

# Összehasonlító tanulmány a bírói kinevezések EU-s tagállami gyakorlatáról

*Lengyelország - Magyarország - Hollandia - Franciaország - Spanyolország - Svédország - Németország*

## **INDEX**

Összefoglalás

Bevezetés

### **I. *De facto* uniós hatáskör a bírák kinevezésével kapcsolatos ügyekben?**

- A. A bírák kinevezési eljárása, a bírói függetlenség egyik legfontosabb eleme*
- B. Bizottsági megközelítés a bírák kinevezésével kapcsolatban*
- C. Az igazságszolgáltatás szentélye felé?*

### **II. Esettanulmányok**

- A. Lengyelország*
- B. Magyarország*
- C. Hollandia*
- D. Franciaország*
- E. Spanyolország*
- F. Svédország*
- G. Németország*

Következtetések

Bibliográfia

*Összefoglaló*

Ha a jogállamiság, az igazságszolgáltatás függetlensége, vagy a bírák kinevezése kerül szóba, a figyelem Lengyelországra és Magyarországra irányul. E két tagállam ellen az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás folyik, részben azért, mert a bírák kinevezésének rendszere ezen országokban nem felel meg a Bizottság által védett európai normáknak, jóllehet az igazságszolgáltatás megszervezése nemzeti hatáskörbe tartozik. A Bizottság az EUSZ 2. cikkében említett uniós értékek tiszteletben tartására, az Alapjogi Charta 47. cikkére és az Európa Tanács tanácsadó testülete, a Velencei Bizottság által meghatározott normákra hivatkozva sürgeti a bírák kinevezési rendszerének reformját, valamint a törvényhozó és végrehajtó hatalom szerepének csökkentését. A Bizottság egységesítést célzó politikája jogalap-problémát vet fel, mivel több más tagállam sem felel meg a vonatkozó követelményeknek, ennek ellenére nincsenek alávetve olyan vizsgálatnak, mint Lengyelország és Magyarország.

### *Bevezetés*

Július 5-én az Európai Bizottság közzétette **negyedik éves jelentését a jogállamiságról**<sup>1</sup>. A jelentés célja, hogy "felmérje a jogállamiság helyzetét az egyes tagállamokban", és négy pillérré épül: a nemzeti igazságügyi reformokra, a korrupcióellenes keretekre, a médiapluralizmusra és a fékekhez és ellensúlyokhoz kapcsolódó egyéb intézményi vonatkozásokra. Ami a nemzeti igazságszolgáltatás rendszerét illeti, a Bizottság szorgalmazza az igazságszolgáltatás függetlenségének megerősítését, különösen a bírói tanácsok függetlenségének és hatékonyságának fokozásával, a bírák kinevezésére vonatkozó eljárások és a legfelsőbb bíróságok működésének javításával, valamint az ügyészségek autonómiájának növelésével<sup>2</sup>. **A tagállamok ezeket az ajánlásokat követve igazságügyi reformokat hajtanak végre, hogy megfeleljenek a Bizottság által támasztott elvárásoknak.**

**Az EUSZ 19. cikkével összhangban az igazságszolgáltatás megszervezése tagállami hatáskörbe tartozik,** és a tagállamok döntenek a bírák felvételére, képzésére és kinevezésére vonatkozó eljárásról, valamint az előléptetésük feltételeiről. Ha ez a helyzet, akkor miért szándékozik **a Bizottság, az EUB és az Európa Tanács** állást foglalni ezekben a kérdésekben, és a tagállamoknak meghatározni a követendő irányt a bírák kinevezésére vonatkozóan? A bírák kinevezésének kérdése természeténél fogva sok vitára okot adó kérdés, hiszen ez a bírói, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti viszonyrendszer egyik legkényesebb pontja, ami még összetettebbnek tűnik az Unió és a tagállamok közötti kapcsolatok összefüggésében. Ez nem csak a hatalmi ágak szétválasztásának kérdése, hanem úgy tűnik, hogy **az európai nemzetek szuverenitásának** tiszteletben tartására és az azon való túllépésre irányuló törekvések közötti választót meghatározó kérdése is.

Rendelkeznek-e világos elképzeléssel az európai intézmények a nemzeti bírák kinevezését illetően, amit fokozatosan a tagállamokra kényszerítenek? Milyen módon képzi ez az elképzelés **a jogállamiság** szerves részét **az EUSZ 2. cikke értelmében**, és hogyan próbálják - nem kis feszültség árán - rákényszeríteni azt a tagállamokra? Elsősorban természetesen **Magyarország és Lengyelország** példája jut eszünkbe, két olyan államé, amely konfliktusban áll az európai intézményekkel, különösen az igazságszolgáltatás függetlenségének és így a bírák kinevezésének kérdésében. Valójában

---

<sup>1</sup>Jogállamisági jelentés 2023, Európai Bizottság, 2023. július 5. Online elérhetőség: [https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_hu](https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters_hu)

<sup>2</sup>Jogállamisági jelentés 2023: Előrelépés az ajánlások 65%-a tekintetében, de további intézkedésekre van szükség, Sajtóközlemény, Európai Bizottság, 2023. július 5. Online elérhetőség: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip\\_23\\_3631](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_23_3631)

több sok más tagállamot is érint a bírák kinevezésére vonatkozó eljárások egységesítésének jelensége, de ezek nem kapnak olyan nagy politikai és médiafigyelmet, mint Magyarország és Lengyelország - ami felveti az **egyenlőtlen bánásmód és a kettős mérce** kérdését.

## I. *De facto* uniós hatáskör a bírák kinevezésével kapcsolatos ügyekben?

### *A. A bírák kinevezési eljárása, az igazságszolgáltatás függetlenségének egyik legfontosabb eleme*

Bár az igazságszolgáltatás megszervezése továbbra is nemzeti hatáskörben marad, a Szerződések számos olyan rendelkezést tartalmaznak, amelyek a hatáskör átruházásának hiányát relativizálják. Az **EUSZ 19. cikke** kimondja, hogy "a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek", míg az **Alapjogi Charta 47. cikke** kimondja, hogy mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja.

Az **igazságszolgáltatás** függetlensége központi szerepet játszik abban, hogy az igazságszolgáltatási rendszerek képesek legyenek garantálni az **Unió értékeinek tiszteletben tartását az EUSZ 2. cikke értelmében**<sup>3</sup>. Mivel a bírák kinevezési eljárása a függetlenség kulcsfontosságú eleme, ezért önmagában véve is külön kérdéssé válik, ami lehetővé teszi, hogy az EUSZ 2. cikkében említett értékek normatív jelleget kapjanak.

Így a bírák kinevezése a nemzeti hatáskör alá tartozó kérdésből az európai intézmények által komolyan vett, *de facto* kérdés vált. A bírák kinevezése a **közös értékeken alapuló Unió megteremtésének alapvető sarkalatos pontjává** vált, ami már nem csak rekognitív jellegű, hanem közvetlen hatással van a tagállamok igazságszolgáltatási rendszereire is<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup>"Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában".

<sup>4</sup>Jean-Éric Schoettl, a francia alkotmánytanács tiszteletbeli államtitkára és 1997 és 2007 között a francia alkotmánytanács titkára az európai építkezés eme fejleményével szemben úgy fogalmaz, hogy ez egy "második szerződés" létrehozását jelenti. Lásd: "Faut-il en finir avec le gouvernement des juges", *Cercle Droit et Liberté*, 2022. május 3.

