



# Továbbra is veszélyben a bírói függetlenség és a jogállamiság Magyarországon

2015. október

A Nemzetközi Ügyvédi Kamarai Egyesület Emberi Jogi Intézetének (IBAHRI) jelentése.

A jelentés a 2009-es Lund-London Irányelvek szerint készült ([www.factfindingguidelines.org](http://www.factfindingguidelines.org))

A jelentésben foglalt anyagok a Nemzetközi Ügyvédi Kamarai Egyesületre történő hivatkozás mellett korlátozás nélkül idézhetők vagy sokszorosíthatók.

## Köszönetnyilvánítás

Az IBAHRI delegáció köszönetét fejezi ki az együttműködésért és vendégszeretetért mindazon személyeknek, akikkel a misszió ideje alatt találkozott, valamint a Magyar és a Budapesti Ügyvédi Kamara tagjainak, akik felbecsülhetetlen segítséget nyújtottak a delegáció találkozási és a logisztikai teendők megszervezésében. Az IBAHRI egyúttal köszöni a magyar állandó ENSZ misszió támogatását a kormányzati találkozók megszervezésének elősegítésében. Az IBAHRI ezúton szeretne továbbá köszönetet mondani az IBAHRI gyakornokainak: Imogen Canavannek, Preetika Mathurnak, Kate Mozynskinek, Andrea Preziosinak és Alexa Romanellinek azért a jelentős kutatási munkáért, amelyet a misszió előkészületei során és eme jelentés elkészítése érdekében végeztek.



the global voice of  
the legal profession®

# **Továbbra is veszélyben a bírói függetlenség és a jogállamiság Magyarországon**

**2015. október**

A jelentésben foglalt anyagok a Nemzetközi Ügyvédi Kamarai Egyesületre történő hivatkozás mellett korlátozás nélkül idézhetők vagy sokszorosíthatók.



# Tartalomjegyzék

<b>Rövidítések jegyzéke</b>	<b>7</b>
<b>Vezetői összefoglaló</b>	<b>9</b>
<b>Első fejezet: Bevezetés</b>	<b>12</b>
1.1 Az IBAHRI misszió feladatterve	12
1.2 Interjúk és konzultációk	13
1.3 A delegáció tagjai	13
<b>Második fejezet: Háttér információ</b>	<b>15</b>
2.1 Az IBAHRI 2012. évi missziójának háttere	15
2.2 A közelmúlt jogalkotási és politikai fejleményei	16
<b>Harmadik fejezet: A bírói testület függetlensége</b>	<b>18</b>
3.1 Nemzetközi és regionális normák	18
3.2 Igazságszolgáltatás Magyarországon	19
3.3 Az OBT és az OBH elnökének szerepére vonatkozó frissített információk	20
3.4 Az OBH elnökének megválasztására és utódlására vonatkozó frissített információk	23
3.5 Az ügyáthelyezéssel kapcsolatos frissített információk	23
3.6 A bírák áthelyezésére vonatkozó frissített információk	23
3.7 Az OBT pénzügyi autonómiájára vonatkozó frissített információk	24
3.8 A bírák kinevezésére vonatkozó frissített információk	24
3.9 A Legfelsőbb Bíróság elnökének leváltására vonatkozó frissített információk	25
3.10 A bírák kötelező nyugdíjkorhatárára vonatkozó frissített információk	26
3.11 A bírák javadalmazása	27
<b>Negyedik fejezet: Fékek és ellensúlyok</b>	<b>29</b>
4.1 Az Alkotmánybíróságra vonatkozó frissített információk	29
4.2 Az alkotmánybírósági határozatokra adott végrehajtói és törvényhozói válaszokra vonatkozó frissített információk	30
4.3 Az ellenzék jogalkotási reformban történő részvételére vonatkozó frissített információk	31

4.4 Az Átmeneti Rendelkezésekre és a sarkalatos törvényekre vonatkozó frissített információk	32
4.5 Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (AJBH): az utólagos normakontrollra vonatkozó frissített információk	33
<b>Ötödik fejezet: A jogállamiság egyéb kérdései</b>	<b>37</b>
5.1 Az ügyvédi eskü változásaira vonatkozó frissített információk	37
5.2 A civil társadalom szerepe	37
5.3 Az előzetes letartóztatás időkorlátjának megszüntetése súlyos ügyekben	41
<b>Hatodik fejezet: Következtetések</b>	<b>43</b>
6.1 A bírói függetlenségre vonatkozó következtetések	43
6.2 A fékekre és ellensúlyokra vonatkozó következtetések	43
6.3 A jogállamiság kérdéseire vonatkozó következtetések	45
<b>Hetedik fejezet: További ajánlások</b>	<b>46</b>
7.1 Igazságszolgáltatás	46
7.2 Alkotmánybíróság	46
7.3 Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala	47
7.4 Egyeztetés az ellenzéki csoportokkal és a civil szervezetekkel	47
7.5 Civil szervezetek	47
7.6 Előzetes letartóztatás	48
<b>I. Melléklet</b>	<b>49</b>
<b>II. Melléklet</b>	<b>52</b>

# Rövidítések jegyzéke

AA	Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Nemzetközi Koordinációs Bizottságának Akkreditációs Albizottsága
AJBH	Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
Ajbt.	2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról
Abtv.	2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
Be.	1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról
Bjt.	2011. évi CLXII. számú törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról
Bszi.	2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
CCJE	Európai Bírák Konzultatív Tanácsa
ECSJ	a bírák státútumáról szóló Európai Karta
EGT	Európai Gazdasági Térség
EJEE	Emberi Jogok Európai Egyezménye
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EJM	Emberi Jogi Munkacsoport
EU	Európai Unió
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
EUSZ	Az Európai Unióról szóló szerződés
Fidesz-KDNP	A Fideszből és a Kereszténydemokrata Néppártból álló Kormánykoalíció
GRECO	Korrupcióellenes Államok Csoportja
IBA	Nemzetközi Ügyvédi Kamarai Egyesület
IBAHRI	Nemzetközi Ügyvédi Kamarai Egyesület Emberi Jogi Intézete
MHB	Magyar Helsinki Bizottság
NEJI	Nemzeti Emberi Jogi Intézmény
NGO	nem kormányzati szervezet
OBH	Országos Bírósági Hivatal

OBT	Országos Bírói Tanács
OHCHR	Az Egyesült Nemzetek Szervezete Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala
OIT	Országos Igazságszolgáltatási Tanács
PPJNE	Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
TASZ	Társaság a Szabadságjogokért Közhasznú Egyesület
TI	Transparency International
UPR	Egyetemes Időszakos Felülvizsgálat



# Vezetői összefoglaló

A jogállam és az emberi jogok alapja a bírói függetlenség, amit az államnak a jogban és a gyakorlatban egyaránt garantálnia kell. A független és pártatlan igazságszolgáltatási rendszer nemcsak a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését biztosítja, hanem egyúttal alapvető fékként és ellensúlyként funkcionál a végrehajtó és a törvényhozó hatalmi ág tevékenységével szemben. Mint olyan, a bírói függetlenség elválaszthatatlan a demokratikus állam működésétől.

2010-ben Magyarország újonnan megválasztott Kormánya olyan jogi reformprogramot indított el, amely átformálta az ország alkotmányát és az igazságszolgáltatást irányító intézmények kialakítását. A törvények hatálya és bevezetésük gyorsasága a kormányzati hatalom első éveiben belföldön és nemzetközileg is riadalmat keltett, mivel a megfigyelők ezt az igazságszolgáltatási apparátus fölötti politikai ellenőrzés gyakorlására irányuló kísérletként értelmezték.

Magyarország új alkotmánya (az Alaptörvény) és az azt kísérő jogalkotás legelsőként mintegy 270 bírát kényszerített korai nyugdíjba, eltávolította a magyar Legfelsőbb Bíróság (jelenleg Kúria) elnökét, és korlátozta az Alkotmánybíróság joghatóságát. 2012 márciusában a Nemzetközi Ügyvédi Kamarai Egyesület Emberi Jogi Intézetének (IBAHRI) első magyarországi tényfeltáró missziója megvizsgálta a reformoknak a bírákra és az igazságszolgáltatásra gyakorolt hatását.

A módosított jogi keretek között az igazságszolgáltatás fölött gyakorolt széles körű jogköröket az újonnan létrehozott Országos Bírósági Hivatalra (OBH) ruházták, amelynek elnökét az Országgyűlés választja meg. Ezzel szemben jelentősen szűkítették Magyarország átstrukturált, autonóm bírói testületének (az Országos Bírói Tanácsnak - OBT)) a kompetenciáit. Az IBAHRI megállapította, hogy ez a reform egyik legaggasztóbb aspektusa és következménye.

Miközben az IBAHRI üdvözli az igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságának javítására irányuló kezdeményezést, az IBAHRI delegációja, a vizsgálati során megállapította, hogy a reformok összességükben aláásták mind az igazságszolgáltatás függetlenségét, mind a jogállamhoz nélkülözhetetlen demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerét.

Az IBAHRI 2012. szeptemberi jelentésében ismertette ezeket a megállapításokat, és az OBT szerepkörének megerősítésére irányuló ajánlásokat tett. Egyúttal sürgette a Kormányt, hogy tartsa tiszteletben az igazságszolgáltatás függetlenségét, és tartózkodjon attól, hogy hatályon kívül helyezze az Alkotmánybíróság ítéleteit, továbbá kezdeményezzen széles körű konzultációt annak érdekében, hogy felmérje az új magyarországi jogszabályi keretrendszer hatását és működését.

2015 júniusában egy újabb IBAHRI delegáció utókövető missziót végzett Magyarországon, hogy felmérje a 2012. évi ajánlások megvalósítását, és megvizsgálja a jogállam jelenlegi állapotát az országban. Ebben a jelentésben az IBAHRI ismerteti a 2015. évi misszió megállapításait, és a jogállamiság helyreállítását és megerősítését segítő további ajánlásokat tesz.

A jelen IBAHRI delegáció üdvözli azt, hogy a magyar Kormány, valamint a regionális és nemzetközi testületek között folytatott konstruktív dialógust követően a korábban megfogalmazott legsúlyosabb aggályok egy részét mára orvosolták. Az IBAHRI megjegyzi, hogy a szóban forgó jogalkotási reform jelentős részét a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, valamint a bírák jogállásáról és

javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXI. törvény<sup>1</sup> (a „módosítási törvény”) révén valósították meg, amely 2012. július 17-én lépett hatályba, és amelyet az IBAHRI a 2012. évi jelentésében megvizsgált. Az IBAHRI elismeri, hogy azóta a reformok fokozatosan pozitív irányt vettek, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése pedig üdvözölte az OBH elnöke és az OBK közötti jogkörök kiegyensúlyozottabb megosztását.<sup>2</sup>

Mindazonáltal a jelen jelentésben foglalt okoknál fogva az IBAHRI megállapítja, hogy a Bírói Testület függetlensége és a jogállamiság – amely 2012-ben meggyengült – 2015-ben továbbra is veszélyben van Magyarországon. Az IBAHRI különös hangsúllyal észrevételezi, hogy a magyar Alaptörvény negyedik módosítása („negyedik módosítás”) jelentős visszalépést eredményezett, ami erőteljes mértékben korlátozza az Alkotmánybíróság jogosultságait és szerepét, megsértve ezáltal a nemzetközi normákat.

Ebben a jelentésben az IBAHRI felméri az OBK és az OBH, Magyarország két bírói intézményének, jelenlegi működését (3. fejezet). A delegáció üdvözli az OBK gyakorlati lépéseit abból a célból, hogy - a bírói testület érdekeit szem előtt tartva - teljesítse ellenőrzési funkcióját. Azonban az IBAHRI megállapítása szerint, annak ellenére, hogy az OBK Magyarország kijelölt autonóm bírói önrendelkezési testülete, nem rendelkezik a funkciója betöltéséhez szükséges jogkörökkel. Funkcióját tovább kell erősíteni annak érdekében, hogy a bírói testület teljes mértékben független lehessen.

A 4. fejezetben a jelentés újvizsgálja az IBAHRI aggályait a fékek és ellensúlyok meggyengült rendszerére vonatkozóan az országban, tekintetbe véve különösen a negyedik módosításnak az Alkotmánybíróság szerepére gyakorolt hatását. Az IBAHRI súlyosan aggasztónak találja azt, hogy a reform olyan széles körű vélekedést idézett elő, miszerint az Alkotmánybíróság - az egyik bíró szavaival fogalmazva, akivel a delegáció 2012. évi látogatása után beszélt - : „nem felel meg a célnak”. A további alkotmánymódosítás ellenére az Alkotmánybíróság jogköre továbbra is korlátozott. Azon képessége, hogy megvédje a magyar Alaptörvény által garantált jogokat, ezáltal szintén korlátozott, és gyengül a jogállamiság intézménye is.

Az *actio popularis*-on alapú indítványozási lehetőség eltörlése, ami feljogosította az állampolgárokat, hogy személyes érdek hiányában is kezdeményezhessenek alkotmányos normakontrollt, jelentős változásnak minősül a magyar alkotmányos működésben. Az állampolgárok ilyen típusú közérdekű jogi fenntartásait jelenleg az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala szelektálja, amelyik Magyarország Nemzeti Emberi Jogok Intézménye (NEJI). A jelentés vizsgálja a hivatal megváltozott szerepét, valamint a jelenlegi Alapvető Emberi Jogok Biztosának szerepét is. Bár az IBAHRI üdvözli a hivatal aktív munkáját az emberi jogok előmozdítása terén, a delegáció megállapítása szerint a jelenlegi biztos túl szűken értelmezi mandátumát, amikor az Alkotmánybíróság előtt a törvényhozás felülvizsgálatát kéri. Ezt sürgősen felül kell vizsgálni annak érdekében, hogy érvényesüljön az emberi jogok hatékony védelme.

---

1 A 2012. évi misszió „Viták kérdések: a legutóbbi reformok hatása a bíróságok függetlenségére és a jogállamiságra Magyarországon” c. jelentése angol nyelven ezen a címen érhető el: [www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=f95a6bf2-99cf-42c8-9c24-d3b7a531207c](http://www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=f95a6bf2-99cf-42c8-9c24-d3b7a531207c). Eltérő megjelölés hiányában, az ehhez és az ebben a jelentésben foglalt többi URL-hez való hozzáférés 2015. szeptember 23-án történt

2 Mint azt az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által hozott 1941 (2013), [41] számú határozat elfogadását követően a Politikai Ügyek és Demokrácia Bizottságának (PACE) a magyarországi helyzetről készült ideiglenes jelentése idézi. A határozat angolul hozzáférhető a <http://website-pace.net/documents/18848/1453125/20150604-SituationHungary-EN.pdf/5a28678b-d8b6-487f-8fce-a5b48398d61b> címen.

A jogállamiságot érintő aggasztó fejlemények magukban foglalnak bizonyos civil szervezetekre irányuló, lázító hangvételű kijelentéseket, amelyek a kormányzat vezető tagjai részéről hangzottak el, valamint - súlyos ügyekben - az előzetes letartóztatás időtartamára vonatkozó korlátozás eltörlését (5. fejezet). Az IBAHRI delegációját ezek a változások komoly aggodalommal töltik el a jogállamiság védelméről Magyarországon. Végül a mostani IBAHRI küldöttség megállapítja, hogy a magyar Kormány továbbra sem bocsátkozik gyakori és szisztematikus konzultációba a jogalkotási reformmal kapcsolatban.

