

Háttéranyag az Emberi Jogok Európai Bírósága magyar tagjának megválasztásához

I. A bíróválasztás folyamata az Európa Tanácsban

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye értelmében minden részes állam egy bírót ad a testületbe. A 21. cikk szerint „**a bírának a legmagasabb erkölcsiséggel kell rendelkezniük és vagy magas bírói hivatal betöltéséhez szükséges képesítéssel kell bírniuk, vagy elismert szakértelemmel bíró jogásznak kell lenniük**”.

A 22. cikk kimondja, hogy a **bírákat a Parlamenti Közgyűlés a részes állam által állított három jelöltet tartalmazó listából választja szótöbbséggel**. A 23. cikk szerint a bírákat kilencéves időszakra választják, nem választhatók újra. Utódjuk hivatalba lépéséig viselik tisztségüket, azzal, hogy a mandátumuk idejének lejárta után már csak a folyamatban levő ügyekben járhatnak el.

Az Egyezmény ennél részletesebben nem szabályozza az eljárást, arra a Parlamenti Közgyűlés által elfogadott különböző határozatok és ajánlások vonatkoznak. Röviden összefoglalva az eljárás a következőképpen néz ki.

1. **A Parlamenti Közgyűlés főtítkára levélben hívja fel a tagállamot, hogy meghatározott időpontig nyújtson be egy három főből álló jelölti listát.**
2. **A tagállamnak a hazai kiválasztási eljárást követően (ezt részletesen lásd alább) első körben – legalább három hónappal a lista benyújtási határidejét megelőzően – el kell juttatnia a listát egy héttagú tanácsadó testülethez** (*Advisory Panel of Experts on Candidates for Election as Judge to the European Court of Human Rights*), **amely megvizsgálja a jelölteket, és állást foglal** abban a tekintetben, hogy megfelelnek-e az Egyezmény által támasztott követelményeknek. E folyamat során amennyiben kétségei merülnek fel egy jelölt alkalmasságát illetően, a testület konzultál az érintett kormányzattal (jellemzően írásban). A tanácsadó testület véleménye (amely bizalmas) nem köti a tagállamot, de eljut a Parlamenti Közgyűlés tagjaihoz.¹
3. Ha a tanácsadó testület a három jelöltet elfogadhatónak tartja, vagy a tagállam annak ellenére benyújtja a listát a Parlamenti Közgyűlésnek, hogy azzal kapcsolatban a tanácsadó testület kétségeket támasztott, **a közgyűlés egy 22, jogi szakértelemmel rendelkező tagból álló bizottsága (Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights)² vizsgálja meg a jelöltek alkalmasságát.** A bizottság – a tanácsadó testület véleményére is kiterjedő összefoglalót követően, kb. 30 percen – **meghallgatja a jelölteket**, majd rövid vita után **titkos szavazást** tart, amelynek alapján **jelentést készít**. Ha minden jelölt alkalmasnak bizonyul, és a lista megfelel a nemek közötti egyenlőség követelményének (lásd alább), **a bizottság jelentésében elfogadásra javasolja a listát** (általában annak megjelölésével, hogy a bizottság kit tart a legmegfelelőbb jelöltnek), ha pedig nem, akkor a **lista elutasítását javasolja**, mely esetben ennek okait meg kell jelölni.

¹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cdf79

² <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/AL-XML2HTML-EN.asp?lang=en&XmlID=Committee-Cdh>

A közelmúltban az azeri és a szlovák listát (ezt kétszer) javasolta elutasításra a bizottság: mindegyik esetben meglehetősen szűkszavú indokolással, a jelöltek alkalmatlanságára hivatkozva.

Példák az indoklásokra:

„[...]

3.2. Lithuania

The Sub-Committee recommends, unanimously, the candidature of Mr Egidijus KŪRIS as the most qualified candidate.

3.3. Slovak Republic

As the candidates are not sufficiently well qualified, the Sub-Committee recommends that the list be rejected by the Assembly and that the Government of the Slovak Republic be requested to submit a new list of candidates.

[...]”³

„[...]

3.1. Armenia

The committee recommends, by a narrow majority, the candidature of Mr Armen HARUTYUNYAN, over that of the candidature of Ms Liana HAKOBYAN, as the most qualified candidate.

3.2. Azerbaijan

As none of the candidates are sufficiently well-qualified, the committee recommends that the list be rejected by the Assembly and that the Government of Azerbaijan be requested to submit a new list of candidates.

3.3. Latvia

The committee recommends, by a clear majority, the candidature of Mr Mārīņš MITS, over that of Ms Daiga REZEVSKA, as the most qualified candidate.

[...]”⁴

A bizottság ajánlását az eddigi esetekben elfogadta a Parlamenti Közgyűlés, és erre irányuló javaslat esetén a jelölteket elutasította, majd az érintett államot új lista benyújtására kérte fel.