### *B. Bizottsági megközelítés a bírák kinevezésével kapcsolatban*

Az éves uniós "igazságügyi eredménytábla" és az "európai szemeszter" az EU jogállamisággal kapcsolatos "eszköztárának" részét képezi, amelyben a Bizottság a világosan kifejti álláspontját az igazságszolgáltatás függetlenségéről és a nemzeti bíróságok bírúinak kinevezéséről. Az igazságszolgáltatás függetlensége a hatékony igazságszolgáltatás három paraméterének egyikeként jelenik meg.<sup>5</sup> Az eredménytábla legutóbbi, 2023. június 8-i kiadása<sup>6</sup> megemlíti, hogy az Európa Tanács 2010-ben **európai normákat** állapított meg<sup>7</sup> az igazságszolgáltatás és a bírák függetlenségére vonatkozóan, és új mutatókkal egészíti ki a tagállamok helyzetének értékelését.

Ebben az éves értékelésben a Bizottság különösen a **bírói tanácsok jogköreit és a legfelsőbb bíróságok elnökeinek kinevezési eljárásait vizsgálja**, különösen tekintettel a végrehajtó és a törvényhozó hatalom szerepére. **Az ügyészek kinevezése** szintén az eredménytábla elkészítői által vizsgált kérdés.

A tagállamok összehasonlításához használt kritériumrendszer azt sugallja, hogy a Bizottság saját doktrínát dolgozott ki ezekben a kérdésekben, figyelembe véve az Európa Tanács európai normáiban megfogalmazott észrevételeket. Ezek közé tartozik a **"Bírák Magna Chartája"**<sup>8</sup>, amely az **Európai Bírák Konzultatív Tanácsa (CCJE)** által 2010-ben elfogadott charta, mely meghatározza az e területen követendő alapelveket.

**A charta 5. pontja kimondja**, hogy a kiválasztással, kinevezéssel és előmenetellel kapcsolatos döntések objektív kritériumokon alapulnak, és azokat a bírói kar függetlenségének szavatolásáért felelős testület hozza meg. **A Charta 13. pontja** a következő képpen határozza meg e testület jellegét és összetételét:

*"A bírák függetlenségének biztosítása érdekében minden tagállam felállít egy Igazságszolgáltatási Tanácsot vagy más, külön testületet, amely maga is független a törvényhozó és végrehajtó hatalomtól, és széleskörű hatáskörrel rendelkezik a bírák jogállását, valamint az igazságszolgáltatási intézmények szervezetét, működését és*

<sup>5</sup>A másik két paraméter az igazságszolgáltatási rendszerek hatékonysága, illetve minősége.

<sup>6</sup>2023. évi uniós igazságügyi eredménytábla, 2023. június 8., Európai Bizottság. Online elérhetőség: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en)

<sup>7</sup>2010 Council of Europe Recommendation on judges: independence, efficiency, and responsibilities (Az Európa Tanács 2010. évi ajánlása a bírákról: függetlenség, hatékonyság és felelősség) Online elérhetőség: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690623/EPRS\\_BRI\(2021\)690623\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690623/EPRS_BRI(2021)690623_EN.pdf)

<sup>8</sup>Bírák Magna Chartája (CCJE - Európai Bírák Konzultatív Bizottsága), Strasbourg, 2010. november 17. Online elérhetőség: <https://rm.coe.int/2010-ccje-magna-carta-anglais/168063c431>

*megítélését érintő valamennyi kérdésben. A Tanács kizárólag, vagy jelentős többségben a bírói testület által megválasztott bírákból áll. Az Igazságszolgáltatási Tanács tevékenységéért és döntéseikért felelősséggel tartozik."*

E chartával összhangban, a bírák kinevezésével és szakmai előmenetelének irányításával kapcsolatban a Bizottság célja egyértelmű: a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szerepének lehető legnagyobb mértékű csökkentése annak érdekében, hogy a bírákat elsősorban a bírói testület tagjai nevezhessék ki, ami az igazságszolgáltatás függetlenségének garanciáját jelenti.

### *C. Az igazságszolgáltatás szentélye felé?*

A tagállamok igazságszolgáltatási rendszerének ideai értékelésében a Bizottság úgy tűnik, hogy talált egy ideális kategóriát: azokat a tagállamokat, amelyekben **sem a parlament, sem a végrehajtó hatalom nem vesz részt a legfelsőbb bíróságok elnökeinek megválasztásában**. Csak Dánia, Luxemburg, Portugália és Románia tartozik ebbe a kategóriába. Az összes többi tagállam rendszerében a törvényhozó és/vagy a végrehajtó hatalom részt vesz a javaslattevési vagy kinevezési eljárásban.<sup>9</sup>

Az Európai Bizottság azt tervezi, hogy **egységesíti az összes eljárást**, és a Dániában működő rendszerhez hasonlót hoz létre, ahol a Legfelsőbb Bíróság elnökét a bíróság többi bírója választja meg. 2016-ban a **Velencei Bizottság Jogállamisági ellenőrzőlistájában** rámutatott a korporatizmus veszélyére a kizárólag a saját társaik által jelölt tagokból álló testületek és bíróságok esetében. **Ha a kinevezések átpolitizálása az egyik elkerülendő véglet, akkor a korporatizmus a másik.**<sup>10</sup> Ez a kockázat a Bizottság szemszögéből másodlagosnak tűnik, bár meg kell jegyezni, hogy csak a fent említett négy állam felel meg a legfelsőbb bíróságok vagy a bírói tanácsok átpolitizáltságával kapcsolatos bizottsági elképzeléseknek<sup>11</sup>.

---

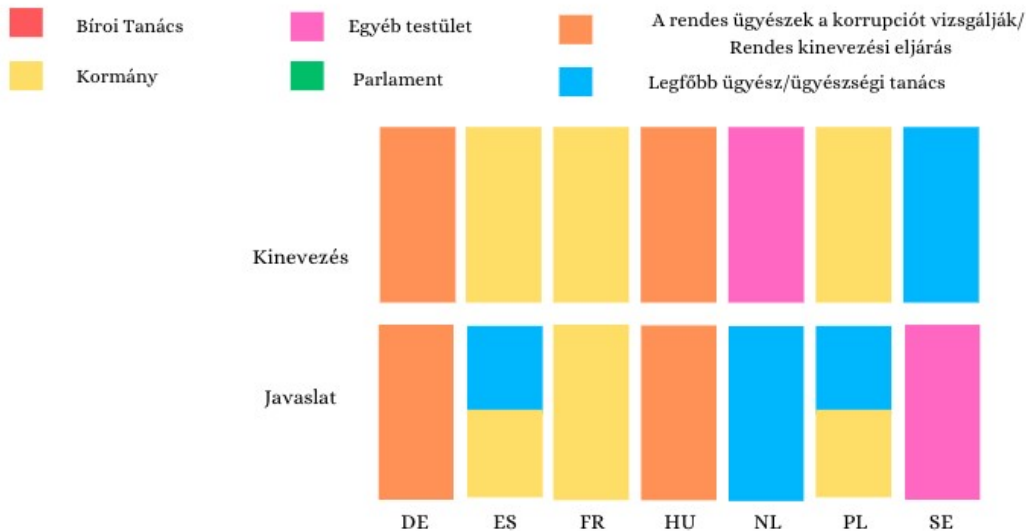
<sup>9</sup>A Cseh Köztársaságban a végrehajtó hatalom két vezetője vesz részt az eljárásban, míg Máltán a törvényhozás játszik ilyen szerepet a legfelsőbb bíróság elnökének előterjesztésében és kinevezésében.