Immár második hivatali idejében a magyar Kormánynak lehetősége van demonstrálni elköteleződését a jogállamiság mellett, és az IBAHRI sürgeti, hogy a magyar Kormány érdemben foglalkozzon mindazokkal a jogi és gyakorlati akadályokkal, amelyek hátráltatják az igazságszolgáltatás és a bírák függetlenségének a garantálását. A jelentés továbbá megfogalmazza az ajánlást, miszerint a Kormány biztosítson maximális teret a magyarországi civil társadalomnak, elismerve a civil szervezetek értékes szerepét a jogállamiság és az alapvető jogok előmozdításában.

# Első fejezet: Bevezetés

Az 1947-ben megalakult Nemzetközi Ügyvédi Kamarai Egyesület (IBA) gyakorló nemzetközi jogászok, ügyvédi kamarák és jogi társaságok vezető világszervezete. 55000 jogászt, valamint 195 ügyvédi kamarát és jogi társaságot tömörít a világ minden kontinenséről. Az IBA befolyásolja a nemzetközi jog reformját, és alakítja a jogászi hivatás jövőjét világszerte. A Nemzetközi Ügyvédi Kamarai Egyesület Emberi Jogi Intézete (IBAHRI) munkájával arra törekszik, hogy az igazságos jogállam keretein belül előmozdítsa, védje és érvényesítse az emberi jogokat, és világszerte megőrizze a bírói testület és a jogászi hivatás függetlenségét.

E jelentés az IBAHRI küldötteinek 2015. június 15. és 19. között tett magyarországi látogatását követően készült. A delegáció feladata elsősorban az volt, hogy utókövetést végezzen a 2012 márciusában végrehajtott IBAHRI tényfeltáró misszió megállapításai alapján, melynek célja az volt, hogy megvizsgálja, milyen hatást gyakoroltak az akkori magyar Kormány által végrehajtott jogi reformok a bírói testület függetlenségére és a jogállamra.<sup>3</sup>

A 2012. évi delegáció megállapította, hogy az új jogszabályi keretek aláásták a bírói rendszer függetlenségét, valamint a jogállamisághoz nélkülözhetetlenül szükséges fékek és ellensúlyok rendszerét. A misszió eredményeként megszületett IBAHRI jelentés (2012. szeptember) 23 ajánlást terjesztett elő a magyar Kormány részére, amelyek célja a jogállamiság visszaállításának és megerősítésének a támogatása volt. Az egyes fejezetek ismertetik az IBAHRI ajánlások megvalósításának értékelését, hivatkozással az 1. sz. mellékletben számozva felsorolt ajánlásokra (az IBAHRI 2012. évi ajánlásai).

Az IBAHRI véleményezés céljából eljuttatta eme jelentéstervezetet Magyarország Igazságügyi Minisztériumának. Az IBAHRI üdvözli a magyar kormány választát, amelyet a 2. sz. melléklet tartalmaz, és hálás az Igazságügyi Minisztérium Parlamenti Államtitkárának, Dr. Répássy Róbertnek, amiért időt szánt arra, hogy átolvassa a jelentéstervezetet, és érdemi észrevételeket tegyen azzal kapcsolatban.

## 1.1 Az IBAHRI misszió feladatterve

A 2015. évi misszió feladatterve az alábbi volt:

- A 2012. szeptemberi „*Vitás kérdések: a legutóbbi reformok hatása a bíróságok függetlenségére és a jogállamiságra Magyarországon*” c. jelentésben foglalt IBAHRI ajánlások végrehajtásának felmérése;
- A jogászi hivatás képviselőinek és a bírák függetlenségének mértéke, valamint annak hatása az emberi jogok védelmére;
- A jogállamisággal kapcsolatos más kérdések értelemszerű vizsgálata;
- A misszió megállapításait részletező jelentés elkészítése és közzététele; és
- További ajánlások megfogalmazása.

---

3 A 2012. évi küldöttség feladatterve az alábbiakra terjedt ki: (1) vizsgálja meg a bírák és ügyvédek jelenlegi helyzetét, és szakmájuk szabad gyakorlásának körülményeit Magyarországon, (2) vizsgálja meg és tárja fel az igazságszolgáltatás hatékony működése előtt álló jogi és gyakorlati akadályokat, (3) vizsgálja meg az igazságszolgáltatási rendszer hatékony működésének jogi garanciáit, beleértve a bíróságok és a bírói kar függetlenségét, és azt, hogy a fentiekben említett garanciákat a gyakorlatban tiszteletben tartják-e, és (4) fogalmazzon meg javaslatokat a fenti témákkal kapcsolatban.

## 1.2 Interjúk és konzultációk

A 2015. júniusi misszió ideje alatt a delegáció 25 egyéni és csoportos konzultációt tartott a legfontosabb érdekelt felekkel, ezen belül a Magyar Ügyvédi Kamarával, az Igazságügyi Minisztériummal, a bírói testület tagjaival (ideértve az Alkotmánybíróságot és a Kúriát is), az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalával, az OBH és az OBT tagjaival, az Országgyűlés kormánypárti és ellenzéki képviselőivel, a diplomáciai közösség tagjaival, valamint a civil szervezetekkel, köztük az Amnesty International Magyarországgal, az Eötvös Károly Közpolitikai Intézettel (EKINT), a Társaság a Szabadságjogokért Közhasznú Egyesülettel (TASZ), a Magyar Helsinki Bizottsággal (MHB), illetve a Transparency International (TI) Magyarországgal. A delegáció ezen kívül találkozott a korábbi igazságügyi miniszterrel és az egyik korábbi főügyésszel.

A missziót követően a delegáció elvégezte a hazai és a nemzetközi dokumentumok további elemzését, és áttekintette azokat a másodlagos forrásokat, amelyek a magyarországi jogállamiság helyzetével kapcsolatos észrevételeket tartalmaztak, ideértve a hazai civil szervezetek és a Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) által rendelkezésre bocsátott dokumentumokat is, amelyek segítették a misszió tagjait a mostani jelentés összeállításában. A delegáció ezen kívül e-mailen keresztül utólagosan tartotta a kapcsolatot több interjúalannyal, és nagyon hálás a tőlük kapott folyamatos segítségnyújtásáért.

## 1.3 A delegáció tagjai

Az IBAHRI háláját fejezi ki a küldöttség tagjainak: José Igreja Matosnak, Chara de Lacey-nek, az IBAHRI programvezető ügyvédjének, valamint Nick Stanage ügyvédnek, a misszió referensének.

*José Igreja Matos* Portugáliában a Portói Fellebbviteli Bíróság bírója, valamint egykori tagja a Portugál Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács Támogató Hivatalának. 25 éves bírói tapasztalattal rendelkezik, és 2012 óta dolgozik bíróként a Fellebbviteli Bíróságon. A Bírák Nemzetközi Egyesületének alelnöke, mely posztot 2012 óta tölti be. Ebbéli minőségében világszerte szorosan együttműködött a nemzeti bírói testületekkel az emberi jogok és a bírói testület függetlensége témaköreiben. 2009 és 2012 között a Bírák Nemzetközi Egyesülete Ibero-Amerikai Csoportjának alelnöke volt, továbbá szakértőként részt vett az Európai Unió (EU), az Európa Tanács és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet igazságügyi rendszereinek és igazságügyi reform-programjainak lebonyolításában, többek között Szerbiában és Grúziában. Jelenleg az Európa Tanács Korrupcióellenes Államok Csoportjában (GRECO) szakértő-értékelő szerepet lát el.

*Chara de Lacey* az IBAHRI programvezető ügyvédje. Ügyvédi képzését az Egyesült Királyságban szerezte, jogi tapasztalatot pedig magánpraxisban, kereskedelmi jogi területen szerzett. Az IBAHRI-hoz való csatlakozását megelőzően egy londoni nem kormányzati szervezetnél (NGO) dolgozott, ahol részben nemzetközi emberi jogi kérdésekkel foglalkozott, részben pedig a jognak a globális szegénység felszámolásában játszott szerepével kapcsolatos, ügyvédeknek célzó jogi oktatási programokat koordinált. Az IBAHRI-n belül a közel-keleti és afrikai projekteket irányítja. Ezen felül koordinálja az IBAHRI kiterjedt tunéziai bírói tréningprogramját, amely a bírói testület függetlenségének erősítését hivatott támogatni, továbbá kapacitásbővítő programokat is irányított szudáni és malawi jogászok részére. Az Egyesült Királyságban nemzetközi emberi jogok és gyakorlat szakon tanult a Londoni Közgazdasági Egyetemen (LSE).

*Nick Stanage*, az IBAHRI misszió referense, a *Doughty Street Chambers* kamara ügyvédje Londonban. A *Chambers and Partners Guide to the UK Legal Profession* ügyvédi névjegyzék szakjogászként ajánlja. A büntetés-végrehajtási intézetek és a bevándorlási hatóságok által elkövetett jogellenes fogva tartással és bántalmazással kapcsolatos polgári perekre szakosodott ügyvéd. Széles körű tapasztalatokkal rendelkezik bevándorlási, menekültjogi, emberi jogi és közjogi kérdésekben. Részmunkaidőben a Halottkémi Bíróságon bíraskodik, amely a rendőrkapitányságokon, büntetés-végrehajtási intézetekben és pszichiátriai intézetekben bekövetkezett halálesetek körülményeit és okait vizsgálja.

# Második fejezet: Háttér információ

Az IBAHRI 2012. szeptemberi jelentése részletesen bemutatja Magyarország történelmét és annak politikai, igazságügyi és jogi infrastruktúráját. Célszerű azonban felidézni az IBAHRI első misszióját megelőző törvényhozási és politikai fejleményeket és azok okait, mielőtt rátérünk az IBAHRI 2015. júniusi missziója feladatának szempontjából releváns fejleményekre.

## 2.1 Az IBAHRI 2012. évi missziójának háttere

2010 áprilisában a Fidesz-KDNP, ami a Fidesz Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt koalíciója, kétharmados Országgyűlési többséget biztosító elsőprő győzelemmel kezdte meg első kormányzati ciklusát. A kiemelkedő győzelem biztosította a pártnak a szükséges Országgyűlési ellenőrzést ahhoz, hogy hivatalának első éveiben jelentős törvénykezési reformot vezessen be, ideértve egy új alkotmányt, Magyarország Alaptörvényének, a kihirdetését is, amelyet a magyar Országgyűlés 2011. április 25-én fogadott el, és amely 2012. január 1-jén lépett hatályba.<sup>4</sup>

Az Alaptörvény szakítást jelentett az ország kommunista múltjával, új jogszabályi kereteket teremtett az államapparátus részére, és kijelölte az állampolgárok alapvető jogait és kötelezettségeit.<sup>5</sup> Jelentőségénél fogva a véleményezők frusztrációjuknak adtak hangot amiatt, hogy a tervezet mindössze egy hónap és három napon keresztül volt elérhető nyilvános konzultáció céljából.<sup>6</sup> Valóban, az előkészítés gyorsaságát és a folyamat áttekinthetlenségét számos nemzetközi testület és magyarországi civil szervezet bírálta, mivel az veszélyeztette a jogállamiságot és a demokratikus normákat.

Magyarország új alkotmányos keretének kialakítását végrehajtási jogalkotás kísérte, mely egy alkotmánykiegészítésként ismert törvénycsomag (az „Átmeneti Rendelkezések”)<sup>7</sup>, valamint egy sor sarkalatos törvény<sup>8</sup> formájában került bevezetésre. A bírói testület függetlenségének vizsgálata szempontjából az alábbi sarkalatos törvények a legrelevánsabbak: a 2011. évi CLXII. számú törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról (Bjt.), a 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról (Bsz.) és a 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (Abtv.).

Az IBAHRI 2012. márciusi missziója széles körű aggályok felmerülését követően indult el, melyek szerint az új törvények befolyásolták a bírák és az igazságszolgáltatás függetlenségét. Az IBAHRI által vizsgált legfontosabb aggályok az alábbiak voltak: a bírák kötelező nyugdíjkorhatárának csökkentése, az OBH Országgyűlés által megválasztott elnökének széles körű jogosultságai, a magyar Alkotmánybíróság összetételét és illetékességét érintő reform, az *actio popularis*-alapú indítványozási lehetőség eltörlése, valamint a Kúria (a korábbi Legfelső Bíróság) elnökének leváltását övező körülmények.<sup>9</sup> Az e pontokra vonatkozó frissített információkat a jelentés 3. és 4. fejezete tartalmazza.

4 „Az Alaptörvény” (a magyar kormány honlapja) hozzáférhető a <http://www.kormany.hu/hu/mo/az-alaptorvenycimen>. Az Alaptörvény és annak első, második, harmadik, negyedik és ötödik módosításával összevont, 2013. október 1-jén hatályos IBAHRI által használt szövege hozzáférhető a [www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/8204FB28-BF22-481A-9426-D2761D10EC7C/0/FUNDAMENTALLAWOFHUNGARYmostrecentversion01102013.pdf](http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/8204FB28-BF22-481A-9426-D2761D10EC7C/0/FUNDAMENTALLAWOFHUNGARYmostrecentversion01102013.pdf) címen.

5 *Uo.*

6 Bárándy Gergely: „The Most Significant Issues of Power Theory in Hungary from 2010 to 2014”, (2015) *Vienna Journal on International Constitutional Law Journal*, 9(1).

7 Az Átmeneti Rendelkezések 2012. január 1-jén léptek hatályba. Az Átmeneti Rendelkezések egyes elemeit azóta beemelték a magyar alkotmányba dacára annak, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette és ezért megsemmisítette azokat. Ld. 45/2012 (XII.29.) AB Határozat, hozzáférhető a <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/B139EF59DD213D0BC1257ADA00524EC0?OpenDocument> címen.

8 A sarkalatos törvényeket az Alaptörvény T(4) §-a definiálja. Eszerint „a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”.

9 A Kúriát az Átmeneti Rendelkezések 11.§-a hozta létre Magyarország Legfelsőbb Bíróságának jogutódjaként.

Az IBAHRI misszióját követő hónapokban a magyar Országgyűlés elfogadta a Bjt. és a Bszi. módosításáról szóló törvényt, amely többek között korlátozta az OBH elnökének jogköreit. Az IBAHRI 2012. szeptemberi jelentése elismerte és üdvözölte a reformot, azonban a delegáció megállapította, hogy a jog bizonyos területeit tovább lehetne erősíteni.

