaslatok előterjesztésével a nem kormányzati szervezetek befolyásolták a reformfolyamatot azáltal, hogy vitára ösztönözték az egyes javaslatokat. Sőt, sikerült közzétenniük ezeket a véleményeket, hogy növeljék a tudatosságot. Másodszor, végül néhány miniszter, az emberi jogi biztos és a Parlamenti Közgyűlés egyetértett abban, hogy

311. *Id.* paras. 62-63.

312. *Id.* bek.66

313. *Id.* paras. 49, 53-56.

314. Interjú Jill Heine-nel, a *fenti* jegyzetben. 126.
315. Interjú John Dalhuisennel, a *fenti* jegyzetben. 54.
316. *Lásd a közös választ, a fenti* lábjegyzetben. 14.
317. Interjú Jill Heine-nel, *lásd az 1. lábjegyzetet*. 26.
318. *Id.*
319. *Id.*
320. *Id.*

a nézeteikkel. Harmadszor, elfogadták azt a javaslatukat, hogy a bírák hivatali idejét egy kilencéves ciklusra korlátozzák, valamint a biztos szerepének növelésére vonatkozó javaslatukat. A miniszterek végül egyetértettek a nem kormányzati szervezetekkel, és elutasították azt a javaslatot, hogy a bírák számát aszerint növeljék, hogy mely államok ellen nyújtották be a legtöbb kérelmet, illetve hogy az ad hoc kinevezési eljárást úgy módosítsák, hogy a kinevezésekhez a Parlamenti Közgyűlés jóváhagyása szükséges legyen.

Ezek a sikerek azonban a jegyzőkönyv egészéhez képest jelentéktelenek voltak. A nem kormányzati szervezetek nem jártak sikerrel a legfontosabb céljukban, vagyis abban, hogy meggyőzzék az államokat és minisztereiket arról, hogy ne fogadják el az új elfogadhatósági kritériumot. Ez volt az egész erőfeszítésük középpontjában, és ez volt a céljuk szempontjából döntő fontosságú. Azzal, hogy nem sikerült legyőzni a kritériumot, nem alakították a Bíróság küldetését, hogy megőrizze az egyéni igazságosságot.<sup>321</sup>

## VII.

### KÖVETKEZTETÉS: KI ÉS MIÉRT GYLKOLT ÉS MIÉRT?

Egyesek "elszalasztott lehetőségként" jellemezték a jegyzőkönyvet.<sup>322</sup> Luzius Wildhaber, a Bíróság elnöke úgy tekint a jegyzőkönyvre, mint "egy lépésre a helyes irányba [de az új reformmal együtt is a Számvevőszéknek továbbra is lesz túlzott munkaterhelés." <sup>23</sup> Ez a megjegyzés azonban csupán azt tükrözheti, hogy vesztés volt a folyamatban, mivel nem tudta elérni a Bíróság radikális reformját azáltal, hogy alkotmánybíróssággá alakította át. De ha Wildhabernek igaza van, akkor mit lehetett volna még tenni, és mi akadályozta meg ezt?

A 14. jegyzőkönyv szövegezési folyamata számos szereplő összetett kölcsönhatása volt, amely inkább fokozatos reformot eredményezett, mintsem a Bíróság radikális átalakítását. Ez a szerény reform elsősorban annak köszönhető, hogy az államok vonakodtak egy drasztikusabb reformot elfogadni. A szereplők összetett kölcsönhatását figyelembe véve nehéz meghatározni, hogy ki volt a legsikeresebb a bíróság "behátárolt stratégiai terének" kialakítására irányuló törekvésben. Az egyik értelmezés szerint azt kell megvizsgálni, hogy mely szereplők voltak a legsikeresebbek a jegyzőkönyv alakításában és a Számvevőszék küldetését az egyes szereplők politikai motivációinak és a javasolt változtatási javaslatoknak a Protocoi végleges változatához képest történő figyelembevételével.<sup>324</sup> Szintén kulcsfontosságú ez a

321. Bár a nem kormányzati szervezetek nem voltak teljesen a "korlátozott stratégiai térben", képesek voltak megváltoztatni más szereplők pozícióit a térben azáltal, hogy alternatív javaslatokat terjesztettek elő, amelyeket a stratégiai tér más szereplői komolyan vettek. *Lásd például:* Parlamenti Közgyűlés, *lásd* VI.B.2. rész; Szerződő Államok, *lásd* VI.B.3. rész; Biztos, *lásd* VI.8.5. rész; *Contra* Miniszteri Bizottság, *lásd* VI.B.1. rész.

322. Interjú Luzius Wildhaberrel, az Emberi Jogok Európai Bíróságának elnökével (200421., április), [http://www.coe.int/t/e/com/files/interviews/20040421\\_interv\\_wildhaber.asp](http://www.coe.int/t/e/com/files/interviews/20040421_interv_wildhaber.asp).

323. *Id.*

324. Egyes politológusok a jogalkotási "ütésátlagok" kiszámításához folyamodtak, amelyek során kiszámítják az összes javasolt törvényjavaslatot, és elosztják azt az elfogadott törvények mennyiségével. Ha azonban ezt a taktikát a *14. jegyzőkönyv* szövegezési folyamatára alkalmazzuk úgy, hogy a javasolt módosítások számát elosztjuk az elfogadott módosítások számával, az nem szolgálna a siker jelentős mérőszámaként. Ennek oka, hogy a reformok pusztán számszerű kiszámítása figyelmen kívül hagyja a jelentős

értékelésének célja annak meghatározása, hogy mely szereplőket korlátozta leginkább a "korlátozott stratégiai tér", és így nem tudták a Bíróságot a saját elképzeléseik szerint alakítani.