<sup>10</sup>Rule of Law Checklist (Jogállamisági ellenőrzőlista), 2016. március 11-12., Európa Tanács Velencei Bizottsága. Online elérhetőség :

[https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule\\_of\\_Law\\_Check\\_List.pdf](https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf)

<sup>11</sup>A Bizottság a jogállamiságról szóló 2023. évi jelentésében Szlovákiát, Bulgáriát és Ciprust bírálja, mivel a bírói tanácsok tagjainak kinevezési eljárása ellentétes az Európa Tanács és a Bizottság által támogatott európai normákkal. Ezek a tagállamok azonban mégsem nem kapnak akkora politikai és médiafigyelmet, mint Magyarország és Lengyelország.

**A korrupcióellenes ügyészségi szakszolgálatok vezetőinek kinevezési eljárásai (Forrás: Európai Bizottság, 2023)**



Jóllehet a bírák kinevezésére vonatkozó eljárások kapcsán a Bizottság határozott kritikát fogalmazhatna meg a tagállamok túlnyomó többségével szemben, csak két olyan tagállam van, **Magyarország és Lengyelország**, amely ellen "a 2. cikkben említett értékek súlyos megsértésének egyértelmű kockázata" miatt az **EUSZ 7. cikke szerinti** eljárás indul, és ahol az igazságszolgáltatás függetlenségét nyíltan megkérdőjelezik. Mindkét esetben a tagállamok által végrehajtott igazságügyi reformokról van szó, és a bírák kinevezésére vonatkozó rendelkezések állnak a vita középpontjában. A bírák kinevezésének módja, ha összevetjük a Bizottság előírásaival, a többi tagállamban is legalább ennyire problematikus.

## II. Esettanulmányok

### A. Lengyelország

Ami Lengyelországot illeti, a kötelezettségszegési eljárást **2017. december 20-án** indította a Bizottság a lengyel Parlament által elfogadott **három igazságügyi reform** miatt: nevezetesen, a rendes bíróságok reformja, a Legfelsőbb Bíróság (Semmitőszék) reformja és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács reformja miatt<sup>12</sup>.

Ami a bírák kinevezését illeti, a Bizottság által Lengyelországnak felrótt kifogások elsősorban az **Országos Igazságszolgáltatási Tanács (KRS) összetételének megváltozására**

<sup>12</sup>"L'État de droit dans les conflits entre Bruxelles et le couple polono-hongrois", 2022, Fondation ID, 12.



vonatkoznak: az összesen huszonöt tagból tizenötöt a reform előtt a bírák neveztek ki, ma pedig a Szejm nevezi ki őket<sup>13</sup>. A Bizottság a Velencei Bizottság munkájára hivatkozva ellenzi ezt a kinevezési módszert; 2017. december 20-i ajánlásában, amelyben támogatja a 7. cikk Lengyelországgal szembeni alkalmazását, azzal érvel, hogy

"a jól bevált európai normák, különösen az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2010-es ajánlása előírja, hogy [az igazságszolgáltatási tanácsok] tagjainak legalább a felét a bírói testület minden szintjét képviselő bíráknak kell megválasztaniuk, az igazságszolgáltatási rendszeren belüli pluralizmus teljes tiszteletben tartása mellett. A tagállamok feladata, hogy megszervezzék igazságszolgáltatási rendszerüket, és különösen, hogy eldöntsék, létrehoznak-e igazságügyi tanácsot vagy sem. Ha azonban felállítanak egy ilyen tanácsot, mint Lengyelországban is történt, akkor annak függetlenségét az európai normáknak megfelelően kell szavatolni."<sup>14</sup>

**Lengyelország esetében markánsan kirajzolódik a bírák kinevezésére vonatkozó bizottsági doktrína.** Az idei jogállamisági jelentésben a Bizottság Lengyelországot bírálta a legtöbbit az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos kérdés miatt. Az egyrésztől a Bizottság és az EUB, másrésztől a lengyel kormány között fennálló ellentét még mindig az előtérben van, és a jelenlegi helyzetben nem tűnik valószínűnek a Magyarország és a Bizottság között a bírói függetlenség kérdésében kialakult megegyezéshez hasonló közös nevezőre jutás.

**Az EUB 2023. június 5-i ítéletében<sup>15</sup>** az igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó uniós követelményeket tovább pontosította a **lengyel Legfelsőbb Bíróság** 2017-es igazságszolgáltatási reformmal létrehozott **fegyelmi tanácsának** ügyén keresztül. E döntés mögött a Bizottság állt, mivel elnöke azt kérte az EUB-tól, hogy szabjon ki pénzbírságot Lengyelországra azt követően, hogy **2021. július 14-i határozatában** elrendelte, hogy Lengyelország függessze fel e fegyelmi tanács működését, és ennek a felszólításnak a lengyel kormány nem volt hajlandó eleget tenni. Ez a tanács a 2017-ben a **parlament ellenőrzés bizonyos fokú bevezetése érdekében** megreformált KRS által kinevezett tagokból áll. Ez nyilvánvalóan ellentétes a Bizottság és az EUB által képviselt, a bírák kinevezésével kapcsolatos normákkal<sup>16</sup>, és ez utóbbi úgy véli, hogy hatáskörrel rendelkezik e kérdésben ítéletet hozni.

---

<sup>13</sup> A spanyolországéhoz hasonló kinevezési rendszer, lásd *alább*.

<sup>14</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0835&from=EN>

<sup>15</sup> C-204/21. sz. ügy, Bizottság kontra Lengyelország

<sup>16</sup> Lásd a következő ítéleteket: C-791/19. sz., Bizottság kontra Lengyelország (2021. július 15), 98-108. pontok; C-896/19. sz., Republika és Il-Prim Ministru (2021. április 20.) 66. pont; C-824/18. sz., AB és társai (A Legfelsőbb Bíróság bírójának kinevezése - keresetek) (2021. március 2) 66., 124. és 125. pontok,



Az EUB úgy véli, hogy a lengyel Legfelsőbb Bíróság reformja ellentétes az uniós joggal, és a jogállamiságra mint az EU identitását adó, a tagállamokra jogi kötelezettségeket roví elvekben megtestesülő közös jogrendre hivatkozik. Így Lengyelország továbbra is köteles napi 500 000 eurós bírságot<sup>17</sup> fizetni.

Az egyébként Magyarországra is vonatkozó helyreállítási tervhez kapcsolódó pénzeszközök zárolásán túlmenően Lengyelországot további pénzügyi büntetőintézkedésekkel is sújtják egy olyan kényszerítő bírságotlasi mechanizmus révén, amelyet az EUB a Bizottság kérésére a jogállamiság tiszteletben tartásának elmulasztásáért fizetendő árként indokol. Ez az európai integráció történetében példátlan helyzet a lengyel Igazságszolgáltatási Tanács tagjai kinevezési módjának megváltoztatásában gyökerezik, és jól mutatja, hogy ez a kérdés mennyire kulcsfontosságúvá vált a Bizottság számára.