## 2.2 A közelmúlt jogalkotási és politikai fejleményei

### *Az Alaptörvény negyedik módosítása*

A magyar Országgyűlés 2013. március 11-én negyedik alkalommal szavazott az Alaptörvény módosítása mellett.<sup>10</sup> A negyedik módosítás mind tartalmát, mind elfogadásának módját illetően bírálatot kapott.<sup>11</sup> A reform módja, amelyet egyéni képviselői indítványként terjesztettek az Országgyűlés elé,<sup>12</sup> nyilvánvalóvá tette, hogy a Kormány nem hajlandó érdemi demokratikus párbeszédet kezdeményezni a magyar alkotmányos keretek kialakítására vonatkozóan. Tekintettel a módosítás hatályára, amely „az Alkotmányt az egyéni emberi jogok, a bírói testület, továbbá az Alkotmánybíróság szerepe tekintetében számos aspektusból módosította”,<sup>13</sup> ez súlyosan aggályos jogi fejlemény volt.<sup>14</sup>

A kiegészítő cikkelyeken belül a negyedik módosítás jelentős változást vezetett be az Alkotmánybíróság jogkörét illetően. Konkrétan, a rendelkezései:

- „hatályon kívül helyeztek” az Alaptörvény 2012. január 1-jén történt hatályba lépése előtt hozott minden alkotmánybírói határozatot;<sup>15</sup>
- az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény, illetve annak módosításai felülvizsgálatára vonatkozó jogkörét eljárásbeli, és nem igazán érdemi aspektusokra korlátozták;<sup>16</sup> és
- az Alkotmánybíróság pénzügyi jogalkotásra vonatkozó felülvizsgálati jogkörének időbeli korlátját kiterjesztették azokra a törvényekre is, amelyeket akkor is elfogadnak, „ha az államadósság már nem haladja meg a hazai össztermék felét”,<sup>17</sup> azaz az ilyen törvények, amelyek a közeljövőben kerülnek elfogadásra, az alkotmánybírói felülvizsgálat erősen restriktív formája alá fognak esni a jogbiztonság védelme nélkül.<sup>18</sup>

10 A benyújtott szöveg és indokolás magyar nyelven hozzáférhető: [www.parlament.hu/irom39/09929/09929.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929.pdf).

11 Ld. pl. Venice Commission: *Opinion on the fourth amendment to the Alaptörvény of Hungary* (12. március.2013), hozzáférhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%29012-e;EKINT,MHB és TASZ: Fő fenntartások Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításával kapcsolatban](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%29012-e;EKINT,MHB%26TASZ:F%26fenntartasok_Magyarorszag_Alaptorvenyenek_negyedik_modositásával_kapcsolatban) (2013), hozzáférhető: [http://tasz.hu/files/tasz/imce/fo\\_fenntartasok\\_magyarorszag\\_alaptorvenyenek\\_negyedik\\_modositásával\\_kapcsolatban\\_fin.pdf](http://tasz.hu/files/tasz/imce/fo_fenntartasok_magyarorszag_alaptorvenyenek_negyedik_modositásával_kapcsolatban_fin.pdf); ‘Hungary must revoke amendment threatening judicial independence – UN rights chief’ (UN News Centre, 2013. június 18.), hozzáférhető: [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45204#.VbjvEflVhHw](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45204#.VbjvEflVhHw).

12 Ld. a jelentés 4.3 szakasza.

13 Ld. 12. Lábjegyzet, a Velencei Bizottság állásfoglalása (2013). Az Európa Tanács főtítkára és Magyarország Külügyminisztere egyaránt kérte a Velencei Bizottság állásfoglalását arról, hogy a negyedik módosítás összeegyeztethető-e az Európa Tanács normáival.

14 ‘Hungarian Alkotmánybíróság restrictions of great concern to the IBAHRI’ (az IBAHRI angol nyelvű sajtóközleménye, 2013. március 22.), hozzáférhető: [www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=bd579f00-0b69-4314-b9bf-f1a0a728a04f](http://www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=bd579f00-0b69-4314-b9bf-f1a0a728a04f). Ld. még az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1941(2013) sz. határozatában foglalt Felkérés Magyarországra vonatkozó monitoring-eljárás megindítására [6], hozzáférhető angolul: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.aspx?fileid=19933&lang=en>.

15 Alaptörvény, Záró és vegyes rendelkezések, 5. pont. 12. lábjegyzet, a Velencei Bizottság állásfoglalása (*Venice Commission Opinion [94]*) kimondja, hogy „a korábbi esetjog teljes eltávolítása nem lenne sem arányos, sem megfelelő.”

16 Az Alaptörvény 24.§ (5) bekezdése kimondja: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.”

17 Az Alaptörvény 37.§ (4) bekezdése korlátozza az Alkotmánybíróság hatáskörét az adóügyi és költségvetési törvények felülvizsgálata vonatkozásában, amíg az államadósság meghaladja a hazai össztermék felét. A szűkítés folytán [az Alkotmánybíróság] a „[törvények] Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül”. Az Alaptörvény 37.§ (5) bekezdése ezt a korlátozást kiterjeszti.

18 Ld. e jelentés Harmadik fejezetét illetve az IBAHRI 2012. évi jelentésének (3. lábjegyzet), 4.12-4.13 szakaszait.



A véleményezők azt is aggodalommal jegyezték meg, hogy a negyedik módosítás további hatásaként újból bevezetésre kerültek az Alkotmánybíróság által már korábban alkotmányellenesnek minősített törvényi rendelkezések, ideértve az Átmeneti Rendelkezések azon elemeit is, amelyeket az Alkotmánybíróság előzőleg már megsemmisített.<sup>19</sup> A Velencei Bizottság 2013. június 17-én kelt állásfoglalásában a negyedik módosítást illetően megállapította:

„Ebből a szempontból a legutóbbi időkben az Alkotmánybíróság határozataira válaszul adott alkotmánymódosítások következetes gyakorlata figyelhető meg Magyarországon, és a negyedik módosítás szintén ezt a példát követi. Azok a rendelkezések, amelyeket az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélt és megsemmisített, újból bevezetésre kerültek alkotmányos szinten: ez a rendes törvényi rendelkezések „alkotmányosítását” célzó gyakorlat tekintetében kizárja az alkotmánybírósági felülvizsgálat lehetőségét.”<sup>20</sup>

Ennél fogva a negyedik módosítás a bírói testület függetlenségének jelentős csorbítását, a fékek és ellensúlyok demokratikus rendszere által biztosított garanciák korlátozását jelentette. 2013. március 22-én megjelent sajtóközleményében az IBAHRI felszólította a magyar Kormányt, hogy a módosítást helyezze hatályon kívül.<sup>21</sup>

Az alapvető szabadságjogokat – beleértve a vallás- és szólásszabadságot is<sup>22</sup> – érintő rendelkezések mellett a negyedik módosítás alkotmányos szintre emelte az OBH elnökének pozícióját, miközben nem ismerte el az OBT, Magyarország bírói öngazgatási szervének szerepét. A Velencei Bizottság ezt a korábbi pozitív jogalkotási reformhoz képest visszalépésnek minősítette.<sup>23</sup>

### *Az Alaptörvény ötödik módosítása*

A bírálóakra válaszul a magyar Országgyűlés 2013. szeptember 16-án elfogadta az Alaptörvény ötödik, egyben legutóbbi módosítását. Pozitív elem, hogy az ötödik módosítás megszüntette az OBH elnökének ügyáthelyezési jogkörét,<sup>24</sup> és bevezette az OBT alkotmányban elismert felügyeleti funkcióját.<sup>25</sup> A módosítás azonban érintetlenül hagyta az Alkotmánybíróság kompetenciáját illető korlátozásokat.

### *Közelmúltbeli politikai fejlemények*

A 2014. áprilisi választásokon a Fidesz-KDNP a már hivatalban lévő Orbán Viktor miniszterelnökkel az élen másodszer is biztosította hivatali idejét és kétharmados többségét. A választások óta azonban a Fidesz-KDNP elvesztette országgyűlési szupertöbbségét.<sup>26</sup>

19 Az összefoglalást ld. EKINT, MHB és TASZ: *A magyar Alaptörvény negyedik módosításának alkotmánybírósági határozatokkal ellentétes rendelkezései*, hozzáférhető angolul: <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Constitutional-Court-vs-Fourth-Amendment.pdf>.

20 Ld. 12. lábjegyzet, a Velencei Bizottság állásfoglalása (2013), [81]

21 Ld. 15. lábjegyzet, az IBAHRI sajtóközleménye (2013)

22 Ld. 12. lábjegyzet, a Velencei Bizottság állásfoglalása (2013), C, illetőleg E szakasz.

23 *Uo.* [71]

24 Az ötödik módosítás hatályon kívül helyezte az Alaptörvény 27. § (4) bekezdését, amelyet korábban a negyedik módosítás 14. §-a egészített ki.

25 Az Alaptörvény 25. § (5) bekezdése kimondja: „A bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi. Az Országos Bírói Tanács felügyeli a bíróságok központi igazgatását. Az Országos Bírói Tanács és más bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában.”

26 Ld. 'Fidesz Party loses supermajority' (*Financial Times*, 2015. február 23.), hozzáférhető: [www.ft.com/cms/s/0/36811202-baf2-11e4-945d-00144feab7de.html#axzz3agLdq244](http://www.ft.com/cms/s/0/36811202-baf2-11e4-945d-00144feab7de.html#axzz3agLdq244) (bejelentkezés szükséges).

# Harmadik fejezet: A bírói testület függetlensége

## 3.1 Nemzetközi és regionális normák

A hatalmi ágak szétválasztásának elve a jogállamiság alapja, mivel ez biztosítja, hogy az állam egyik hatalmi ága – legyen az a végrehajtó, a törvényhozói hatalom vagy a bírói testület – se gyakorolhasson korlátlan jogköröket. Ennek megfelelően, az Egyesült Nemzetek Szervezetének az igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó Alapelvei (a továbbiakban: ENSZ Alapelvek) előírják, hogy „valamennyi kormányzati és egyéb intézmény köteles tiszteletben tartani és érvényesíteni a bírói függetlenséget”,<sup>27</sup> mivel, mint a bírói magatartás bangalore-i alapelvei kimondják: „a bírói függetlenség a jogállamiság előfeltétele és a tisztességes eljárás alapvető garanciája”.<sup>28</sup>

Bár a nemzetközi jog nem ír elő a bírói függetlenség megőrzésére irányuló modellrendszert, kiköti, hogy az igazságszolgáltatással összefüggő minden funkciót – ideértve a bírói életpályamodell kialakítását is – felügyelő testület a végrehajtó és a törvényhozó hatalmi ágaktól függetlenül kell, hogy végezze tevékenységét.<sup>29</sup> Európai szinten a bírák státútumáról szóló Európai Karta (ECSJ) kimondja, hogy „a bírák kiválasztását, toborzását, megbízását, életpályáját és hivatalának megszűnését érintő valamennyi döntés tekintetében egy olyan független hatóság köteles eljárni, „amelyen belül legalább azon tagok felét, akik bírói feladatot látnak el, a pályatársak választják meg”.<sup>30</sup>

Az Európai Bírák Konzultatív Tanácsa (CCJE)<sup>31</sup> további ajánlásokat fogalmaz meg a „Bírák Legfelsőbb Tanácsa vagy más egyenértékű testület struktúrájára és szerepére vonatkozóan”, amelyet „a jogállamiság elve szerint működő állam nélkülözhetetlen elemeként” határoz meg. Az CCJE 10. sz. állásfoglalásában (2007) többek között azt javasolta, hogy az ilyen testületek vagy vegyes összetételűek legyenek „az önérték, az önvédelem és az összejárás” elkerülése érdekében, vagy kizárólag a pályatársaik által megválasztott bírákból álljanak, önállóan gazdálkodjanak a költségvetésükkel, rendelkezzenek „a bírói függetlenség és az igazságszolgáltatás hatékonyságának védelmére és előmozdítását szolgáló” valamennyi feladattal, és „lehetőség szerint legyen illetékességük a bírák kiválasztásában, kinevezésében és előléptetésében”.<sup>32</sup> Az CCJE ezen kívül javasolta, hogy lehetőség szerint a testület tagjai teljes munkaidőben végezzék munkájukat.<sup>33</sup>

27 Az ENSZ igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó Alapelvei, elfogadva az ENSZ 7. Bűnmegelőzési Kongresszusán, Milánó, 1985. augusztus 26. – szeptember 6. megerősítve az ENSZ Közgyűlés 1985. november 29-i 40/32 sz. és 1985. december 13-i 40/146 sz. határozatával, UN Doc A/COND.121/22/Rev.1.

28 A bírói magatartás bangalore-i alapelvei, kidolgozta a Bírói Integritás Munkacsoport, módosítva a 2002. november 25-26-án Hágában tartott Főbírói Kerekasztal Értekezleten, UN Doc E/RES/2006/23, Melléklet, 1. alapelv.

29 Ld. ENSZ Emberi Jogi Bizottság 32. számú általános megjegyzése, UN Doc CCPR/C/GC/32, 99. ülészak, Genf, 2007. július 9–27., [19], amely kimondja: „A függetlenség követelménye különösen vonatkozik a bírák kinevezésének eljárására és az ehhez szükséges képesítésekre, szolgálati jogviszonyuk biztonságának a kötelező nyugdíjkorhatár eléréséig, adott esetben hivatali idejük megszűnéséig való garantálására, előléptetésük, áthelyezésük, funkciójuk felfüggesztésének vagy megszüntetésének feltételeire, valamint a bírói testületnek a végrehajtói és a törvényhozói hatalmi ág politikai befolyásától való tényleges függetlenségére.”

30 Ld. ECSJ és Indoklás, 1.3 általános elv. Ld. még a Bírák Európai Egyesületének a Bírák Státútumára vonatkozó Európai Kartája, 1997 (I.A.J./U.I.M.), [3.06], amely alapelveként kimondja, hogy „a bíróságok igazgatását a bírákat képviselő és minden más hatóságtól független szervnek kell végeznie”.

31 Az CCJE tanácsadó funkciót tölt be a bírák függetlenségével, pártatlanságával és kompetenciájával összefüggő általános kérdésekben. Ennek alapján készíti el állásfoglalásait az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága számára, ld. CCJE weboldal, hozzáférhető angolul: [www.coe.int/t/dghl/cooperation/CCJE/textes/Avis\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/CCJE/textes/Avis_en.asp).

32 CCJE, 'Summary of Recommendations and Conclusions', *Opinion No 10 (2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society* (2007), [18-19], hozzáférhető angolul: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE-opinion-10-2007\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE-opinion-10-2007_EN.pdf).

33 *Uo.*, 7 [34], az CCJE rámutat, hogy: „Bár az államok döntik el, hogy a Bírói Testület Tanácsában helyet foglaló tagok teljes vagy részmunkaidőben látják-e el feladataikat, az CCJE kiemeli, hogy a teljes munkaidőben történő jelenlét hatékonyabb munkát és a függetlenség jobb garanciáját jelenti.”

## A bírák kiválasztása, kinevezése és előléptetése

A bírák független kiválasztása és a bírói életpályamodell független meghatározása természetes védelmet biztosít a külső nyomás és befolyások ellen. A bírói kinevezések tekintetében az ENSZ Alapelvek kimondják, hogy „bármely módon történik is a bírák kiválasztása, annak garantálnia kell a bírák nem megfelelő szándékkal történő kinevezésének megakadályozását.”<sup>34</sup>

Míg a nemzetközi normák alapján a végrehajtó és a törvényhozási hatalmi ág részvétele a bírák kinevezésében és előléptetésében nem összeegyeztethetetlen a bírói függetlenséggel,<sup>35</sup> a döntést olyan „valódi plurális összetétel” biztosító független testületre kell bízni, amelyben a bírói testülethez és a jogász hivatáshoz tartozó tagok többséget alkotnak,<sup>36</sup> továbbá a kijelölő hatóságnak követnie kell e testület ajánlásait a gyakorlatban.<sup>37</sup> Az eljárás függetlenségének látszata kiemelten fontos a nagyobb általánosságban vett bírói függetlenség kérdésében.