A szűk egyéni igazságszolgáltatást szorgalmazók voltak a legkevésbé sikeresek, amit az is jelez, hogy az új elfogadhatósági kritériumot elfogadták. Ide tartoztak a nem kormányzati szervezetek, a Parlamenti Közgyűlés, az emberi jogi biztos (bizonyos mértékig) és néhány szerződő állam. Eközben az EJEE kvázi alkotmánybíróssággá történő átalakítását célzó egyéni igazságszolgáltatás tág értelmezését támogatók voltak a legsikeresebbek. Ide tartozik a Miniszteri Bizottság és a bírák.

A Miniszteri Bizottság volt valószínűleg a legbefolyásosabb szereplő, mivel ő irányította a folyamatot, és csak annyit kellett engednie, hogy a szerződő államok ratifikálják a jegyzőkönyvet. Így sikerült elérnie küldetését, hogy a Bíróságot kvázi alkotmánybíróssággá alakítsa át. Az idő azonban majd megmutatja, hogy a jegyzőkönyv eléri-e ezeket a célokat. A bizottság legfontosabb céljának a jegyzőkönyv elfogadásának biztosítását tekinthetjük, mivel ennek elmaradása esetén a jegyzőkönyv kidolgozása haszontalanná válna. Ebből a szempontból egyértelmű, hogy a bizottságnak sikerült konszenzust elérnie a miniszterek között. Az azonban, hogy sikerül-e biztosítani a szerződő államok aláírását és ratifikációját, már egy másik történet.

A bizottság erőfeszítései még így is sikertelennek vagy hiányosnak értelmezhetők, mivel a bizottság szinte közvetlenül a jegyzőkönyv elfogadása után felállított egy "bölcsekből" álló csoportot, amelynek feladata a további reformok vizsgálata és a Bíróság további reformját célzó cselekvési program felvázolása volt. Ez a lépés azt a látszatot kelti, hogy a jegyzőkönyv nem fogja elérni a miniszterek céljait. Ezért, bár a Miniszteri Bizottság volt a legbefolyásosabb, a 14. jegyzőkönyv és a reformcsomag nem volt teljesen megfelelő a bizottság által azonosított problémák és a kívánt megoldások kezelésére. Ez az eredmény valószínűleg annak köszönhető, hogy a Bíróság "behatárolt stratégiai terének" kialakításáért folytatott küzdelemben számos szereplő vett részt.

A Parlamenti Közgyűlés valószínűleg a legkevésbé sikeres volt, mivel nem tudta elérni fő célját, a szerepének fenntartását vagy növelését. Talán a Közgyűlés sikertelensége mond valamit az Európa Tanács struktúrájáról, ahol a nép által választott képviselők közül álló testület lényegesen kisebb befolyással bír, mint a szerződő államok véleményét képviselő testület. Lehetséges, hogy ez a reformfolyamat rávilágít az Európa Tanács demokratikus deficitjére, amelyben a választók véleményét közvetlenül képviselő tisztviselők lényegesen kisebb befolyással bírnak, mint a kinevezett bürokráták.

Az Európa Tanácson belüli lehetséges strukturális probléma ellenére a jegyzőkönyv kidolgozása során különösen sok szereplő és elképzelés került kölcsönhatásba, ami a következő átláthatóságból fakadt

---

az egyes javaslatok közötti különbségek. Egyes módosítások célja a jegyzőkönyv jelentősebb megváltoztatása, mint másoké, és ezért nehezebb lehet konszenzusra jutni velük kapcsolatban. Nem minden javasolt módosítást kell egyformán mérlegelni, ezért egy ilyen formalista értékelés nem lenne hasznos a vita szempontjából.



a folyamatot. Ugyanakkor a folyamat azt az illúziót keltette, hogy a "kívülállókat" "bennfentesként" kezelik, mivel a nem kormányzati szervezeteket meghívták a találkozókra, és arra ösztönözték őket, hogy ötleteket terjesszenek elő, de ezen ajánlások többségét nem fogadták el.

Bár a "kívülállók" véleményének többségét végül nem fogadták el, ezek a szereplők jelentős szerepet játszottak abban, hogy a folyamatot megfontoltabbá tették, így a bennfentesek alaposabban megfontolták a szavazásra bocsátott intézkedéseket és alternatívákat. Bár a nem kormányzati szervezeteket korlátozta a "korlátozott stratégiai tér", mivel nem rendelkeznek szavazási lehetőségekkel, ők maguk is befolyásolták a reformfolyamatot azáltal, hogy kifejezték a civil társadalom hangját, mivel olyan alternatív javaslatokat terjesztettek elő, amelyek a Bíróság jövőjéről szóló szélesebb körű vitához vezettek. Végül néhány miniszter, a Parlamenti Közgyűlés és az emberi jogi biztos egyetértett a nézeteikkel, és kifejezték ezeket az aggályokat a Miniszteri Bizottságnak. Bár a nem kormányzati szervezetek javaslatainak túlnyomó többségét nem fogadták el, és bár fő céljuk, hogy az új elfogadhatósági kritériumot meghiúsítsák, nem sikerült, a nem kormányzati szervezetek jelentősen megváltoztatták a folyamatot, átláthatóbbá és demokratikusabbá téve azt a Bíróság "korlátozott stratégiai tere" által szabott korlátok ellenére.

*Notes*



*Notes*