*Az alkotmánybírószágotokra nem vonatkoznak az uniós normák?*

A lengyel eset lehetőséget kínál arra is, hogy elgondolkodjunk az alkotmánybírószágotok jellegén és összetételén is. E tekintetben a Bizottság doktrínája nem olyan egyértelmű, mint az Igazságszolgáltatási Tanácsok összetételével kapcsolatban, de az "Igazságügyi eredménytábla" című éves kiadványban említést tesz róla. Bár a Velencei Bizottság elismerte, hogy nincsenek európai ajánlások a tagállami hatáskörbe tartozó alkotmánybírószágotok összetételére vonatkozóan.<sup>18</sup> Lengyelország példája azt mutatja, hogy ezen a területen is elmozdulás tapasztalható.

A Lengyelországgal szembeni megfogalmazott panaszok egyike a lengyel alkotmánybírószágot tizenöt bírása közül háromnak a kinevezésével kapcsolatban kialakult vitára vonatkozik. A vita 2015-ben robbant ki, amikor az előző parlamenti többség megváltoztatta a törvényt, annak érdekében, hogy előre kinevezhessen öt bírót azon bírák helyére, akiknek megbízatása 2015 novemberében és decemberében járt volna le, miközben októberben parlamenti választásokat voltak esedékesek. Az új többség érvénytelenítette ezt az öt kinevezést, és öt új bírót nevezett ki helyettük, majd nem volt hajlandó figyelembe venni az Alkotmánybírószágot döntését, ami az öt korábbi kinevezésből három érvényességét elismerte. A konfliktus a lengyel parlament által 2015 decembere és 2016 vége között sorozatban elfogadott, az Alkotmánybírószágot reformját

C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. egyesített ügyek, AK és társai (2019. november 19.) 137. és 138. pont.

<sup>17</sup> A Bíróság alelnökének 2023. április 21-i végzése előtt a napi összeg 1 millió euró volt.

<sup>18</sup> 2022. február 22-i EUB ítélet, RS (Az alkotmánybírószágot határozatok hatálya), C-430/21, EU:C:2022:99, 38 pont.

célzó törvényekkel is összefügg. Az egyik ilyen törvény módosította az Alkotmánybíróság új elnökének kinevezési eljárását 2016 decemberében, amikor az előző elnök hivatali ideje lejárt, és ezt a Bizottság jogszerűtlennek tartja<sup>19</sup>.

Ebben az esetben felesleges lenne európai normák beazonosításával próbálkozni, hiszen a 2023-as "eredménytábla" azt mutatja, hogy a bíróságok jellege és joghatósága igen változatos képet mutat<sup>20</sup>, elkülönítve az alkotmánybíróságokat, a legfelsőbb bíróságokat, a legfelsőbb közigazgatási bíróságokat és az egyetlen - Franciaországban működő - alkotmánytanácsot, melynek politikai kinevezési gyakorlata<sup>21</sup> rendhagyónak számít az Európai Unióban.

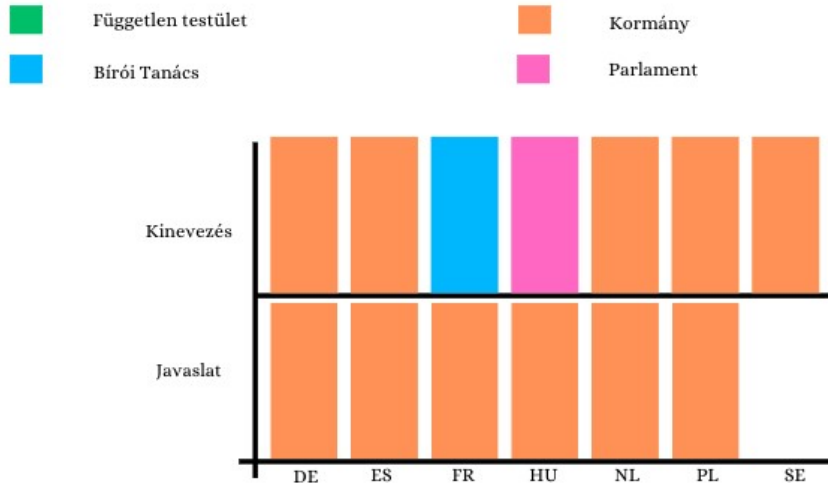
Ebben az értelemben a Bizottság Lengyelországgal szembeni kritikájával az a probléma, hogy nincsenek olyan jogi szövegek vagy gyakorlatok, amelyek alapján európai szinten ítéletet lehetne mondani az alkotmánybíróság összetételét illetően. Továbbá, tekintettel a kinevezési eljárások jelenlegi gyakorlatára a különböző tagállamokban, különösen Franciaországban, nehézkes lenne az európai normák bevezetését szorgalmazni, azonban a lengyel eset talán megnyitja az utat az ilyen típusú egységesítési törekvések előtt.

<sup>19</sup>"The rule of law in conflicts between Brussels and the Polish-Hungarian couple, 2022" (A jogállamiság a Brüsszel és a lengyel-magyar páros közötti konfliktusokban, 2022), Fondation ID, 12. o.

<sup>20</sup>Ezek számosak és eloszlásuk korántsem egyenletes az összes tagállamban: a törvénytervezetek alkotmányossági felülvizsgálata, a hatályos jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata, a (természetes vagy jogi) személyek által benyújtott alkotmányjogi panaszok kezelése, amelyek egy általános érvényű törvényt támadnak meg konkrét ügyükben, valamint a (természetes vagy jogi) személyek által benyújtott alkotmányjogi panaszok, amelyek egy hatóság egyedi, a jogaikat közvetlenül érintő aktusát (beleértve a bírósági határozatokat is) támadják meg.

<sup>21</sup>Az Alkotmány 56. cikkével összhangban az Alkotmánytanács 9 kinevezett tagból és hivatalból jelen lévő tagokból áll. Az Alkotmánytanács egyharmada háromévente megújul. Három tagot a köztársasági elnök nevez ki határozatával, Tanács elnökét szintén ő kinevezi. Három tagot a nemzetgyűlés elnöke, három másik tagot pedig a szenátus elnöke nevez ki. Ezenkívül a volt köztársasági elnökök hivatalból az Alkotmánytanács élethossziglani tagjai. A Tanács elnökei általában korábbi vezető politikusok.

A főügyészre vonatkozó javaslat és kinevezés (Forrás: EU igazságügyi eredménytábla, 2023)



- A lengyel Igazságszolgáltatási Tanács tagjainak kinevezési módja hasonló a Spanyolországban alkalmazott rendszerhez.
- A Bizottság és az EUB pénzügyi nyomást gyakorol Lengyelországra, hogy változtatást érjen el a lengyel bírák kinevezési eljárásában.
- Fennáll annak a kockázata, hogy a Bizottság álláspontja megváltozik az alkotmánybírák kinevezésével kapcsolatban.

*B. Magyarország*

A Magyarországgal szembeni eljárást az Európai Parlament indította el, amely 2018. szeptember 12-i állásfoglalásában, amelyben felszólította a Tanácsot, hogy állapítsa meg "az Unió alapértékei súlyos megsértésének egyértelmű veszélyét".

Hatáskörének az állásfoglalásban a Magyarországgal szemben megfogalmazott 27 kifogás közül az egyik különösen a bírák kinevezésére vonatkozik, nevezetesen az Országos Bírói Hivatal (OBH) létrehozására, melynek elnökét az Országgyűlés választja, és amely átveszi a bírói testület tagjai által megválasztott Országos Bírói Tanács (OBT) hatáskörének egy részét. Az állásfoglalás megfogalmazói szerint ez a tendencia ellentétes az európai normákkal, valamint a Bizottságnak a bírák kinevezésére vonatkozó jelenlegi álláspontjával.