A bírák előléptetésével kapcsolatban az ENSZ bírói és ügyvédi függetlenségért felelős különmegbízottja hangsúlyozta, hogy „az előléptetésekkel kapcsolatos végső döntéseket lehetőség szerint független testületnek kell meghoznia, amely a bírák kiválasztásáért felel, és legalább többségében bíróból áll.”<sup>38</sup>

## Bírák áthelyezése és kinevezése

A nemzetközi normák elismerik, hogy a megfelelő igazságszolgáltatás és a munkaterhelés szabályozása érdekében a bírakat szükséges lehet áthelyezni a bíróságok között, és meghatározzák az áthelyezések feltételeit, garanciákat nyújtva ezáltal az ilyen mechanizmussal történő visszaélésekkel szemben.<sup>39</sup> A bírói karrier valamennyi aspektusához hasonlóan, a legjobb gyakorlat szerint az áthelyezésről is független bírói hatóságnak kell döntenie.<sup>40</sup>

## 3.2 Igazságszolgáltatás Magyarországon

Az IBAHRI 2012. évi delegációja értesült arról, hogy az előző rendszer nem biztosította a hatékony és eredményes bírósági igazgatást, és sürgős reformra szorult. A magyarországi igazságszolgáltatási rendszer átstrukturálása ezért azt célozta, hogy központosítsa a bírósági szervezetet, és ezáltal javítsa a hatékonyságot és az elszámoltathatóságot.<sup>41</sup>

34 Ld. 28. lábjegyzet, ENSZ Alapelvek, 10. alapelv.

35 IBA: A bírói függetlenség minimális normái (1982), 3(b) alapelv, hozzáférhető angolul: [www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentId=bb019013-52b1-427c-ad25-a6409b49fe29](http://www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentId=bb019013-52b1-427c-ad25-a6409b49fe29).

36 Leandro Despouy, a bírói és ügyvédi függetlenségéért felelős különmegbízott jelentése, (2009), A/HRC/11/41, [28], hozzáférhető angolul: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41_en.pdf). Ld. még *uo.*, 3(a) és 3(b) alapelv.

37 Európa Tanács, *CM/Rec(2010)12 sz. ajánlás és indokolás*, (2010) [47], hozzáférhető angolul: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2010\)12E\\_%20judges.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2010)12E_%20judges.pdf).

38 *Uo.*, a különmegbízott jelentése, (2009) [71].

39 Ld. 36. lábjegyzet. A 12. elv kimondja: „A bírák bíróságok közötti áthelyezésének jogkörét bírósági hatóságnak kell gyakorolnia, és lehetőség szerint a bíró hozzájárulásának függvénye, amely hozzájárulás nem tagadható meg indokolatlanul.”

40 *Uo.*

41 Ld. Magyarország válasza Gabriela Knaul, a bírói és ügyvédi függetlenségéért felelős különmegbízott 2012. május 14-i közleményére (UN Doc A/HRC/20/30), hozzáférhető: [https://spdb.ohchr.org/hrdb/20th/Hongrie\\_14.05.12\\_\(1.2012\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/20th/Hongrie_14.05.12_(1.2012).pdf). A különmegbízott 2012. február 29-i közleménye (UN Doc UA G/SO 214 (3-3-16) HUN 1/2012) hozzáférhető: [https://spdb.ohchr.org/hrdb/20th/UA\\_Hungary\\_29.02.12\\_\(1.2012\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/20th/UA_Hungary_29.02.12_(1.2012).pdf).

A Kormány jogalkotási reformja új intézményt hozott létre, az OBH-t, amelynek elnöke felel a bíróságok központi igazgatásáért.<sup>42</sup> Az OBH elnökének, aki hivatalát kilenc évig tölti be, ötéves gyakorlattal rendelkező bírónak kell lenni, és a köztársasági elnök javaslatára az országgyűlési képviselők kétharmados többségével kerül megválasztásra.<sup>43</sup> Az OBH létrehozása óta ezt a posztot Dr. Handó Tünde tölti be.

A reformok részeként egy új autonóm bírói szerv, az OBT, is létrejött, amely egy kizárólag a pályatársaik által megválasztott bírákból álló intézmény. Az OBT jelenlegi összetétele: a Kúria elnöke, egy ítélőtáblai, öt törvényszéki, hét helyi bírósági és egy munkaügyi bírósági bíró.<sup>44</sup> A jelenlegi összetétel az OBT korábbi összetételéhez – valamint a már megszüntetett Országos Igazságszolgáltatási Tanácshoz (OIT), amelynek tagjai közt az igazságügyi miniszter és két országgyűlési képviselő is helyet foglalt – képest pozitívnak tekinthető.<sup>45</sup> Az OBT felügyeleti funkciót tölt be az OBH elnökének döntései fölött, „ellenőrzi az OBH elnökének központi igazgatási tevékenységét, és - szükség esetén - az OBH elnöke felé jelzéssel él”.<sup>46</sup>

Mint a Második Fejezet kifejti, az OBT és az OBH elnökének felelősségi köreit az IBAHRI 2012. évi missziója óta az alkotmány a negyedik és az ötödik módosítás révén elismeri. Azonban a két intézmény közötti jogviszony – miszerint az OBH elnöke felelős a bíróságok igazgatásáért, míg az OBT ellenőrző funkciót tölt be – ugyanaz, mint az IBAHRI korábbi missziója idején volt, mivel az alkotmányos reformok az Alaptörvényt az adott intézmények Bszi.-ben foglalt szerepéhez igazították.

### 3.3 Az OBT és az OBH elnökének szerepére vonatkozó frissített információk

A 2015. évi látogatás során az IBAHRI delegáció örömmel értesült arról, hogy hatásos gyakorlati intézkedések sorozata került bevezetésre, amelyek modernizálták a bírósági rendszert, és megkönnyítették a nyilvánosság hozzáférését a bíróságokhoz. Például, a bíróságot igénybe vevők most SMS üzeneteket igényelhetnek, amelyekben értesülhetnek ügyük fejleményeiről, míg a nyílt napok betekintést engednek a nyilvánosság számára a magyarországi bíróságok életébe.<sup>47</sup>

A magyarországi igazságszolgáltatás sajátos kialakítása jelentős külső vizsgálatot és észrevételeket vont maga után a bírói testület függetlenségére gyakorolt hatásával kapcsolatban. A Bszi.-vel és a Bjt.-vel kapcsolatos 2012. március 19-i állásfoglalásában a Velencei Bizottság megállapította:

„Az OBT célja, hogy olyan bírói öngazgatási szervként funkcionáljon, amelynek valamennyi tagja a pályatársai által megválasztott bíró. Mindazonáltal alig rendelkezik bármilyen jelentős jogkörrel, és a bírói testület igazgatásában betöltött szerepe elhanyagolhatónak tekinthető.”<sup>48</sup>

Amikor a megállapításait előterjesztette, az IBAHRI 2012. évi delegációja figyelembe vette a módosításról szóló törvényt, és üdvözölte a külső észrevételekre válaszul tett kormányzati lépéseket, amelyek folytán az OBH elnökének bizonyos jogkörei átkerültek az OBT-hez. A magyar törvényhozás folytatta a két intézmény közötti hatalmi egyensúly vizsgálatát, és fokozatosan új, elkülönülő funkciókat ruházott az OBT-re. A legújabb

42 Alaptörvény, 25.§, (5) bekezdés és Bszi., 65.§

43 Alaptörvény, 25.§, (6) bekezdés

44 Ld. OBT honlap, hozzáférhető:<http://birosag.hu/obt/obt/orszagos-biroi-tanacs-tajek>.

45 Ld. 42. lábjegyzet.

46 Bszi., 103.§, (1) bekezdés, (a) pont.

47 Az IBAHRI találkozója az OBH tagjaival, köztük az OBH elnökével, 2015. június 17.

48 Venice Commission, *Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary* (2012), [50], hozzáférhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)001-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)001-e.aspx).

kiegészítő jogkörök például 2014. év elején kerültek bevezetésre<sup>49</sup>. Ezek felruhazzák az OBt-t a bíróságok ügyrendjének<sup>50</sup> és a bírói etikai kódex<sup>51</sup> jóváhagyásának a jogköreivel.

A jelenlegi IBAHRI delegáció tagjait lelkesedéssel töltötte el, hogy ezeket a szabályzatokat Magyarország autonóm bírói szerve készíti elő, és a továbbiakban meggyőződött arról, hogy a 2015. január elején érvénybe lépett Bírói Etikai Kódex<sup>52</sup> a bangalore-i alapelveken<sup>53</sup> nyugszik, és a bírák ellen foganatosítható valamennyi fegyelmi intézkedés alapját fogja képezni.<sup>54</sup> A delegáció szintén örömmel vette tudomásul, hogy a fegyelmi bíróság az OBt által választott bírákból áll.<sup>55</sup>

Bár ezek örvendetes fejlemények, a delegáció úgy ítéli meg, hogy a fentiekben említett új funkciók nem elégségesek az OBt azon képességének jelentős megerősítéséhez, hogy az OBH elnökének tevékenységével szembeni fékként és ellensúlyként szolgáljon. A delegáció egyúttal megjegyzi, hogy e jelentés készítésekor az OBH elnöke továbbra is kétszer annyi bírói funkcióért felelős, mint az OBt.<sup>56</sup> Nevezetesen, az előbbi megtartja az alábbi jogköröket: bírói pozíciók kiválasztása, kinevezése<sup>57</sup> és megszüntetése, bírák áthelyezése és beosztása,<sup>58</sup> bírák ellenőrzése<sup>59</sup>, továbbá a bírói fegyelem vonatkozásában is van szerepe.<sup>60</sup>

2012-es missziója során az IBAHRI küldötteit arról tájékoztatták, hogy az OBt a gyakorlatban „többnyire konzultatív funkciót tölt be, szinte minimális döntéshozatali jogkörrel rendelkezik”.<sup>61</sup> Az OBt felügyeleti szerepének megerősítéseként, és ily módon a bírói függetlenség védelme érdekében, az IBAHRI azt javasolta, hogy az OBt kapjon vétőjogot az OBH elnökének valamennyi döntését illetően, hogy lehetővé tegye az utóbbi „rugalmas és gyors” döntéshozatalát, és azt, hogy egyúttal a döntések „hatályon kívül helyezhetők legyenek, ha azt a bírói testület együttesen indokoltnak ítéli meg”.

A mostani delegációt azonban arról tájékoztatták, hogy az OBt-nek az OBH elnöke döntéseire vonatkozó vétőjoga a gyakorlatban továbbra is a bírák kinevezésére és a költségvetési ügyekre korlátozódik (IBAHRI 2012. évi jelentése, 8. ajánlás). Ezáltal az IBAHRI úgy ítéli meg, hogy korábbi ajánlását nem hajtották végre a javasolt mértékben.

A mostani delegáció örömmel értesült arról, hogy az OBt ellenőrzést gyakorol különböző, az OBH elnöke által hozott döntések fölött. Valóban, az OBt tagjai tájékoztatták a delegációt, hogy 2015 eleje óta az OBt hét alkalommal támadott meg nagy horderejű döntéseket. Például, az OBt megtámadta az OBH elnökének „széles körű beszerzési” tervét, a vezető beosztású bírákkal kapcsolatos állásfoglalásokat és azok vezető pozíciókra való jelölését, valamint a bírósági álláshelyek<sup>62</sup> becsülésének és meghatározásának kritériumait. Ez a

49 Ezeket a 2014. január 1-től hatályos 2013. évi CCXLIII. törvény határozta meg, amely módosította a Bszi. és a Bjt. bizonyos rendelkezéseit.

50 Bszi., 103. §, (d) bekezdés. Az OBt tagjaival tartott 2015. június 19-i találkozóján az IBAHRI-t arról tájékoztatták, hogy a rendelkezést úgy értelmezték, hogy az etikai kódexet az OBt készíti el.

51 Bszi., 103. §, (e) bekezdés.

52 Ld. OBt honlap, Bírói Etikai Kódex, hozzáférhető: <http://birosag.hu/en/code-judicial-conduct>

53 Ld. 29. lábjegyzet, Bangalore-i Alapelvek

54 Az IBAHRI 2015. június 19-i találkozója az OBt tagjaival.

55 *Uo.*

56 Az OBH elnökének funkcióit a Bszi. 76. §-a sorolja fel, az OBt funkcióit pedig a Bszi. 103. §-a. Az IBAHRI 2012. évi küldöttsége arról számolt be, hogy összesen 66 kompetenciát ruháztak az OBH elnökre. Az OBt képviselői arról tájékoztatták az IBAHRI 2015. évi delegációját, hogy az IBAHRI előző jelentése óta az előbbi kompetenciái 15-ről 27-re bővültek. (Az IBAHRI 2015. június 19-i találkozója az OBt tagjaival)

57 Az OBH elnöke javaslatot tesz a köztársasági elnöknek a bírák kinevezésére és felmentésére (Bszi., 76. §, (5) bekezdés, (b) pont), azonban a „bírósági vezetőket” önállóan jelöli ki és menti fel. (Bszi., 76. §, (5) bekezdés, (m) pont).

58 Bjt., 34., illetőleg 33. szakasz

59 Bszi., 76. §, (6) bekezdés, (c) pont.

60 Bszi., 76. §, (6) bekezdés, (d) pont.

61 Ld. 1. lábjegyzet, IBAHRI jelentés (2012), 3.15 szakasz.

62 Az IBAHRI 2015. június 19-i találkozója az OBt tagjaival

két intézmény között megvalósuló párbeszéd szempontjából üdvözítő fejlemény, és pozitív jelzésként szolgál arra vonatkozóan, hogy az OBТ funkciója immár nem pusztán konzultatív jellegű.

A delegáció az OBТ képviselőivel tartott találkozó során arról is örömmel értesült, hogy az OBТ alapító tagja a Balkáni és Euro-mediterrán Igazságszolgáltatási Tanácsai Hálózatának (BEMNCJ). A delegációt időközben tájékoztatták arról, hogy 2015. június 3-án az OBТ az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózatának (ITEH) teljes jogú tagja lett.<sup>63</sup> Ez pozitív és öröndetes fejlemény.

Azonban a delegáció a missziója során aggodalommal értesült arról, hogy - a misszió néhány interjúalánya szerint - az OBТ továbbra is nagyon korlátozott jogkörökkel rendelkezik, miközben az OBH elnöke ellenőrzést gyakorol a bírói ügyek felett.<sup>64</sup>

Megjegyezve, hogy az OBH elnökének az OBТ hatékony felügyelete mellett kell működnie, a delegációt nyugtalanították az OBТ tagjai részéről a munkaterhelésükre és a feladat által megkövetelt időtartamra vonatkozóan megfogalmazott aggályok, miszerint korlátozott idő áll rendelkezésre ahhoz, hogy az OBТ tagjai betöltsék a funkciójukat. A delegáció megállapította, hogy a jelenlegi munkastruktúra korlátozhatja az ellenőrző jellegű intervenciók hatékonyságát és időszerűségét, és úgy ítéli meg, hogy ez hozzájárulhat ahhoz a percepcióhoz, hogy az OBТ-nek szinte nincs hatalma az OBH elnökével szemben.

A delegáció különös hangsúllyal jegyzi meg, hogy a jelenlegi tagok közül senki nem tölti be teljes- vagy részmunkaidőben funkcióját, ehelyett a tagok a kötelező havi nyolcnapos bírói szolgálat alól egy napra felmentést kapnak. Érdemes felidézni, hogy a jelenlegi 15 tagbíró közül 8 bírósági elnök, beleértve a Kúria elnökét, Magyarország kiemelt bíróságának, a Fővárosi Törvényszéknek az elnökét, valamint két bírósági elnökhelyettest.<sup>65</sup> Míg e személyek szenioritása és tapasztalata nyilvánvalóan kedvező, az OBТ tagjainak el kell látniuk saját jelentős bírói teendőiket, azon felül, hogy felülvizsgálják és véleményezik az OBH elnökének döntéseit, miközben hivatásbeli kötelezettségeik mindössze 8,75%-kal csökkennek.