II. A nemzeti kiválasztási folyamat

A Parlamenti Közgyűlés a belső kiválasztási folyamatot is szabályozta. A Parlamenti Közgyűlés 1646 (2009) sz. határozata előírja, hogy a **jelöltek kiválasztására irányuló tagállami folyamatnak demokratikusnak, átláthatónak és diszkrimináció-mentesnek kell lennie.**⁵ A határozat 4.1. pontja ennek megfelelően arra kötelezi a tagállamokat, hogy **nyilvános és mindenki számára nyitva álló pályázatot írjanak ki a jelölt-aspiránsok számára** (*public and open call for candidatures*), a 4.2. pont pedig rögzíti, hogy amikor a tagállam benyújtja a listát a közgyűlésnek, a jelöltek kiválasztásának módjáról is számot kell adnia.

³ Részlet, report Doc. 13233 Addendum II submitted on 17 June 2013 by rapporteur Mr. Klaas de VRIES

⁴ Részlet, Doc. 13608 Addendum 2, Parliamentary Assembly, 3 October 2014.

⁵ 1646 (2009) sz. határozat, 2. pont (Resolution 1646 (2009), Nomination of candidates and election of judges to the European Court of Human Rights – <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17704&lang=en>)

Az 5. pontban a közgyűlés felhívja azon tagállamokat, amelyek ezt még nem tették meg, hogy **hozzanak létre olyan állandó nemzeti kiválasztási eljárást**, amely nem veszélyezteti az Emberi Jogok Európai Bíróságának tekintélyét és hitelességét *ad hoc* jellegű, politikailag determinált megoldásokkal.

A Miniszteri Bizottság útmutatót⁶ bocsátott ki a **bírójelöltek kiválasztásának folyamatáról**, amely – többek között – a következőket tartalmazza:

- a) A kiválasztási eljárásnak **kiszámíthatónak** kell lennie és **előre** – akár jogszabályban, akár kiforrott joggyakorlat útján – **meghatározott szabályokon kell alapulnia**. Az eljárási szabályokat nyilvánosságra kell hozni.
- b) A jelölteknek szóló **felhívást széles körben nyilvánosságra kell hozni**, olyan módon, amely valószínűsíti, hogy az alkalmas jelöltek nagy többségének tudomására jusson. Amennyiben ez szükségesnek mutatkozik, a tagállamoknak többlet-erőfeszítéseket kell tenniük annak érdekében, hogy elégséges számú megfelelő személy jelentkezzen a jelöltek kiválasztását végző testületnél (ezzel összefüggésben a Parlamenti Közgyűlés 1649 (2004) sz. ajánlásának 19.1. pontjában arra tett javaslatot, hogy a felhívást szakfolyóiratokban is meg kell jelentetni).⁷
- c) **Ésszerű időt** kell biztosítani a jelentkezések benyújtására.
- d) **A jelöltek kiválasztását végző testülettel szemben követelmény, hogy kiegyensúlyozott legyen az összetétele**, a tagoknak együttesen rendelkezniük kell a szükséges tárgyi ismeretekkel, és alkalmasnak kell lenniük a jelöltállításhoz szükséges **tiszteletnek és bizalomnak** a kivívására. Követelmény, hogy a tagokat sokféle szakmai környezetből toborozzák (azaz különféle és különböző jellegű szervezetektől érkezzenek).
- e) **Minden komolyan vehető jelentkezőt meg kell hallgatni** (kivéve, ha a jelentkezők nagy száma ezt lehetetlenné teszi, mely esetben elfogadható egy szűkített lista létrehozása). A meghallgatásoknak standardizált forgatókönyv alapján kell történniük.
- f) Amennyiben a végső döntés meghozatalára jogosult személy vagy szerv **eltér a kiválasztást végző testület javaslatától**, ennek megfelelő – és a jelöltekkel szemben támasztott követelményrendszeren alapuló – **indokát kell adni**.
- g) **A jelentkezők jogosultak megismerni a jelentkezésük értékelésével kapcsolatos lényeges információkat**, ugyanakkor a tagállamok jogosultak bizonyos információkat bizalmasan kezelni. Az azonban mindenképpen követelmény, hogy a kiválasztott személyeket tartalmazó, a közgyűlésnek benyújtandó listát a tagállamok a hazai nyilvánosság számára megismerhetővé tegyék.

⁶ CM(2012)40-final, Guidelines[1] of the Committee of Ministers on the selection of candidates for the post of judge at the European Court of Human Rights, 2012. március 29., https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cb1ac

⁷ Recommendation 1649 (2004), Candidates for the European Court of Human Rights, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17193&lang=en>