<sup>22</sup>[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340\\_HU.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340_HU.html)

Az állásfoglalás elfogadása óta a magyarországi helyzet megváltozott, amint azt a magyarországi jogállamiságról szóló legutóbbi jelentés következtetései is mutatják. 2023. július 5-én a Bizottság elismerte, hogy **az OBH és az OBT közötti kapcsolatra vonatkozó, 2022-ben Magyarországnak tett ajánlásokat figyelembe vették**: az OBT szerepe megerősödött, így ellensúlyozva az OBH elnökének hatáskörét. Emellett a rendes eljáráson kívüli kinevezések eltörlésével, valamint a bíróság elnöke alkalmassági feltételeinek és a felette gyakorolt bírói ellenőrzésnek a megerősítésével Magyarország végrehajtotta a Bizottság ajánlását **a Kúriára vonatkozó szabályok** kiigazítására, annak érdekében, hogy e téren megfeleljen az európai normáknak<sup>23</sup>.

Így a 2010-ben hatalomra került új többség által **2011-ben végrehajtott igazságügyi reformok** logikáját részben szétzilálta a Bizottság és az Európai Parlament által Magyarországra gyakorolt nyomás, különösen a 2020-ban elfogadott jogállamisági feltételrendszer. A bírák kinevezésének kérdésében a 2011-es reformok megszüntették az 1997 óta létező korábbi Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot (OIT), különösen azért, mert a kormány álláspontja szerint az minden demokratikus ellenőrzésen kívül álló korporatista testületként működött. Tagjai gyakran bírósági elnökök is voltak, az OIT elnöki tisztét a Legfelsőbb Bíróság elnöke töltötte be, és a Tanács csak havonta egyszer ülésezett, ami az igazságszolgáltatási rendszer felügyeletének hatékonyságát, valamint az átláthatóság és objektivitás hiányát mutatja a bírácoknak a Tanácsban helyet foglaló bírák általi kinevezésének folyamatában<sup>24</sup>.

2015-től kezdve ez a magyar igazságügyi reform inspirálta a lengyel kormányt: **a bírák kinevezésében helyreállítani az egyensúlyt a törvényhozás javára**. Ez nem más, mint az Európa Tanács tanácsadó testülete által megfogalmazott, és a Bizottság által is átvett elképzelések pontos ellentéte. **A jogállamisági feltételrendszer révén** a Bizottságnak sikerült ráerőltetnie Magyarországra a bírák kinevezésével kapcsolatos nézeteit, és nyomást gyakorol Lengyelországra, hogy hozza összhangba igazságszolgáltatási rendszerét az európai normákkal.

- Akárcsak Lengyelország esetében, a Magyarország és a Bizottság közötti nézeteltérések a Parlamentnek a bírák kinevezésében játszott szerepével kapcsolatosak.
- Magyarország követte a Bizottság ajánlásait, és mára a Kúria, valamint a bírói tanácsok működésére megfelel a követelményeknek.

---

<sup>23</sup>[https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/40\\_1\\_52623\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/40_1_52623_coun_chap_hungary_en.pdf)

<sup>24</sup>The rule of law in conflicts between Brussels and the Polish-Hungarian couple (A jogállamiság a Brüsszel és a lengyel-magyar páros közötti konfliktusokban), 2022, Fondation ID, 87. o.

Nemcsak a média reflektorfényében rendszeresen szereplő Magyarország és Lengyelország kapcsán fogalmazhatók meg ajánlások az igazságszolgáltatás függetlenségére és a bírák kinevezési eljárásaira vonatkozóan. Valójában több más ország igazságszolgáltatási rendszere sem felel meg a Bizottság által szorgalmazott európai normáknak.

### *C. Hollandia*

Az Európai Bizottság mutatói szerint Hollandia azon tagállamok közé tartozik, ahol az egyik legjobb a bírói kar függetlenségének megítélése a közvélemény körében, ugyanakkor **a bírák kinevezésére szolgáló rendszere nagymértékben a végrehajtó hatalom javára billenti a súlyt.** Az Igazságszolgáltatási Tanács (*Raad voor de rechtspraak*) felhatalmazta az Országos Igazságügyi Kiválasztási Bizottságot, hogy állítsa össze a jelöltek listáját, akiket aztán az igazságügyi miniszter javaslatára a végrehajtó hatalom élethossziglani kinevezéssel nevez ki<sup>25</sup>.

A jogállamiságról szóló 2023-as jelentés a Hollandiáról szóló fejezetében rámutat, hogy a **végrehajtó és a törvényhozó hatalom befolyását** tovább kell csökkenteni a bírák kinevezési folyamatában, és amellet érvel, hogy az Igazságszolgáltatási Tanácsban a bírák aránya még nagyobb legyen - jelenleg a tanács tagjainak fele hivatásos bíró. Ugyanebben a dokumentumban egy másik megjegyzés paradoxonná teszi az egészet: a jelentés megfogalmazói megjegyzik, hogy a demokratikus legitimitás szempontjából **a Parlament részvétele a bírák kinevezésének folyamatában hozzáadott értéket jelent.** A magyar és a lengyel kormány pontosan ezt a legitimitációt hozta fel a 2011-es és 2017-es igazságügyi reformjaik igazolására, amit aztán az európai intézmények széles körben bíráltak.

Továbbá, bár az ügyészség elkülönül az Igazságügyi és Biztonsági Minisztériumtól, az **igazságügyi miniszter politikai felelősségi körébe tartozik.** Ezzel kapcsolatban a Bizottság 2020 óta fogalmaz meg ajánlásokat Hollandiának, és arra kéri, hogy szüntesse meg a végrehajtó hatalomnak biztosított azon lehetőséget, hogy **egyedi ügyekben utasításokat adjon az ügyésznek**<sup>26</sup>. Idén a holland hatóságok tájékoztatták a Bizottságot, hogy tárgyalások folynak ennek megszüntetéséről.

Egy másik probléma a Bizottság és Hollandia között az, hogy a bírák nemzeti vagy európai parlamenti képviselők is lehetnek, aminek megszüntetését a GRECO (Korrupció Elleni Államok Csoportja) kéri.

---

<sup>25</sup>A gyakorlatban a miniszter mindig a felvételi bizottság ajánlásait követi, míg a kinevezések aláírása az uralkodó feladata.

<sup>26</sup>Németország esetében is fogalmaztak meg ajánlásokat, lásd *alább*.

- A Bizottság felszólít a jogalkotó és a végrehajtó hatalom szerepének csökkentésére a bírák kinevezési folyamatában.
- A Bizottság sürgeti az ügyész szerepének átalakítását az egyedi ügyekben.
- E lényegi ajánlások ellenére Hollandia nem kapott akkora média- és politikai figyelmet, mint Lengyelország és Magyarország.