Ezen túlmenően, tevékenységük megkönnyítése érdekében az OBТ tagok mindössze évi négy alkalommal üléseznek (bár lehetőségük van szükség szerint ülést tartani).<sup>66</sup> A delegáció megítélése szerint ez nem biztosítja a meghozott döntések fontosságával arányos mértékű személyes időráfordítást.

A delegáció megállapítja, hogy az OBТ, a bírói testület függetlenségének védelméért felelős testület, a korábbi, már megszűnt OIT-hez hasonló munkastruktúrában látja el feladatát. A delegáció megjegyzi, hogy az OIT tagjai a megítélés szerint a „bírói munkájuk mellett nem tudták kellőképpen ellátni teendőiket”.<sup>67</sup> A testületet azért is bírálata érte, hogy csak havonta egyszer ülésezett, aminek következtében nem minősült képesnek a hatékony döntéshozatalra „különösen az azonnali intézkedést követelő helyzetekben”.<sup>68</sup>

---

63 Ld. a magyar kormány válasza, II. melléklet.

64 Az egyik megkérdezett az IBAHRI-nak úgy fogalmazott, hogy az OBТ „bábitézmény”, és az OBH elnöke mindenről központilag dönt. Több interjúalany említette, hogy a bírának nem az OBТ-től, hanem az OBH elnöktől kell engedélyt kérniük, hogy részt vehessenek külső találkozók.

65 Ld. „Az OBТ tagjai” (OBТ honlap), hozzáférhető: <http://birosag.hu/obt/obt-tagok>.

66 Bszi., 205.§, (1) bekezdés.

67 Ld. 42. lábjegyzet.

68 Uo.

### 3.4 Az OBH elnökének megválasztására és utódlására vonatkozó frissített információk

Az IBAHRI 2012-es delegációja üdvözölte azt a jogalkotási reformot, amely megszüntette annak lehetőségét, hogy az OBH elnöke hivatalában maradjon abban az esetben is, ha nem rendelkezik a kétharmados parlamenti többség támogatásával.<sup>69</sup> A delegáció mindazonáltal további reformot javasolt azon rendelkezés megszüntetésére, amely lehetővé tette az OBH elnökének újraválasztását.

A jelenlegi delegáció ezért üdvözli az újraválasztás<sup>70</sup> lehetőségének megszüntetését, azonban megjegyzi, hogy az IBAHRI ajánlását, miszerint az OBH elnökét első fokon az OBH ideiglenes elnökeként, és ne az OBH alelnökeként jelöljék ki (az IBAHRI 2012. évi 3. sz. ajánlása), nem hajtották végre.<sup>71</sup>

### 3.5 Az ügyáthelyezéssel kapcsolatos frissített információk

Az IBAHRI 2012. évi jelentésében megállapította, hogy az OBH elnökének ügyáthelyezési jogköre „az egyik legvitatottabb jogkör”,<sup>72</sup> és e kompetencia vonatkozásában átláthatóságot javasolt.<sup>73</sup> A 2015. évi delegáció ezért nagy örömmel állapítja meg, hogy az ötödik módosítás bevezetésével eltörölték ezt a jogkört.<sup>74</sup> A delegáció továbbá megjegyzi, hogy a legfőbb ügyész már nem rendelkezik a bíróságok közötti ügyáthelyezési jogkörrel.<sup>75</sup>

A delegáció meglelégedéssel konstatálja, hogy az ügyáthelyezésre vonatkozó ajánlásait (IBAHRI 2012. évi jelentés, 4. és 20. ajánlás) teljes körűen megvalósították.

### 3.6 A bírák áthelyezésére vonatkozó frissített információk

2012. évi jelentésében az IBAHRI delegáció üdvözölte a „bírói felülvizsgálat lehetőségét”, azokban az esetekben, amikor az OBH elnöke a bírák áthelyezésére vonatkozó jogkörét gyakorolja.<sup>76</sup> A mostani delegáció azonban úgy tudja, hogy a Bjt. 34. § (4) bekezdésében szabályozott bírói áthelyezést nem alkalmazták, így a misszió által megkérdezett interjúalanyok nem tudtak véleményt mondani a felülvizsgálati mechanizmus hatékonyságáról.<sup>77</sup> A delegációnak ezért nem volt módja részletesen értékelni az IBAHRI 2012. évi 5. sz. ajánlásának megvalósítását.

69 Ld. 1. lábjegyzet, IBAHRI 2012. évi jelentés, 3.31 szakasz.

70 Bsz. 66. § (lefejtve a 2013. augusztus 1-től hatályos módosítási törvény 14. § (1) bekezdésében).

71 Bsz. 78. §, (2) bekezdés (lefejtve a 2014. január 1-től hatályos 2013. évi CCXLIII. tv. 11. § (5) bekezdésében), eszerint: „Helyettesítésre jogosult hiányában az OBH elnökének feladatait az OBH elnöke látja el.”

72 Ld. 1. lábjegyzet, IBAHRI 2012, 3.26 szakasz

73 *Uo.*, 3.25 szakasz

74 Az Alaptörvény ötödik módosítása megszüntette a negyedik módosítás 14. §-ában biztosított ügyáthelyezési jogkört. Ezt a jogkört a 2013. augusztus 1-től hatályos 2013. évi CXXXI tv. is megszüntette.

75 Az Alkotmánybíróság 2012. decemberében 45/2012 (XII.29.) AB sz. határozatával (visszamenőleges hatállyal) megsemmisítette az Átmeneti Rendelkezők 11. § (4) bekezdését. Hozzáférhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/B139EF59DD213D0BC1257ADA00524EC0?OpenDocument>.

76 Ld. 42. Lábjegyzet.

77 A Bsz. 76. §, (5) bekezdés, (g) pontja szerint az OBH elnöke rendelkezik a bírák áthelyezéséről való döntési jogkörrel. A Bjt. 34. §-a foglalkozik az áthelyezés feltételeivel.

Azonban, felidézve a nemzetközi normákat, amelyek kikötik, hogy a bírák áthelyezésének jogköre lehetőség szerint valamely bírói hatósághoz tartozzon, a mostani delegáció véleménye az, hogy ezt a funkciót az OBH kompetenciáján belül kellene tartani. A delegáció egyúttal megjegyzi, hogy az OBH elnöke ideiglenes jelleggel kirendelhet bírót, figyelmen kívül hagyva a bíró hozzájárulásának követelményét,<sup>78</sup> ami *prima facie* összeegyeztethetetlen a nemzetközi normákkal.<sup>79</sup>

### 3.7 Az OBH pénzügyi autonómiájára vonatkozó frissített információk

Az államoknak kellő finanszírozást kell biztosítaniuk az igazságügyi apparátus részére, „hogy a bírói kar megfelelően betölthesse funkcióit”.<sup>80</sup> Ennek érdekében a bírói és ügyvédi függetlenségért felelős különmegbízott ajánlása szerint „biztosítani kell a bírói testület aktív részvételét költségvetése elkészítésében”.<sup>81</sup> A CCJE 10. sz. állásfoglalásában javasolja, hogy a „Bírák Legfelsőbb Tanácsa kezelje saját költségvetését, és finanszírozva legyen annak érdekében, hogy optimálisan és önállóan tudjon működni”.<sup>82</sup> Az OBH működési autonómiájának javítása érdekében az IBAHRI 2012. évi delegációja javasolta, hogy az „OBH, és ne az OBH elnöke rendelkezzen jogkörrel saját költségvetésének jóváhagyásához” (IBAHRI 2012. évi 6. sz. ajánlás).<sup>83</sup>

A bírósági költségvetési ügyek tekintetében a mostani delegáció úgy értesült, hogy a gyakorlatban az OBH és az OBH elnöke minden esetben kompromisszumra törekednek, amennyiben a bírósági igazgatási költségvetési elemeket illetően nézetkülönbség áll fenn.<sup>84</sup> A törvény szerint azonban a végső döntést az OBH elnöke hozza meg, aki költségvetési javaslatot készít, és a központi költségvetés bírósági fejezetét az Országgyűlés elé terjesztheti.<sup>85</sup> Ezért a delegáció megállapítja, hogy az IBAHRI 2012. évi 6. sz. ajánlásával nem foglalkoztak érdemben.

### 3.8 A bírák kinevezésére vonatkozó frissített információk

Az IBAHRI 2012. évi jelentése megállapítja: „A Bjt. 4-5.§-a része körvonalazza a bírói kinevezésekkel kapcsolatos eljárást, mely szerint az OBH elnöke javasol jelölteket a köztársasági elnöknek jóváhagyás végett. Mielőtt egy bírói kinevezési kérelem az OBH elnöke elé kerülne, egy bíróból álló tanács értékeli azt.”<sup>86</sup>

Mint az akkori jelentés kitér rá, az OBH elnöke jogosult eltérni a bírák pályázati rangsorától, amelyet a bíróból álló tanács<sup>87</sup> terjeszt elő, és „javasolhatja a második vagy harmadik jelöltet a rangsorban a poszt betöltésére”.<sup>88</sup> Az OBH ugyan megvétózhatja a listától való eltérésről szóló döntést,<sup>89</sup> de az elnök választása véglegesnek számít.

78 Bjt., 31.§, (3) bekezdés.

79 Részletes kifejtést ld. Európa Tanács GRECO Jelentés, *Értékelő jelentés: Magyarország (2015)*, hozzáférhető: <http://www.kormany.hu/download/a/f8/60000/GRECO%20IV.pdf>.

80 ENSZ Alapelvek, 7. alapelv.

81 Ld. 37. lábjegyzet, A bírói és ügyvédi függetlenségért felelős különmegbízott jelentése (2009) [101].

82 Ld. 33. lábjegyzet.

83 Ld. 1. lábjegyzet, az IBAHRI 2012. évi jelentése, 5.4 szakasz

84 Az IBAHRI 2015. június 19-i találkozójára az OBH tagjaival

85 Bszi., 76.§, (3) bekezdés, (a) és (b) pont

86 Ld. 1. lábjegyzet, az IBAHRI 2012. évi jelentése, 3.16 szakasz

87 Ld. 42. lábjegyzet. A „bírói tanács” vagy „bírákból álló bizottság” a Kúrián, az ítélőszékeken és a törvényszékeken belül működő testületre utal, amely az adott bíróság bíráiból áll, és tagjait a bírák plenáris konferenciáján választják meg.

88 Bjt., 18.§ (3) bekezdés. Ld. még 1. lábjegyzet, IBAHRI 2012. évi jelentése, 3.16–17 szakasz

89 Bszi., 103.§ (3) bekezdés, (b) és (c) pont.



Az IBAHRI 2012. évi delegációja azt javasolta, hogy minden esetben legyen kötelező az OBТ jóváhagyása, amikor az OBH elnöke úgy dönt, hogy eltér a rangsorolástól (IBAHRI 2012. évi 7. sz. ajánlás). A delegáció megjegyzi, hogy az OBТ készségesen élt vétőjogával a bírák kinevezése során, és felhívja a figyelmet az OBТ Bszi. 103.§ (3) bekezdésében foglalt „egyetértési jogára”, amelyet a Kormány a II. mellékletben foglalt válaszában fejt ki.<sup>90</sup>

Az IBAHRI 2012. évi delegációja, más véleményezők mellett, különös aggályát fejezte ki amiatt, hogy az OBH elnöke a (mindenkor módosított) Bjt. 15. §-ának értelmében jogosult a bírák által benyújtott pályázatot eredménytelennek nyilvánítani és érvényteleníteni az eljárást, aminek következtében a bírák testülete által pályázati rangsorba válogatott jelöltek egyike sem kerül kinevezésre. Az OBТ tájékoztatta a 2012. évi delegációt, hogy ennek a jogkörnek a gyakorlása nem jellemző, de előfordul. Az OBH elnöke megerősítette, hogy 2014-ben 115 meghirdetett pályázati kiírásból a pályázatok 9 százalékát minősítette eredménytelennek. Az IBAHRI megjegyzi, hogy 2014-ben - a beszámolók szerint - valamennyi érvénytelen pályázat eljárási hiba miatt került érvénytelenítésre (azaz nem nyújtottak be pályázatot, megsértették az eljárásrendi szabályokat, vagy a kiírást követően változás történt a munkaterhelésben, illetve a bírósági munka szervezésében),<sup>91</sup> és nem a pályázatok érdemi tartalma alapján.

Az IBAHRI a 2012. évi jelentésében foglalt 7. sz. ajánlás második elemére hivatkozva, nevezetesen, hogy a pályázat érvénytelenítésének legyenek meghatározva az egyértelmű szempontjai, az IBAHRI felhívja a figyelmet a Kormány II. mellékletben foglalt válaszára.<sup>92</sup> A jelenlegi delegáció azonban kívánatosabbnak tartaná, ha ez a jogkör az OBТ-hez tartozna.

A bírák vezető pozícióba történő kinevezése vonatkozásában a mostani delegáció örömmel értesült arról, hogy a gyakorlatban az OBH elnöke nem jelölhet ki bírát az OBТ támogatása nélkül.<sup>93</sup> A jogszabályi rendelkezés azonban változatlan annyiban, hogy az OBH elnöke kizárólagos jogkörrel rendelkezik a bírósági vezető tisztségviselők kinevezése terén, ideértve a fellebbviteli bíróságok és az általános bíróságok elnökének és elnök helyetteseinek kinevezését is.<sup>94</sup>

A jelen delegáció véleménye szerint a bírói függetlenség tovább erősíthető az OBТ, vagy egy valóban plurális testület kinevezése révén, amely testület tagjai többségében bírák, és amely végleges döntést hoz a bírák kinevezéséről és előléptetéséről mind jogi értelemben, mind a gyakorlatban.

### **3.9 A Legfelsőbb Bíróság elnökének leváltására vonatkozó frissített információk**

A módosított választási kritériumok bevezetésével a Kúria néven átszervezett Legfelsőbb Bíróság elnöki posztjára a Legfelsőbb Bíróság előző elnöke, Baka András bíró, az Emberi Jogok Európai Bíróságán szerzett 17 éves bírói tapasztalata ellenére alkalmatlannak minősült feladata folytatására és pozíciójának betöltésére. A 2012. évi jelentésében az IBAHRI delegációja megállapította, hogy a jogalkotási reform ezen aspektusa *ad*

---

90 Az IBAHRI 2015. június 19-i találkozója az OBТ tagjaival.

91 Ld. 1. lábjegyzet, IBAHRI 2012. évi jelentése, 3.16–3.21 szakasz

92 A bírák kinevezéséről szóló tájékoztató, amelyet az OBТ elnöke adott át a delegációnak.

93 2015. június 19-i találkozó az OBТ tagjaival és 2015. június 18-i találkozó Dr. Röpácssy Róberttel, az igazságügyi miniszter helyettesével.