- h) A jelöltekkel kapcsolatban az Egyezményben megfogalmazott alapvető követelményeken túlmenően elvárás, hogy **a két hivatalos nyelv** (angol és francia) **legalább egyikét magas szinten beszéljék, a másikkal kapcsolatban pedig legalább passzív nyelvismeretük legyen**, hogy a – két nyelven dolgozó – bíróság munkájában érdemben részt tudjanak venni.
- i) A nemzeti jogon túl a **nemzetközi közjogban is jártasnak kell lenniük**, a jogi munkában való gyakorlati tapasztalat előnynek minősül.
- j) A jelölteknek fő szabály **szerint olyan korúnak kell lenniük**, hogy a felső korhatár (70 év) betöltése előtt a kilencéves mandátumnak legalább a felét kitölthessék.
- k) A listának főszabály szerint **mindkét nembéli jelölteket tartalmaznia kell**, kivéve, ha a listán szereplő jelöltek olyan neműek, amely a bíróságon alulreprezentált (kevesebb mint a bírák 40%-a), vagy ha azt kivételes körülmények indokolják (pl. a tagállam igazolhatóan megtett mindent a megfelelő jelöltek megtalálása érdekében, de valamelyik nemből ennek ellenére nem sikerült alkalmas személyt találni). Az 1646 (2009) sz. határozat arra is felhívja a kormányokat, hogy a jelöltek kiválasztására létrehozott testület esetében is törekedjenek a nemek közötti arányosság megteremtésére.

III. A jelöltválasztási folyamat hiányosságának következményei

Az 1646 (2009) sz. határozat 2. pontja szerint abban az esetben, **ha a lista nem jelent igazi választási lehetőséget** a Parlamenti Közgyűlés számára (pl. csak az egyik jelölt felel meg a követelményeknek, a másik kettő nyilvánvalóan nem), **a közgyűlésnek el kell utasítani a listát**. Ha a **hazai kiválasztási folyamat nem volt tisztességes, átlátható és konzisztens, akkor a közgyűlés elutasíthatja a listát**.

Az eddigi gyakorlatban azonban nem volt példa arra, hogy a Parlamenti Közgyűlés a hazai kiválasztási folyamat elégtelensége miatt utasítson el listát.

2010-ben például orosz emberi jogi szervezetek közös levélben tiltakoztak amiatt, hogy az orosz eljárás nem felelt meg az követelményeknek.

A civilek kifogásai egyebek mellett a következők voltak:

- a kiválasztási folyamatra vonatkozóan az igazságügyi minisztérium hozott egy rendeletet, ezt azonban nem tették közzé;
- a kiválasztást végző testületben csak férfiak vettek részt;
- a kiválasztást végző testületben csak a minisztériumok és az orosz „government agent” hivatalának képviselői vettek részt, a civilszervezetek és az ombudsman képviselői nem;
- indokolatlanul rövid volt a jelentkezési határidő, ráadásul a nyári szabadságok idejére esett (2011. július 1-től augusztus 1-ig lehetett jelentkezni);
- a szaksajtóban a felhívás nem jelent meg, a strasbourgi bírósággal kapcsolatos orosz hírlevélben például csak a jelentkezési határidő lejártá után;
- egy országos napilapban jelent meg a felhívás, de annak is csak a nyomtatott verziójában, az online felületre nem tették ki;
- a jelöltek (kér férfi és egy nő) között csak olyanok voltak, akik a nemzetközi kereskedelmi jogban voltak jártasak, specializált emberi jogi ismeretekkel egyik jelölt sem rendelkezett.

A közgyűlés ennek ellenére nem utasította vissza listát, de olyan személyt választott meg, akivel szemben a civileknek nem voltak erős kifogásai, ezért volt olyan civil aktivista, aki egyfajta győzelemként tekintett a végeredményre.⁸

IV. Eddigi fejlemények itthon

A Magyar Helsinki Bizottság 2016 februárjának levélben érdeklődött az igazságügyi miniszternél arról, hogy milyen eljárásban kívánják a jelölteket kiválasztani. Erre azt a semmitmondó választ kaptuk, hogy a kormány „határidőben, kellő körültekintést követően gondoskodik majd megfelelő jelöltek állításáról”.

Ezek után júniusban rákérdeztünk a minisztériumnál, hogy benyújtották-e már a tanácsadó testületnek a listát, és ha igen, milyen eljárásban. Erre azt a választ kaptuk, hogy – meg nem nevezett szakértőkkel történt konzultáció után – pályáztatás nélkül a kormány kiválasztotta a jelölteket, és a neveiket már be is nyújtotta az ET-hez.

Megállapítható tehát, hogy **a magyar kormányzat teljes mértékben figyelmen kívül hagyta a kiválasztási eljárásra vonatkozó követelményeket, ami akkor is súlyos probléma, ha a jelöltek egyébként elfogadhatóak, szakmailag erősek lesznek.**

Ezért 2016. június 24-én több civil szervezettel közösen arra kértük Trócsányi László igazságügyi minisztert, hogy vonja vissza a benyújtott listát, és a megszabott határidőig rendelkezésre álló két hónapot kihasználva alkosson nyilvános szabályzatot a jelöltállítási folyamatra nézve, írjon ki nyilvános pályázatot a pozíció betöltésére, és ennek alapján terjessze fel a kormánynak döntésre a javasolt jelöltek listáját.

⁸ Vera Vasilieva, ‘Karinna Moskalenko On The Election Of The New Judge From Russia To The European Court Of Human Rights: “We’re Glad Our Voices Haven’t Gone Unheard,”’ *HRO.org, Rights in Russia*, 8 October 2012, <http://hro.rightsinrussia.info/archive/european-court/judge/dedov>, accessed on 1 May 2016. [*Emphasis added*].