#### *D. Franciaország*

Franciaországban az igazságszolgáltatás érzékelt függetlenségének mértéke alacsonyabb, mint Hollandiában<sup>27</sup>, különösen azért, mert ezek az értékek az elmúlt években romlottak. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács európai összetétele **nem felel meg az európai normáknak, mivel a végrehajtó és a törvényhozó hatalomból kinevezett tagok aránya magas**<sup>28</sup>. A Tanács jelöli ki a vezető bírói posztokra javasolt személyeket, és az igazságügy-miniszter által történő bírói kinevezések tekintetében kötelező erejű véleményeket ad ki. Ez a gyakorlat 2008 óta létezik. **Az ügyészség az igazságügyi hatóság része és az igazságügyi miniszter felügyelete alá tartozik.**

A jelenlegi reformprojektek és a Comité des États généraux de la justice munkája ellenére az ügyészek kinevezési eljárása továbbra is a végrehajtó hatalom befolyása alatt áll. Erre a Velencei Bizottság 2023-as állásfoglalásában is rámutatott<sup>29</sup>, és Franciaországot **az e területen bevett európai gyakorlatot nem követő országgént említi. Az Európai Bizottság** a jogállamiságról szóló 2023. évi jelentésében az ügyészek jogállására és

<sup>27</sup>Igazságügyi eredménytábla, 2023, Európai Bizottság

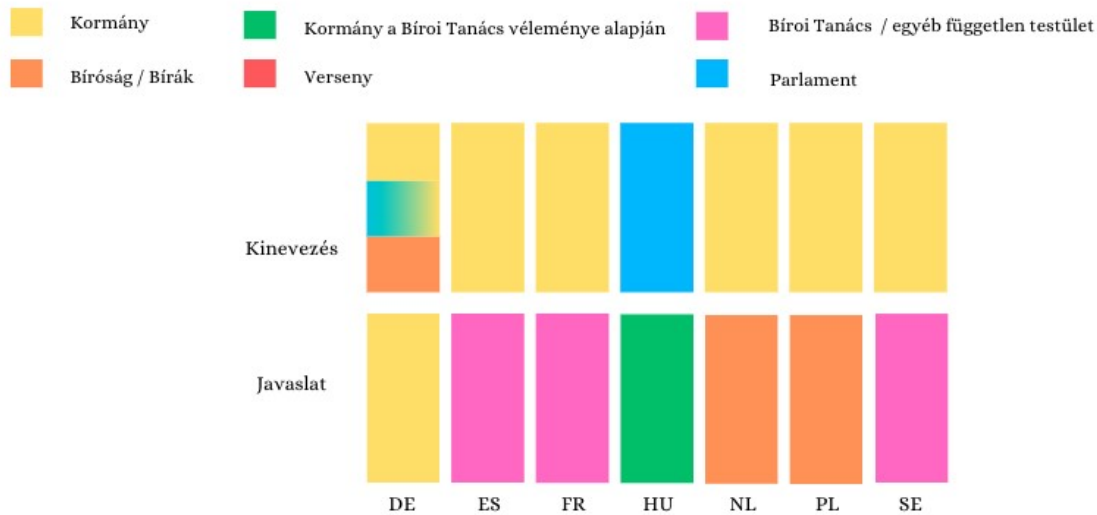
<sup>28</sup>A Franciaországnak szentelt fejezetben a 2023-as jogállamiságról szóló jelentés készítői ismertetik a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsra vonatkozó alapvető információkat: "A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsnak két különböző összetételű testülete van. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács a Semmítőszék elnökéből, öt bíróból, egy ügyészből, egy államtanácsosból, egy ügyvédből és hat egyéb olyan képesített tagból áll, akik nem parlamenti képviselők, és nem tartoznak sem a bírói, sem a közigazgatási testülethez. Egy további bíró egészíti ki a testületet, amikor az fegyelmi tanácsként jár el. Amikor az ügyességekkel kapcsolatos ügyekről van szó, a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács a Semmítőszék főügyészből, öt ügyészből, egy bíróból, az Államtanács fent említett tagjából, a fent említett jogászból és a fent említett hat egyéb szakképzett tagból áll. Egy további ügyész egészíti ki ezt a formációt, amikor fegyelmi tanácsként jár el."

<sup>29</sup>Az állásfoglalás 51. pontja több szempontból is azt mutatja, hogy a franciaországi kinevezési rendszereknek még van hová fejlődniük ahhoz, hogy megfeleljenek a Velencei Bizottság elvárásainak. A CSM esetében például a Bizottság sajnálatosnak tartja, hogy a Tanács nem rendelkezik hatáskörrel az igazságügyi miniszter által a bírák kinevezésére tett javaslatok módosítására. A június 13-án kiadott állásfoglalás a CSM összetételéről, a bírák és ügyészek kinevezéséről (de az előléptetésekről és áthelyezésekről is), valamint a fegyelmi eljárásokról és a bírák és ügyészek közötti különbségről fejt ki a Bizottság megállapításait. Online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)015-e)



kinevezési szabályaira vonatkozó alkotmányos reformok elmaradásának okát a politikai többség hiányában látja.

**A legfelsőbb bíróságok elnökeinek kinevezése: javaslattevő és kinevezésre jogosult hatóságok**  
(Forrás: EU igazságügyi eredménytábla, 2023)



Franciaország az egyetlen olyan tagállam, ahol a végrehajtó hatalom részt vesz a **Parquet national financier (PNF)** élén álló, korrupciós ügyekben illetékes ügyész megválasztásának javaslattevői és kinevezési szakaszában is. Franciaországban két önálló joghatósági ág is létezik, a polgári és büntetőügyekben eljáró rendes bíróságok és a közigazgatási bíróságok. A legfelsőbb közigazgatási bíróság, a Conseil d'État elnökét a köztársasági elnök nevezi ki. Ezenkívül a Conseil d'État 300 tagja, akiket öt kategóriába sorolnak (auditeur (könyvvizsgáló), maître des requêtes (előadó), conseiller d'État (államtanácsos), président de section (szekcióelnök) és a Conseil d'État alelnöke), **nem rendelkeznek bírói státusszal, hanem köztisztviselők**. Bár függetlenségüket törvény garantálja, és azt a köztisztviselői etikáról, jogokról és kötelezettségekről szóló 2016. április 20-i törvény 12. cikke is megerősítette, a bíróság összetételére gyakorolt politikai befolyás vita tárgyát képezi<sup>30</sup>.

- A Conseil supérieur de la magistrature tagjainak nagy részét a végrehajtó és a törvényhozó hatalom nevezi ki.
- A Conseil d'État tagjai nem rendelkeznek bírói státusszal, hanem köztisztviselők.

<sup>30</sup>"Il est temps de demander au Conseil d'Etat de se réformer pour asseoir son indépendance et son impartialité", Me Camille Mialot véleménycikke, 2020. július 9., *Le Monde*.



- Franciaország nem felel meg az ügyészségi bírák kinevezésére vonatkozó európai normáknak.
- Franciaország az egyetlen olyan tagállam, ahol a végrehajtó hatalom részt vesz mind a korrupciós ügyekben illetékes ügyész személyére tett javaslattételben, mind annak kinevezésében.

### *E. Spanyolország*

A spanyol alkotmány 117. cikke rögzíti a bírák és igazságügyi tisztviselők függetlenségét. Ezt az Általános Igazságszolgáltatási Tanács (CGPJ) működése biztosítja. A testület fegyelmi feladatokat is ellát, és felelős a bírák kinevezéséért, áthelyezéséért és előléptetéséért, valamint képzésükért és felvételükért.

A CGPJ a Legfelsőbb Bíróság elnökéből és húsz másik tagból áll, akiket a Szenátus és a Képviselőház (*Cortes Generales*) egyenlő arányban, **háromötödös többséggel** választ, majd az uralkodó nevezi ki őket. A lengyelországi igazságügyi reform hívei rendszeresen hivatkoznak Spanyolország példájára, amelynek **kinevezési rendszere megegyezik a lengyel kormány által bevezetett rendszerrel**, és részben ez az oka Spanyolország és a Bizottság közötti vitának.