94 Bszi., 128.§ (2) bekezdés

*hominem*<sup>95</sup> volt, ezen túlmenően a „visszamenőleges hatályú törvény bevezetésével” sérült a bírói szolgálati jogviszony biztonságának garanciája.<sup>96</sup>

Baka András bírót azóta visszahelyezték, de jelenlegi tisztségét nem mint a Kúria elnöke, hanem mint a Kúria Polgári Kollégiumának tanácselnökötölti be. A mostani delegáció megjegyzi, hogy ez jelentős eltérés a korábbi szerepéhez és pozíciójához, nevezetesen, Magyarország legfőbb bírói tisztségéhez képest. A delegáció megjegyzi, hogy Baka András bíró úr az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult ügyével.<sup>97</sup> Az ügyet az Emberi Jogok Európai Bíróságának Nagykarája tárgyalta 2015. június 17-én, és e jelentés készítésekor a végleges ítélet még nem született meg.<sup>98</sup>

Az IBAHRI 2012. évi jelentésében foglalt ajánlásokra hivatkozva a jelenlegi delegáció megjegyzi, hogy a Kúria elnöki pozíciójára vonatkozó jogi kritériumok nem módosultak (IBAHRI 2012. évi 1. sz. ajánlás). Azonban a delegáció nem hallott olyan törvényről, amelyik úgy ítélhető meg, hogy konkrét személy ellen irányul (IBAHRI 2012. évi 2. sz. ajánlás), és megítélése szerint az IBAHRI korábbi ajánlásának ezt az elemét figyelembe vették.

### 3.10 A bírák kötelező nyugdíjkorhatára vonatkozó frissített információk

A jogalkotási reform, amely mintegy 270 magyarországi bírát és ügyészt kényszerített korai nyugdíjba,<sup>99</sup> széles körű bírálatot váltott ki, mivel aláasta a bírói szolgálati jogviszony biztonságát, és az Európai Bizottság részéről Magyarország ellen rendkívüli köteleességszegési eljárást vont maga után.<sup>100</sup> Mivel a jogszabályi változás a bírói karrierjük vége felé járó személyeket érintette, a reform számos vezető beosztású bíró leváltását eredményezte. Az IBAHRI 2012. évi delegációja megállapította, hogy ez az „átpolitizáltság” kockázatát vetette fel, tekintettel arra, hogy az OBH elnöke kizárólagos kinevezési jogkörrel bír a vezető bírói beosztások tekintetében.<sup>101</sup>

A 2012. évi delegáció hangsúlyozta (IBAHRI 2012. évi 9. sz. ajánlás), hogy a nyugdíjba vonult bírák kompenzációja céljából világos és azonnali eljárás kialakítására, „korábbi beosztásukba vagy hasonló pozícióba” történő haladéktalan visszahelyezésükre, és az újonnan kinevezett bírák jogállásának tisztázására van szükség. A Kormány által az IBAHRI 2012. évi missziója óta végrehajtott jogalkotási reform elegendőnek bizonyult ahhoz, hogy véget vessen a köteleességszegési eljárásnak. Az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XX. törvény értelmében a bírák nyugdíjkorhatárát fokozatosan, tíz éves időszak alatt, 2022.

95 Ld. 1. l. ábrát, IBAHRI 2012. évi jelentése, 3.11 szakasz: „Baka úrnak a „semmisségi törvény”, a kormány utóbbi időben megvalósított törvényhozási reformjai és azt követően a jogszabályok gyors bevezetése kapcsán megfogalmazott kritikái amelyek a mandátumának a megszüntetését és az újrávalaszthatóság szempontjából nem számba vehető személylé válását okozták, azt a széles körben elterjedt benyomást keltették, hogy a kormány szándékosan használta fel a reformfolyamatot Baka úr hivatalból történő elmozdítására.”

96 Ld. 1. l. ábrát, IBAHRI 2012. évi jelentése, 3.12 szakasz

97 Az EJEK Tanácsa megállapította, hogy azok a feltételek, amelyek között Baka bíró pozícióját idő előtt megszüntették, sértették az EJEK 10. cikkében foglalt jogát a véleménynyilvánítás szabadságához, valamint . az EJEK 6. cikkely (1) bekezdésben foglalt jogát a tisztességes eljáráshoz, *Baka kontra Magyarország*, kereset száma: 20261/12 (EJEK, 2014. május 27.), hozzáférhető angolul: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-144139>.

98 ‘Grand Chamber hearing concerning premature termination of the President of the Hungarian Supreme Court’s mandate’ (EJEK, 2015. június 17.), hozzáférhető: <http://hudoc.echr.coe.int/webservices/content/pdf/003-5110974-6301676>.

99 A jogalkotási reformot megelőzően a bírák legalsó nyugdíjkorhatára 62 év volt, de a bírának lehetőségük volt hivatalukban maradni a legfelső, 70 éves korhatár eléréséig. Az Átmeneti Rendelkezesek megszüntették ezt a lehetőséget, és a Bjt, amely „bizonyos közjogi tisztségviselők”, úgymint a legfőbb ügyész, a Számvevőszék elnöke és az alkotmánybírák kivételével, kötelezővé tette a nyugdíjazást 62 éves korban. Ld. 1. l. ábrát, IBAHRI 2012. évi jelentése, 3.4–3.5 szakasz.

100 ‘European Commission closes infringement procedure on forced retirement of Hungarian judges’ (az Európai Bizottság sajtóközleménye, 2013. november 20.), hozzáférhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1112\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1112_en.htm)

101 Ld. a jelentés 3.8 szakasza. Ld. még 1. l. ábrát, IBAHRI 2012. évi jelentése, 3.18 szakasz

december 31-ig, csökkentik 65 évre, és meghatározzák a visszahelyezés, illetve a (12 havi fizetésnek megfelelő mértékű) kompenzáció kritériumait is.<sup>102</sup>

A mostani delegáció azonban aggodalommal értesült arról, hogy a jogorvoslatot jelentő jogalkotási reform lassan lépett<sup>103</sup> hatályba. Ezzel szemben, mint azt az IBAHRI 2012. évi látogatása során észrevételezte, belső toborzási folyamat zajlott le. Ennek eredményeképpen a bírák többsége (229-ből 173) nem tért vissza korábbi állásába, és a 17 leváltott bírónélkül közül mindössze négyet helyeztek vissza vezető beosztásba.<sup>104</sup> A delegáció azonban megjegyzi, hogy egyes bírák a visszahelyezés helyett a kártérítést választották, mint azt a II. mellékletben foglalt kormányzati válasz kifejti.

A delegáció arról is aggodalommal értesült, hogy a törvény által biztosított kártérítés és visszahelyezés nem jelentett megnyugtató megoldást minden leváltott bíró esetében. A delegáció úgy tudja, hogy az MHB mintegy 60 bírát képvisel, akik a nyugdíjkorhatár csökkentése miatt csoportos keresetet indítottak az Emberi Jogok Európai Bíróságánál.<sup>105</sup>

A mostani delegáció megállapítja, hogy az IBAHRI 2012. évi 9. sz. ajánlását részben végrehajtották. A magyar Kormány a sértő jogi álláspont orvoslása céljából pozitív reformot hajtott végre a bírakat érintő kötelező korai nyugdíjkorhatár vonatkozásában, és törvényben szabályozta a visszahelyezés vagy kártérítés kérdését. Azonban a szóban forgó reformot nem hajtották végre kellő gyorsasággal, aminek eredményeképpen a károsult bírák egy része az Emberi Jogok Európai Bíróságán keres jogorvoslatot.

Bár az IBAHRI delegáció a jogalkotási reform vonatkozásában tett jogorvoslati lépéseket nem találja kielégítőnek, elismeri, hogy a helyzet nem javulna az újonnan kinevezett személyeknek abból a célból történő leváltásával, hogy a leváltott bírakat visszahelyezzék korábbi pozícióikba. A delegáció ezért hangsúlyozottan megismétli az IBAHRI 2012. évi 9. sz. javaslatát mely szerint: országos szinten kell felmérni az igazságügyi szektort annak érdekében, hogy alaposabban megértsék a bírói testület szükségleteit a jogi reformot követően.<sup>106</sup>

### 3.11 A bírák javadalmazása

A Magyar Bírói Egyesületelnöke tájékoztatta a delegációt, hogy a magyarországi bírói fizetések a legalacsonyabbak az európai tagállamok között.<sup>107</sup> Azt is elmondta, hogy az elmúlt tíz évben nem nőttek a keresetek, miközben az országos átlagbér ez idő alatt jelentősen emelkedett. A bírák alacsony javadalmazását valamennyi IBAHRI interjú alany elismerte, ideértve a Kormány képviselőit és az OBH elnökét is.

Az ENSZ Alapelvek kimondják, hogy a bírának „megfelelő javadalmazást” kell kapniuk.<sup>108</sup> A delegáció ezen kívül felhívja a figyelmet a bírói és ügyvédi függetlenségéért felelős különmegbízott ajánlására, miszerint „a bírakat haladéktalanul tisztességes javadalmazásban kell részesíteni, kellően tekintetbe véve a hivatalukkal járó feladataikat és hivataluk jellegét”,<sup>109</sup> továbbá az IBA bírói függetlenségre vonatkozó minimális

102 Ld. MHB, A kötelező nyugdíjkorhatár csökkentése által érintett bírák helyzete az EUB *Bizottság kontra Magyarország* (C-286/12) ügyben hozott ítéletét követően (2013. december)

103 A 2013. évi XX. törvényt 2013. március 11-én fogadták el, míg a bírák nyugdíjazását módosító törvényt 2011. decemberében.

104 Ld., „105 bíró fordul Strasbourghoz a kényszernyugdíjazás miatt” (MHB sajtóközlemény), hozzáférhető: <http://helsinki.hu/105-biro-fordul-strasbourghoz-a-magyar-helsinki-bizottsag-segitsegevel-a-kenyszernyugdijazas-miatt>

105 Az IBAHRI email levélváltása az MHB-val, 2015. június 17.

106 Ld. 1. lábjegyzet, IBAHRI 2012. évi jelentése, 5.6 szakasz

107 Az IBAHRI találkozója Dr. Makai Lajossal, 2015. június 18

108 ENSZ Alapelvek, 11. alapelv

109 Ld. 37. lábjegyzet, az ENSZ bírói és ügyvédi függetlenségéért felelős különmegbízottjának jelentése (2009) [99].

követelményeit is, amelyek előírják, hogy „a bírói fizetések és nyugdíjak méltányosak kell hogy legyenek és azokat a végrehajtó hatalom ellenőrzésétől függetlenül az áremelkedéseknek megfelelően rendszeresen ki kell igazítani”.<sup>110</sup> A delegáció ezen kívül felhívja a figyelmet azokra az észrevételekre, amelyeket a GRECO 2014. évi Magyarországról készült jelentése fogalmaz meg a magyarországi bírói fizetésekre vonatkozóan.<sup>111</sup> A magyarországi bírói fizetésekre vonatkozó észrevételek fényében a delegáció megítélése szerint a bírói fizetések jelenlegi szintje felülvizsgálatra szorul.

---

110 Ld. 36. lábjegyzet, IBA: A bírói függetlenség minimális normái, [14], [15(a)]. Ld. még CCJE 10. sz. állásfoglalása, [36]

111 Ld. 80. lábjegyzet, Európa Tanács GRECO, *Értékelő jelentés: Magyarország* (2015)

# Negyedik fejezet: Fékek és ellensúlyok

## 4.1 Az Alkotmánybíróságra vonatkozó frissített információk

A magyar Alkotmánybíróságot 1989-ben hozták létre 11 bírával, akiket reprezentatív országgyűlési bizottság választott ki, megakadályozva ez által, hogy bármely párt dominálhassa a kiválasztási folyamatot. Az IBAHRI 2012. évi jelentése részletesen kitér arra, hogy az Alaptörvény 15 bírúra emelte az Alkotmánybíróság tagjainak a számát, és 12 évre hosszabbította meg a bírói megbízatást ami nem megújítható.<sup>112</sup> A felülvizsgált bírói nyugdíjkorhatár, amelyet a jelen jelentés 3.10. szakasza tárgyal, nem vonatkozik az alkotmánybírákra, akik hivatalukat a 12 éves időszak során mindvégig megőrizhetik.<sup>113</sup>

A jelentés megjegyzi, hogy a reformokat követően az alkotmánybírákatijelölő bizottság összetétele a magyar országgyűlés arányos képviseletét tükrözi. Ezért jelenleg a jelölőbizottság többségében kormányzati képviselőket foglal magában. A jelentés rámutat, hogy a korábbi magyar alkotmány értelmében a jelölőbizottság minden egyes politikai frakció részéről egy-egy képviselőből állt.

Az IBAHRI 2012. évi delegációja megállapította, hogy az új jelölési eljárás a korábbi helyzethez képest jobban ki van szolgáltatva az átpolitizáltságnak<sup>114</sup>, és javasolta, hogy a kiválasztási folyamat során újra alakítsák ki az alkotmánybírákat kijelölő bizottság előző összetételét. A mostani delegáció megjegyzi, hogy a kinevezési eljárást nem módosították. 2015 augusztusától a Kormányzó párt az ellenzék támogatása nélkül jelölhette és választhatta meg a jelenlegi alkotmánybírák többségét (a 15-ből 8-at), akik jogosultak a törvényben eredetileg meghatározott életkoron túl betölteni pozíciójukat.<sup>115</sup>

A jelenlegi delegációt aggodalommal töltötte el az Alkotmánybíróság függetlenségére vonatkozóan tapasztalt szkepticizmus, valamint az, hogy egyes gyakorló jogászok nem tekintik a reform utáni Alkotmánybíróságot alkalmas csatornának ahhoz, hogy az állampolgárok alapvető jogainak sérelmére jogorvoslatot nyújtson.<sup>116</sup> A delegáció megérti azon kommentátorok véleményét, akik szerint az Alkotmánybíróság összetételének megváltoztatásával a kormányzat arra törekedett, hogy a saját javára biztosítsa az alkotmánybírák többségét.<sup>117</sup>

Ez az aggály érthető, tekintve, hogy az alkotmánybírák kinevezése során alkalmazandó „kivárási” időszak nem került végrehajtásra az országgyűlési képviselők vonatkozásában az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése ajánlásának<sup>118</sup> ellenére. A mostani IBAHRI delegációt arról tájékoztatták, hogy két jelenlegi alkotmánybíró – Dr. Balsai István (megválasztva 2011 szeptemberében) és Dr. Salamon László (megválasztva 2013 februárjában) – a kinevezéséig a Kormánykoalíció országgyűlési képviselője volt, és nem sokkal később vette át a bírói hivatalát. A delegáció megjegyzi, hogy ez a gyakorlat a korábbi kormányok során is előfordult, mint azt a II. mellékletben foglalt kormányzati válasz kifejti.

112 Alaptörvény, 24.§ (8) bekezdés. Ld. 1. lábjegyzet, IBAHRI 2012. évi jelentése, 4.17 szakasz

113 Abtv, 15.§

114 Ld. 1. lábjegyzet, IBAHRI 2012. évi jelentése, 4.17 szakasz

115 Ld. EKINT, MHB és TASZ, *Jogvédők állásfoglalása az alkotmánybírák felső korhatárának megszüntetéséről* (2013. november 14), hozzáférhető: [http://helsinki.hu/wp-content/uploads/AB\\_70\\_EKINT-MHB-TASZ\\_2013november14.pdf](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/AB_70_EKINT-MHB-TASZ_2013november14.pdf).

116 A IBAHRI delegáció legalább három interjúalanytól hallotta, hogy nem a magyar Alkotmánybíróságot, hanem immár az EJEB-et tekintik az alkotmányossági kifogások kizárólagos fórumának.