A Bizottság idén is komoly aggodalmának adott hangot a CGPJ jelenlegi, a **tagok megújításával kapcsolatos patthelyzet miatt** kialakult intézményi válsága okán. Az EU sajnálatát fejezte ki amiatt, hogy nem történt semmi a testület bírói tagjainak kinevezési eljárásának kiigazítása érdekében, ami negatív hatással van a Legfelsőbb Bíróság és az igazságszolgáltatási rendszer egészének működésére. Ez a patthelyzet 2018 óta tart. 2021-ben Didier Reynders igazságügyi biztos közvetíteni próbált a kormány, az ellenzék és a szakszervezetek között. Reynders úr akkoriban úgy vélte, hogy sürgősen meg kell reformálni ezt a testületet, és a következő álláspontot alakította ki:

*"Aggodalmunkat fejezzük ki a Spanyolországban és más tagállamokban is kialakult helyzet miatt: amikor megakad a rendszer és ideiglenes igazságszolgáltatási tanács működik, és nem érkezik egyértelmű jelzés a reformmal kapcsolatban, akkor nehéz fenntartani az állampolgárok bizalmát a rendszerben.... Most nagyon fontos, hogy folytassuk a tárgyalásokat, és megpróbáljuk megszervezni a Tanács lehető legmegfelelőbb megújulását.<sup>31</sup> "*

---

<sup>31</sup>"La nomination des juges de la Cour suprême pose problème en Espagne", 2021. szeptember 20., Euronews. Online elérhetőség: <https://fr.euronews.com/my-europe/2021/09/20/la-nomination-des-juges-de-la-cour-supreme-pose-probleme-en-espagne>

Ezen túlmenően, számos más tagállamhoz hasonlóan Spanyolországot is bírálta a Bizottság, amiért nem hozta meg a szükséges intézkedéseket **az ügyész státuszának** megerősítésére, aki az igazságszolgáltatás függetlenségére és a nyomozások autonómiájára vonatkozó európai normák szerint nem eléggé független a kormánytól. Pedro Sánchez miniszterelnök is nyíltan elismerte, hogy az ügyészség a nem független a kormánytól<sup>32</sup>.

- Spanyolország nem kap akkora média- és politikai figyelmet, mint Lengyelország, annak ellenére, hogy az Általános Igazságszolgáltatási Tanács tagjainak kinevezési rendszere hasonló a lengyelországi testület esetében alkalmazott eljáráshoz.
- A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács testülete 2018 óta megújulási válságban van, ami negatív hatással van az egész spanyol igazságszolgáltatási rendszer működésére.
- Az ügyész státusza nem felel meg az igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó európai normáknak.

#### *F. Svédország*

Svédországban az Igazságügyi Minisztérium alá tartozó Nemzeti Bírósági Hivatal felelős a bíróságok általános irányításáért, ugyanakkor egy független bizottság készíti elő a bírák kinevezésére vonatkozó javaslatokat, amelyek alapján **a kormány nevezi ki a bírákat**. A bizottságnak kilenc tagja van: öt bíró vagy volt bíró, két bíróságon kívüli jogi szakértő (egy ügyvéd és egy, a helyi hatóságok és a Svéd Esélyegyenlőségi Hivatal által javasolt személy), valamint a civil társadalom két képviselője. **Ez utóbbiakat a Parlament nevezi ki, míg a másik hét tagot a kormány nevezi ki**. A végrehajtó hatalom befolyása a bírákat kinevező testületben nyilvánvalóan nem jelent problémát a bírácoknak a bírói testületek általi kinevezését szorgalmazó Bizottság számára.

Idén a Bizottság azért bírálta Svédországot, amiért nem tett lépéseket **a bírósági ülnökök kinevezési rendszere által felvetett problémák** megoldására. A Bizottság a 2023-as jogállamiságról szóló jelentés Svédországnak szentelt fejezetében - elismerve a kérdéssel kapcsolatos "széles körű társadalmi vitát" - megjegyzi, hogy **ezeket a kinevezéseket még mindig politikai pártok végzik, és ezért a kinevezett bírák függetlensége nem biztosított**. Ezt a nézetet osztja a Svéd Bírói Egyesület és a Svéd Ügyvédi Kamara is. Mindkét testület úgy véli, hogy **politikai pártok nem nevezhetnek ki ülnököket**. A Bizottság 2002 óta próbálja elérni, hogy a svéd hatóságok megreformálják ezt a rendszert, mindaddig sikertelenül.

---

<sup>32</sup>[https://www.youtube.com/watch?v=bbDsPfoE\\_a4](https://www.youtube.com/watch?v=bbDsPfoE_a4)

Svédország is azon tagállamok kisebbségéhez tartozik (Ciprus, Málta, a Cseh Köztársaság és Írország mellett), ahol a végrehajtó és a törvényhozó hatalom európai mércével mérve túl nagy szerepet játszik a Legfelsőbb Bíróság elnökének kinevezési folyamatában. Ezekben a tagállamokban a törvényhozó és/vagy végrehajtó hatalom elutasíthatja a jelöltet, és bármely más jelöltet megválaszthat, nem köteles megindokolni a jelölt kinevezésének elutasítását, és nincs lehetőség bírósági felülvizsgálat abban az esetben, ha a jelöltet nem nevezik ki. Ez pontosan az ellentétje Dániának, Luxemburnak, Romániának és Portugáliának, ahol a végrehajtó és a törvényhozó hatalom nem vesz részt az eljárásban.

- A bírósági ülnököket a politikai pártok nevezik ki, a Bizottság 2002 óta szorgalmazza ennek a rendszernek a megváltoztatását.
- A kérdésről "széles körű társadalmi vita" folyt, de semmi konkrétumot nem sikerült elérni.
- A vonatkozó európai normákhoz képest, a végrehajtó és a törvényhozó hatalom túl nagy szerepet játszik a Legfelsőbb Bíróság elnökének kinevezésében.

### G. Németország

Németország esetét érdemes közelebbről megvizsgálni, a Bizottság az igazságszolgáltatási rendszer hatékonysága, minősége és függetlensége tekintetében a tagállamot modellértékűnek tekinti<sup>33</sup>. Formai szempontból azonban a német igazságszolgáltatási rendszer nem felel meg az európai normáknak, mivel a bírák kinevezésének folyamatában a törvényhozó és végrehajtó hatalom kulcsszerepet játszik szövetségi és tartományi szinten egyaránt.

A bírák és ügyészek kinevezése - a szövetségi bíróságok és a Szövetségi Bíróság főügyésze kivételével - a *Länder*, azaz a szövetségi tartományok hatáskörébe tartozik. A kinevezési eljárások tartományonként eltérőek, de az elvek azonosak, különös tekintettel az érdemek tiszteletben tartására és a bírák kiválasztási folyamatának egy bizottság (*Richterwahlausschuss*) általi igazságügyi felügyeletére, mielőtt a végrehajtó hatalom kinevezné őket. Közigazgatási Bíróság bírait egy bizottság választja, amely a tartományok közigazgatási bíráskodásért felelős minisztereiből és ugyanennyi, a Bundestag által választott tagból áll, a választási bizottság elnöke pedig a szövetségi igazságügy-miniszter.

Németországban az ügyész a végrehajtó hatalomnak tartozik beszámolási kötelezettséggel, és tartományi szinten is léteznek ügyészségek. A jogállamiságról szóló 2023. évi jelentés Németországról szóló fejezetében megállapítja, hogy Németországban

---

<sup>33</sup> Az éves igazságügyi eredménytáblában vizsgált három kritérium.

tavaly óta nem történt előrelépés annak érdekében, hogy megszűnjön az igazságügyi minisztériumnak az a lehetősége, hogy egyedi ügyekben utasításokat adjon az ügyészségnek<sup>34</sup>. Az erről szóló, Németország által meghirdetett reform terén egyelőre nem születtek érdemi intézkedések.

Szövetségi és tartományi szinten tárgyalások folynak a bírák jogállását érintő célzott módosítások elfogadásáról az alkotmányos értékek tiszteletben tartása érdekében. A Bizottság a 2022-es jogállamiságról szóló jelentésében megállapította, hogy a legtöbb tartományban a bírák kinevezése előtti biztonsági ellenőrzése nem volt megfelelő, és hogy az európai normák nem teljesültek, mivel ezt az ellenőrzést több esetben külső szerv végezte, és nem a bírákat kinevező független hatóság. Ezt az anomáliát a Bizottság a 2022-es "Igazságügyi eredménytáblájában"<sup>35</sup> tárta fel.

- A végrehajtó és a törvényhozó hatalom kulcsszerepet játszik a bírák kinevezésének folyamatában szövetségi és állami szinten egyaránt.
- A Bizottság felszólítja Németországot, hogy tegyen lépéseket az igazságügy-miniszter egyedi ügyekben játszott lehetséges szerepének (az ügyészségnek adott utasítások lehetősége) kérdésében.
- A legtöbb tartományban a bírák kinevezése előtti biztonsági ellenőrzés elégtelen, illetve az elvégzett ellenőrzések nem felelnek meg az európai normáknak.

## Következtetések

- A Bizottságnak a nemzeti bírák és az igazságügyi tanácsok tagjainak kinevezési módjának megváltoztatására irányuló felszólítását megalapozó európai normákat a Velencei Bizottság, az Európa Tanács tanácsadó testülete dolgozta ki. **A Szerződések ezekről nem rendelkeznek.**
- Az **EUSZ 2. cikkének** alkalmazása és az a tény, hogy annak elismerő jellege megszűnt, lehetővé tette, hogy egy tagállami hatáskör az Unió *de facto* hatáskörévé váljon. Ez a tagállamok szuverenitásának azok jóváhagyása nélküli feladásaként is értelmezhető.

---

<sup>34</sup> A Bizottság elvárása az EUB egyik, az európai elfogatóparancs-eljárás keretében az igazságügyi hatóság fogalmának meghatározására vonatkozó ítéletén alapul az igazságügyi hatóság fogalmának meghatározására vonatkozik. Az Európai Unió Bíróságának ítéletei, 2019. május 27-i - C-508/18 sz. OG és PI, C-89/19 PPU sz. egyesített ügyek, valamint 2020. november 24-i - C-510/19 sz. ügy, ECLI:EU:C:2019:456.

<sup>35</sup> Lásd 2022-es uniós igazságügyi eredménytábla, 56. ábra

- Az európai intézmények elképzelése világos: a **bíráknak a bírótársak általi kinevezését** akarják kikényszeríteni. Ez magában hordozza a **korporatizmus** kialakulásának kockázatát, de a Bizottság ezt elfogadhatóbbnak tartja, mint a bíróságok átpolitizálását.
- A bírák kinevezését illetően a Bizottság elsősorban csak Magyarországra és Lengyelországra összpontosít, miközben a jogállamiságról szóló jelentés részeként minden évben közzétett országfejezetek szerint **nincs olyan tagállam, amelynek igazságszolgáltatási rendszere tökéletesen megfelelne az Európa Tanács által meghatározott és a Bizottság által is elfogadott európai normáknak.**
- **Spanyolországban az Igazságszolgáltatási Tanács tagjait ugyanúgy nevezik ki, mint Lengyelországban,** de úgy tűnik, hogy ez a tagállam nem kelti fel a Bizottság érdeklődését amikor azon fáradozik, hogy egységesítse a bírák kinevezési eljárásainak gyakorlatát.
- A Bizottság megjegyzi ugyan, hogy a **franciaországi Nemzeti Pénzügyi Ügyészség (PNF) ügyészének kinevezési eljárása** kapcsán felmerül az átpolitizáltság problémája, de ezzel vonatkozólag nem von le következtetéseket. Úgy tűnik azonban, hogy **Lengyelországgal és Magyarországgal szemben szigorúbban jár el,** pedig a bírói függetlenséggel kapcsolatos problémák kevésbé szemből ötlőek, mint a francia PNF-ben esetében.
- A **Velencei Bizottságnak** a Bizottság jelentéseinek, és a EUB határozatainak is alapjául szolgáló állásfoglalásai tükrözik az igazságszolgáltatási rendszerek sokféleségét, ez pedig nehezíti az egységes európai normák meghatározását.
- Az **EUSZ 4. cikkének (2) bekezdése** a jogrendszerek e sokféleségében nyeri el teljes értelmét. Minden tagállamnak megvan a maga nemzeti identitását meghatározó jogtörténete. **Minden e jogi hagyományok egységesítésére irányuló törekvés feszültségeket fog okozni.**
- A magyar és a lengyel kormány a **"bírák általi irányítást"** ellenző politikai irányvonalat képvisel, és vissza kívánja állítani az igazságszolgáltatás **parlamenti legitimációját és ellenőrzését.** Ez a politika az európai intézmények ellenállásába ütközik, és úgy tűnik, hogy a 2020-as jogállamisági mechanizmus bevezetése óta egyre nehezebb annak további fenntartása.
- E jogi korlátok beazonosítása azért nehéz, mert az Európai Unió belüli, a jogállamiság kérdésével kapcsolatos jelenlegi nézeteltérések gyökere **inkább politikai, mint jogi természetű,** és a Bizottság és az Európai Parlament többségével ellentétes politikai irányvonalak elítéléséből fakadnak.

## Bibliográfia

- Rule of Law Report 2023, European Commission, 2023. július 5
- Rule of Law Report 2023: progress made on 65% of recommendations, but further action needed, Press release, European Commission, 2023. július 5
- The 2023 EU Justice Scoreboard, European Commission, 2023 június 8
- Rule of Law Checklist, Venice Commission of the Council of Europe, 2016 március 11-12
- 2010 Council of Europe Recommendation on judges: independence, efficiency and responsibilities.
- Magna Carta of Judges (CCJE - Consultative Committee of European Judges), Strasbourg, 2010 november 17
- « L'État de droit dans les conflits entre Bruxelles et le couple polono-hongrois », 2022, Fondation ID, 116. oldal
- Ghislain Benhessa, *Le Totem de l'État de droit: concept flou et conséquences claires*, L'Artilleur, 2021, 240. oldal
- Jean-Éric Schoettl, *La Démocratie au péril des prétoires: de l'État de droit au gouvernement des juges*, Gallimard, 2022, 256. oldal
- « Faut-il en finir avec le gouvernement des juges? », Cercle Droit et Liberté, 2022. május 3
- « Il est temps de demander au Conseil d'Etat de se réformer pour asseoir son indépendance et son impartialité », Tribune de Me Camille Mialot, 2020 július 9, *Le Monde*
- « La nomination des juges de la Cour suprême pose problème en Espagne », 2021. szeptember 20, *Euronews*