117 Ld. EKINT, MHB és TASZ, *Analysis of the Performance of Hungary's 'One-Party Elected' Constitutional Court* (2015), hozzáférhető: [http://helsinki.hu/wp-content/uploads/EKINT-HCLU-HHC\\_Analysing\\_CC\\_judges\\_performances\\_2015.pdf](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/EKINT-HCLU-HHC_Analysing_CC_judges_performances_2015.pdf).

118 Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése a bírák politikai mandátumának megszűnése és alkotmánybírákká választhatóságuk közötti „kivárási” időszak alkalmazására szólított fel. [12.3.3], hozzáférhető angolul: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19933&lang=en>.

A mostani delegáció úgy ítéli meg, hogy az Alkotmánybíróság korlátozott jogköre nincs arányban megnövelt tagságával. A delegáció meglepődve értesült arról, hogy az elmúlt néhány év során az Alkotmánybíróság által vizsgált esetek száma mintegy 10%-ára csökkent annak, ami a megelőző tíz évben volt jellemző.<sup>119</sup> Mindazonáltal – tekintve, hogy az Alkotmánybíróság jelenleg több bírából áll, mint korábban bármikor – az alkotmánybíróság eddig még sosem rendelkezett a mostaninál nagyobb kapacitással a beadványok elbírálásához.<sup>120</sup>

## 4.2 Az alkotmánybírósági határozatokra adott végrehajtói és törvényhozói válaszokra vonatkozó frissített információk

Mint a Második fejezet kifejti, a negyedik módosítás révén a Kormány továbbra is parlamenti kontrollt vett igénybe az Alaptörvény módosításához oly módon, hogy az Alkotmánybíróság határozatait hatályon kívül helyezte, és korlátozta annak jogkörét. A Velencei Bizottság negyedik módosítással kapcsolatos állásfoglalása jelentősen bírálta azt a hatást, amelyet ez az Alkotmánybíróságnak, mint demokratikus féknek a szerepére gyakorolt, különösen „olyan esetben, amikor a Kormánykoalíció nagy többségre támaszkodhat, és politikai nézeteinek megfelelő tisztségviselőket nevezhet ki gyakorlatilag minden állami intézmény élére.”<sup>121</sup>

A Magyar Alkotmánybíróság tagjai a 2015. évi IBAHRI delegációnak kifejtették, hogy „hatalmi harc” zajlik az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság között. Az IBAHRI 2012. évi delegációja is beszámolt a jelentésében arról, hogy „feszültségek vannak a kormányzat és a Bíróság között”, megjegyezve, hogy ezeket a feszültségeket „olyan intézkedések kísérték, amelyek veszélybe sodorják a bírófüggetlenséget”.<sup>122</sup> A 2012. évi delegáció például arról számolt be, hogy az Alaptörvényt – amely az Alkotmánybíróság jogkörét korlátozó rendelkezéseket tartalmazott gazdasági ügyekben – nem sokkal az után fogadták el, hogy az Alkotmánybíróság egy pénzügyi vonatkozású jogszabály megsemmisítésével politikailag népszerűtlen ítéletet hozott.<sup>123</sup>

A jelenlegi delegáció meglepődve hallotta az Alkotmánybíróság elnökétől, hogy a bizalom jelének tekintené, ha az Alkotmánybíróság korábbi jogkörét visszaállítaná.<sup>124</sup> Emlékeztetve az ENSZ Alapelvek 3. alapelvére – amely kimondja, hogy a bíróságok maguk határozzák meg saját jogi hatáskörüket<sup>125</sup> –, az Alkotmánybíróság hatáskörének visszaállítása a bíróság függetlenségének védelméhez szükséges garanciának tekintendő. Bár a delegáció rámutat arra az esetjogi mechanizmusra, miszerint az Alkotmánybíróság, előírt körülmények között, visszautalhat korábbi ítélkezési gyakorlatára,<sup>126</sup> a delegáció tagjai egyetértettek azzal az aggálllyal, hogy mindez a bírói precedens használatából fakadóan ajogbiztonság hiányát eredményezheti.<sup>127</sup>

A 2012. évi ajánlásokra hivatkozással a mostani delegáció megállapítja, hogy a negyedik módosítás bevezetése arra utal, hogy az IBAHRI ajánlása, miszerint a Kormány tartózkodjon az alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezésétől (IBAHRI 2012. évi 15. sz. ajánlás), nem került megvalósításra.

119 Az IBAHRI találkozója az Alkotmánybíróság tagjaival, 2015. június 16.

120 Az IBAHRI delegáció megtudta, hogy az Alkotmánybíróság elé került ügyek száma a 2005. évi 2000-ről 2015-ben jelentősen, 200-ra csökkent. Az Alkotmánybíróság a határozatok tartalma szerint tett közzé adatokat a lezárt ügyek számáról. (2014) Ld. az AJBH honlapja: <http://www.ajbh.hu/hu>.

121 Ld. 12. lábjegyzet, a Velencei Bizottság véleménye (2013) [76]

122 Ld. 1. lábjegyzet, az IBAHRI 2012. évi jelentése, 4.17 szakasz

123 Uo., 4.12–4.13 szakasz

124 Az IBAHRI találkozója Alkotmánybíróság tagjaival, 2015. június 16.

125 ENSZ Alapelvek, a 3. Alapelv kimondja: „A bírói testület rendelkezzen hatáskörrel minden igazságügyi jellegű kérdésben, és legyen kizárólagos jogköre annak eldöntésére, hogy a határozatra elé terjesztett kérdés a törvény által meghatározott kompetenciájába tartozik-e.”

126 A mechanizmus magyarázatát ld. *Magyarország kormányának az ENSZ bírói és ügyvédi függetlenségért felelős különmegbízott levelére adott válaszát*, 2013. szeptember 4, (No. AL G/SO 214 (3-3-16) HUN 3/2013), [5], hozzáférhető angolul: [https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/Hungary\\_04.09.13\\_\(3.2013\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/Hungary_04.09.13_(3.2013).pdf).

127 Az IBAHRI találkozója az MHB-val, 2015. június 14.

Ehelyett a negyedik módosítás az Alkotmánybíróság jogkörének további szűkítését jelenti, amely jogkört az ötödik módosítás sem állította vissza. A mostani delegáció hangsúlyozottan megismétli az IBAHRI 2012. évi jelentésében foglalt 15. és 17. sz. ajánlást.

A delegáció megjegyzi, hogy az alkotmánybírák kiválasztásának mechanizmusa szintén változatlan maradt (IBAHRI 2012. évi 16. sz. ajánlás).

Azonban a mostani delegáció örömmel értesült arról, hogy az alkotmányos kifogások esetére szóló jogorvoslat tekintetében (IBAHRI 2012. évi 18. sz. ajánlás) az ilyen kifogásokra szóló jogsegély nyújtásának tilalmát az Alkotmánybíróság 2012. december 18-i határozatával megsemmisítette.<sup>128</sup>

### 4.3 Az ellenzék jogalkotási reformban történő részvételére vonatkozó frissített információk

A 2012. évi IBAHRI jelentés aggályokat fogalmazott meg azon tendencia vonatkozásában, hogy „a jelenlegi Kormány parlamenti szuper többségénél fogva nem tartja tiszteletben a független alkotmányos ellenőrzést, és nem veszi figyelembe az ellenzék és a civil társadalom hangját sem”. Válaszul a delegáció javasolta, hogy a Kormány „tartózkodjon a szokásostól eltérő parlamenti eljárások alkalmazásától, „...a közélet alapvető aspektusait érintő törvénykezések során” (IBAHRI 2012. évi 10. sz. ajánlás).

Az IBAHRI ezért csalódottságának ad hangot amiatt, hogy a negyedik módosítást egyéni képviselői előterjesztés alapján vezették be. Ennek az eljárásnak a jelentőségét egy, a Velencei Bizottsághoz címzett 2013 áprilisában<sup>129</sup> íródott szakértői jelentésben (amicus brief) összegezte, amelyben kifejtette, hogy:

„A magyar országgyűlési eljárásrend szerint a kormányzati törvénytervezeteket társadalmi egyeztetésre kell bocsátani, mielőtt azokról szavazás történik. A társadalmi egyeztetés megköveteli, hogy a Kormány kikérje az érdekelt civil társadalmi csoportok, és az érintett tárcák véleményét a javasolt törvénytervezet hatásairól. Azonban az egyéni képviselői indítványok megkerülik ezt a követelményt, és közvetlenül az Országgyűlés elé kerülnek szavazásra. Bár a negyedik módosítást a kormányzati frakció valamennyi országgyűlési képviselője előterjesztette, és azt szigorú pártfegyellemmel szavazták meg – a Kormánypárti blokkban mindenki igennel szavazott, míg mindenki más nemmel szavazott vagy bojkottálta a szavazást –, a Kormány elkerülte a törvénytervezettel kapcsolatos nyílt politikai vitát azzal, hogy az egyéni képviselői előterjesztés eljárásához folyamodott.”<sup>130</sup>

Az ötödik módosítást, amelyet az Országgyűlés 2013 szeptemberében fogadott el, szintén a Kormány kezdeményezte.<sup>131</sup>

Az IBAHRI delegáció nem tudta megállapítani, hogy az ötödik módosítás óta fogadtak-e el alapvető jogokat érintő törvényeket egyéni képviselői indítványként. A delegáció tagjai azonban azt a tájékoztatást kapták, hogy a Kormány jelenlegi hivatali ideje alatt benyújtott törvénytervezetek 20%-át egyéni képviselői indítványként terjesztették elő.<sup>132</sup>

128 Ld., 'On the decision of the Constitutional Court concerning legal aid' (az AJBH sajtónyilatkozata), hozzáférhető: <http://www.ajbh.hu/web/mobil-en/news/-/content/14315/10/on-the-decision-of-the-constitutional-court-concerning-legal-aid.jsessionid=16EB12C0E75DD66F87F31D5C0A13064D>.

129 Halmai Gábor egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem és Kim Lane Scheppelle egyetemi tanár (szerk.), *Amicus Brief for the Venice Commission on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary* (2013), hozzáférhető: [http://halmaigabor.hu/dok/437\\_Amicus\\_Brief\\_on\\_the\\_Fourth\\_Amendment4.pdf](http://halmaigabor.hu/dok/437_Amicus_Brief_on_the_Fourth_Amendment4.pdf)

130 *Uo.*, 3

131 Dr. Sente Zoltán, 'The new Hungarian Fundamental Law: Recent Developments', (International Association of Constitutional Law, 3 February 2014), hozzáférhető: <http://constitutional-change.com/the-new-hungarian-fundamental-law-recent-developments>.

132 Az IBAHRI találkozója Dr. Gulyás Gergellyel, az Országgyűlés alelnökével és a törvényalkotási bizottság elnökével, 2015. június 15.

A delegáció továbbá arról is értesült, hogy a törvényhozási folyamat során a Kormánykoalíció továbbra is vagy elégtelen, vagy semmi időt nem hagy az ellenzék számára egyeztetésre, mielőtt törvénytervezeteket terjeszt az Országgyűlés elé. A delegáció például megtudta, hogy a delegáció látogatását követő hetekben 50 törvénytervezetet terjesztettek elő, amelyből mindössze kettőt vagy hármat készítettek elő az ellenzéki pártokkal történt egyeztetés keretében.<sup>133</sup> Az alapvető jogok biztosa hasonlóképpen tájékoztatta az IBAHRI delegációt, miszerint a Kormány szinte egyáltalán nem egyeztet a civil társadalommal, és hogy Hivatala általában nagyon rövid véleményezési határidővel kapja meg a törvénytervezeteket.<sup>134</sup> A biztos kijelentette, hogy ha a kialakult eljárásrendet követik, akkor Hivatalának tíz nap áll rendelkezésre véleményezésre. A gyakorlatban azonban a Hivatalnak mindössze négy vagy öt napja van erre a feladatra.<sup>135</sup>

A delegáció megállapítja, hogy az IBAHRI 2012. évi 11. és 12. sz. ajánlását nem valósították meg. Nincs bizonyíték arra, hogy a Kormány vagy a parlamenti bizottságok az ellenzéki csoportok és a civil társadalom gyakoribb vagy szisztematikusabb bevonására törekednének. A mostani delegációt arról tájékoztatták, hogy nem készültek az egyeztetés legjobb gyakorlatát rögzítő hivatalos irányelvek (IBAHRI 2012. évi 11. sz. ajánlása).

Az IBAHRI 2012. évi 12. ajánlására vonatkozóan a delegáció rámutat, hogy a megkérdezettek polarizált válaszokat adtak a magyar Alaptörvényre vonatkozóan.<sup>136</sup> Bár a delegáció úgy értesült, hogy a Kormány „kész egyeztetni”,<sup>137</sup> a hatóságok nem végezték el az Alaptörvény többpárti felülvizsgálatát a civil társadalmi szervezetek bevonásával abból a célból, hogy felmérjék, hogyan működik a törvény a gyakorlatban, és hogy módosítási javaslatokat kérjenek.

#### **4.4 Az Átmeneti Rendelkezésekre és a sarkalatos törvényekre vonatkozó frissített információk**

Az IBAHRI 2012. évi delegációja aggodalommal vette tudomásul, hogy a Kormány sarkalatos törvényekhez folyamodik a közélet olyan aspektusainak szabályozása céljából, amelyek gyakran az általános jog hatálya eső ügyeknek minősülnek, és lehetőség szerint egyszerű parlamenti többséggel módosíthatók.<sup>138</sup> A delegáció rámutatott a jelenlegi jogszabályi keretek következményeire, miszerint a szociális és költségvetési politikához kapcsolódó kérdések, amelyekre az Alaptörvény kitér, valamint az azt kísérő sarkalatos törvények valójában kizárják egy jövőbeni kormány felülvizsgálati lehetőségét, ha az nem rendelkezik a szükséges kétharmados parlamenti többséggel.<sup>139</sup> A mostani delegáció újra hangsúlyozza az IBAHRI korábbi ajánlását, miszerint a szociálpolitikai és adóügyi tárgyú rendelkezéseket helyesebb a közönséges törvények hatálya alá sorolni (IBAHRI 2012. évi 13. sz. ajánlás).

A 2012. évi delegáció szintén aggodalommal értesült arról, hogy az Átmeneti Rendelkezések bizonyos vonatkozásai – konkrétan a legfőbb ügyész és az OBH elnökének ügyáthelyezési jogkörére vonatkozó rendelkezések – valójában nem voltak átmeneti jellegűek. A mostani delegáció örömmel hangsúlyozza

133 Az IBAHRI találkozója Dr. Bárándyval, a törvényalkotási bizottság alelnökével, 2015. június 18.

134 Az IBAHRI találkozója az AJBH-val, 2015. június 17.

135 *Uo.*

136 Dr. Gulyás tájékoztatta az IBAHRI delegációt, hogy az Alaptörvény „működik” (2015. június 15-i találkozó). A delegáció máshol azt hallotta, hogy a negyedik módosítást követően Magyarországon nincs valódi alkotmány (találkozó az Eötvös Károly Közpolitikai Intézettel, 2015. június 17.).

137 Az IBAHRI találkozója Dr. Gulyással, 2015. június 15.

138 Ld. 1. lábjegyzet, IBAHRI 2012. évi jelentése, 5.9 szakasz: „A sarkalatos törvények túlzott alkalmazása a területek olyan széles körére, mint a család- és adózási politika (a bírósági rendszeren kívül), azzal a kockázattal jár, hogy a jelenlegi kormány politikai preferenciái körülbástyázzák, és ezáltal megvédik azon, jövőbeni törvényhozók általi felülvizsgálattól, akik majd nem rendelkeznek ekkora parlamenti többséggel.”

139 *Uo.*



újra, hogy – mint eme jelentés 3.5 szakasza kifejti – az IBAHRI 2012. évi 14. ajánlásának ezen elemét végrehajtották.

A mostani delegáció azonban rámutat arra, hogy az Átmeneti Rendelkezések azon aspektusai, amelyek a vallási intézmények regisztrációjára vonatkoznak, azóta a negyedik módosításon keresztül újra alaptörvényi szinten kerültek bevezetésre. Ez feljogosítja a magyar Országgyűlést arra, hogy meghatározza a vallási közösségekkel való állami együttműködést annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság 6/2012 (III.1.) AB határozatában kimondta, hogy ez átpolitizált döntéseket tesz lehetővé és alkotmányellenes.<sup>140</sup> A delegáció úgy tudja, hogy bár már elkészült az egyházügyi törvény (a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény) módosításának tervezete, az Alaptörvény megfelelő rendelkezései nem módosulnak.<sup>141</sup>

Végül, mint a jelentés 4.2 szakasza kifejti, az Alkotmánybíróság gazdasági ügyeket érintő hatásköre továbbra is korlátozott. A delegáció ezért megállapítja, hogy az IBAHRI 2012. évi 14. sz. ajánlásának második elemét nem hajtották végre.

## 4.5 Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (AJBH): az utólagos normakontrollra vonatkozó frissített információk

Az Alaptörvényt megelőzően az állampolgárok és az emberi jogi csoportok *actio popularis*-alapú indítványozás útján közvetlenül fordulhattak az Alkotmánybírósághoz absztrakt normakontroll céljából. A jogalkotási reformot követően most „...szoros tartalmi összefüggésnek kell lennie az adott rendelkezés és a jogszabály felülvizsgálni kívánt rendelkezése között”.<sup>142</sup> Erről úgy számoltak be, mint az alkotmányjog szempontjából olyan, jelentősnek számító változásról, amely értelmében „az [Alkotmánybíróság] szerepét az Alkotmány védelme során az absztrakt utólagos normakontroll jellemezte”, és az *actio popularis*-alapú indítványozás „az ország alkotmányos kultúrájának szerves részét alkotta”.<sup>143</sup>

Az alkotmányos felülvizsgálati mechanizmus gyökeres változására való tekintettel az IBAHRI 2012. évi delegációja javasolta, hogy a Kormány vizsgálja meg azokat a rendelkezéseket, amelyek korlátozzák az állampolgárok Alkotmánybírósághoz való hozzáférését utólagos normakontroll céljából (IBAHRI 2012. évi 19. sz. ajánlás). A mostani delegáció úgy tudja, hogy nyilvános egyeztetés útján nem történt ilyen vizsgálat.

### Az AJBH megváltozott szerepe

Az Alkotmánybírósághoz való hozzáférés lehetősége valamely jogszabály alkotmányosságának bírósági felülvizsgálata (azaz absztrakt utólagos normakontroll) céljából jelenleg csak az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, és az alapvető jogok biztosa részére áll nyitva.<sup>144</sup> Az állampolgároknak, vagy a civil szervezeteknek e helyett az AJBH-hoz kell fordulniuk akkor, ha valamely

---

140 Ld. 20. lábjegyzet, *Az Alaptörvény negyedik módosításának rendelkezései*

141 Az IBAHRI találkozója a TASZ-szal, 2015. június 15.

142 Alaptörvény, 24.§ (4) bekezdés. Ld. még Abtv, 26.§

143 EKINT, MHB és TASZ, *Opinion on the New Constitutional Court Act of Hungary* (2012. január), 8, hozzáférhető: [http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Analysis\\_of\\_the\\_new\\_Constitutional\\_Court\\_Act\\_of\\_Hungary\\_January2012.pdf](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Analysis_of_the_new_Constitutional_Court_Act_of_Hungary_January2012.pdf).

144 Alaptörvény, 24.§ (2) bekezdés (e) pontja

jogszabály absztrakt alkotmányossági felülvizsgálatát akarják kezdeményezni.<sup>145</sup> Az IBAHRI 2012. évi delegációja arra a következtetésre jutott, hogy a felülvizsgálat kezdeményezésére jogosult négy szerv közül az alapvető jogok biztosja az, aki a legnagyobb valószínűséggel kérelmez alkotmányos felülvizsgálatot. A biztos ezért várhatóan nagyobb szerepet játszik az állampolgárok alapvető jogainak Alkotmánybíróság előtti védelmében.

### *Nemzetközi normák*

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Magyarország NEJI-je, és, mint olyan, az Emberi Jogi Főbiztos Hivatala (OHCHR) szerint „alapvető szerepet kell játszania a nemzetközi emberi jogi normák nemzeti szintű hatékony megvalósításának előmozdítása és monitorozása terén, mely szerepet a nemzetközi közösség egyre inkább elismeri”.<sup>146</sup> Az OHCHR ezen kívül kimondja, hogy „a NEJI képes és köteles szerepet játszani a jogállamiság valamennyi aspektusának előmozdításában, ezen belül a bírói testület, a rendvédelmi szervek, és a büntetés-végrehajtási rendszer vonatkozásában is”.<sup>147</sup>

Az ENSZ Közgyűlés 2013. december 18-án elfogadott 68/171 sz. határozata<sup>148</sup> elismeri:

„a független nemzeti intézményeknek az emberi jogok előmozdítását és védelmét szolgáló szerepét, amely során együttműködnek a kormányokkal annak érdekében, hogy nemzeti szinten biztosítsák az emberi jogok teljes körű elismerését, beleértve, adott esetben, a nemzetközi emberi jogi mechanizmusokból eredő ajánlásokhoz kapcsolódó utólagos intézkedésekben való részvételt is”.

A határozat ezen kívül „arra ösztönzi a tagállamok emberi jogokat előmozdító és védő nemzeti intézményeit, hogy továbbra is töltsenek be aktív szerepet az emberi jogok mindennemű megsértésének megakadályozása, és az ellene való küzdelem terén”.<sup>149</sup>

A magyarországi AJBH által kifejtett tevékenységek eredményei alapján a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Nemzetközi Koordinációs Bizottságának Irodája (a továbbiakban: „Iroda”) 2014. december 29-én „A” státuszú akkreditációt ítél meg az [AJBH] részére.<sup>150</sup> Ez a státusz azt jelzi, hogy az Iroda elismeri, hogy az AJBH a NEJI-k kompetenciájára, feladataira, összetételére, és működési módjára nézve irányadó Nemzeti Intézmények Státuszára Vonatkozó Alapelveknek (a továbbiakban: „Párizsi Alapelvek”)<sup>151</sup> megfelelően jár el.

---

145 Az alapvető jogok biztosáról (AJB) szóló 2011. évi CXI. törvényt módosító 2013. évi CCXXIII. törvény 2.§ (3) bekezdése kimondja, hogy a biztos kezdeményezheti jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatát arra vonatkozóan, hogy azok összhangban állnak-e az Alaptörvénnyel, az Alaptörvény értelmezésével, és – a kihirdetésüket követő 30 napon belül – annak vizsgálatát, hogy megfelelnek-e az Alaptörvény által előírt eljárásrendi követelményeknek az Alaptörvény és módosításainak elfogadása és kihirdetése tekintetében.

146 Ld., ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala, *‘OHCHR and NHRIs’*, hozzáférhető angolul: <http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx>.

147 *Uo.*

148 Az ENSZ Közgyűlés határozata az emberi jogok előmozdításával és védelmével foglalkozó nemzeti intézményekről, UN Doc A/RES/68/171, (2013. december 18.), hozzáférhető angolul: [http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Resolutions/A\\_RES\\_68\\_171\\_EN.pdf](http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Resolutions/A_RES_68_171_EN.pdf).

149 *Uo.*, 10

150 Ld. *NHRI ‘A’ Status to the Office of the High Commissioner for Fundamental Rights* (2014), az AJBH sajtóközleménye, elérhető angolul a: <http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/news/-/content/14315/1/nhri-a-status-to-the-office-of-the-commissioner-for-fundamental-rights> címen.

151 Az emberi jogok előmozdításával és védelmével foglalkozó nemzeti intézményekről szóló ENSZ közgyűlési határozatban elfogadott Párizsi Alapelvek, UN Doc A/RES/48/134, 1993.

## Nemzeti jogalkotás

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt (Ajbt.) módosító 2013. évi CCXXIII. törvény 2013. december 10-én lépett hatályba,<sup>152</sup> és a parlament által kinevezett biztost kötelezi,<sup>153</sup> hogy mozdítsa elő az alapvető jogok érvényesítését és védelmét.<sup>154</sup> A delegáció megjegyzi, hogy az Ajbt. az alapvető jogok biztosa pozíciójának betöltéséhez - kötelező jelleggel - négy éves „kivárási” időszakot ír elő.<sup>155</sup>

## Az AJBH megváltozott szerepe

Tekintettel az Ajbt. fontosságának nemzetközi és nemzeti szintű elismerésére, és az Alkotmánybírósághoz való hozzáférési jogára, a delegáció arra számított, hogy a Hivatal rendszeresen él alkotmányos felülvizsgálati jogkörével. Például, a delegáció megtudta, hogy a TI-Magyarország, és az TASZ több ügyet terjesztett a biztos elé alkotmányos felülvizsgálatra. A delegáció ezért meglepődve értesült arról, hogy az elmúlt 18 hónapban a Hivatal mindössze három alkalommal élt alkotmányos felülvizsgálatot érintő kezdeményezési jogkörével, ami jelentős csökkenés a korábbi időszakhoz képest.<sup>156</sup>

A biztos az IBAHRI delegáció részére kifejtette, hogy meggyőződése szerint a Hivatalának az a szerepe, hogy szűrőként működjön, és csak az általa érdeminek ítélt alkotmányos felülvizsgálati kérelmeket válassza ki, azaz amelyek alapvető jogokat érintenek, de szavai szerint „nem politikai jellegűek”. A biztos ezen túlmenően tájékoztatta a delegációt, hogy a Hivatal jelenleg kerüli a politikai, vagy intézményi kérdéseket.<sup>157</sup> Az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára arról tájékoztatta a delegációt, hogy a mostani ombudsman az ügyek tekintetében magasabb sikerarányra törekszik.<sup>158</sup>

A delegáció megítélése szerint számos, ha nem a legtöbb, érdemi alkotmányos felülvizsgálati kérelem, a jellegénél fogva és tág értelemben is, óhatatlanul valamilyen politikai kihatással jár. A delegáció nem lát semmilyen objektív, vagy közzétett jogalapot a Hivatal vonakodására olyan alkotmányossági felülvizsgálati kérelmek felterjesztését illetően, amelyeknek ilyen hatása lehet. A delegáció megítélése szerint a hajlandóság hiánya nem fér össze sem a Hivatal törvényben előírt funkciójával, sem a Párizsi Alapelvek által ráruházott, kiterjedt feladatkörrel, amely Alapelvek 2. bekezdése kimondja, hogy „a nemzeti intézménynek a lehető legszélesebb jogkört kell biztosítani”.<sup>159</sup>

A delegáció javasolja, hogy ehhez a széles jogkörhöz ugyanilyen széles értelmezési mozgásteret biztosítsanak olyan kérelmek esetén, amelyek alkotmánybírósági megfontolásra érdemesek. Ha a keskeny „szűrő” szemléletet nem egyértelmű kritériumok alapján alkalmazzák, fennáll a kockázata, hogy az AJBH nem tudja betölteni az állampolgárokat képviselő fontos fék szerepét a kormányzati hatalommal szemben.

---

152 Az emberi jogok előmozdításával és védelmével foglalkozó nemzeti intézmények nemzetközi koordináló bizottsága, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)* (2014), hozzáférhető: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICC/Accreditation/Documents/SCA%20OCTOBER%202014%20FINAL%20REPORT%20-%20ENGLISH.pdf>.

153 AJBT, 5.§ (2) bekezdés

154 AJBT, 2.§ (5) bekezdés

155 AJBT, 5.§ (5) bekezdés

156 A delegációt tájékoztatták, hogy a mostani biztos hivatalba lépését megelőző 18 hónapos időszak alatt 34 ügyet terjesztettek az Alkotmánybíróság elé. Az IBAHRI találkozója az AJBH-val, 2015. június 17.

157 Az IBAHRI találkozója az AJBH-val, 2015. június 17.

158 Az IBAHRI találkozója 2015. június 18-i Dr. Répássy Róberttel, az igazságügyi miniszter helyettesével

159 Ld. 152. lábjegyzet, UN Doc A/RES48/134,1993, Annex [2]

Ezzel együtt a delegáció örömmel veszi tudomásul, hogy a Hivatalhoz beterjesztett három alkotmányos felülvizsgálati kérelem egyike – amely az Alkotmánybíróság elé került<sup>160</sup> – olyan törvényre vonatkozik, amely eltörli az előzetes letartóztatás időtartamának korlátját (lásd a jelentés 5.3 pontja).<sup>161</sup> Ez a törvény nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt súlyos aggodalmat keltett.<sup>162</sup> A jelenlegi delegáció a Hivatal 2014-es jelentése alapján szintén örömmel vette tudomásul, hogy az AJBH - többek között - vizsgálta a magyarországi romák helyzetét,<sup>163</sup> a börtönök túlszűfoltóságát, és a Sopronkőhidai Fegyház és Börtön fogvatartottjainak jogait,<sup>164</sup> a gyerekek tiszta ivóvízhez való hozzáférést,<sup>165</sup> a katasztrófavédelmet<sup>166</sup> és a vádlott azon jogát, hogy az előzetes letartóztatás során megismerje az ellene szóló bizonyítékokat.<sup>167</sup>

A delegáció nem becsüli alá a Hivatal, mint e kérdésekben kompetens tanácsadó szerv értékét és szerepét, azonban - véleménye szerint - a Hivatalnak az emberi jogok megítélése és értékelése terén végzett tevékenysége ellentétben áll a jelenlegi biztos vonakodásával, hogy olyan alkotmányos felülvizsgálatot kezdeményezzen, amelynek széles körű gyakorlati hatása lehet.

Az intézményi aggályok további területe a Hivatal akkreditáló Akkreditációs Albizottság (AA) jelentése<sup>168</sup> alapján merül fel. Az AA megállapította, hogy:

„a törvény alapján a biztos és helyetteseinek megüresedett pozícióit nem hirdetik meg széles körben, erre vonatkozóan pedig széles körű egyeztetés sem történik. Az AA ismételten hangsúlyozza az olyan világos, áttekinthető, és részvételen alapuló kiválasztási folyamat fontosságát, amely előmozdítja az érdemeken alapuló kiválasztást, biztosítja a pluralizmust, és elősegíti a NEJI felső vezetésének függetlenségét, és a belévetett közbizalmat.”<sup>169</sup>

A delegáció támogatja az AA javaslatát, amelyek, amennyiben megvalósulnak, csak szolgálhatják és elősegíthetik a Hivatalnak, mint független, hatékony és köztiszteletnek örvendő félnek a megerősítését a kormányzati hatalommal való potenciális visszaéléssel szemben.

---

160 „Az Ombudsman indítványa az Alkotmánybírósághoz az előzetes letartóztatás időtartamának ügyében” (AJBH), hozzáférhető angolul: <https://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/-/the-ombudsman-s-petition-to-the-constitutional-court-regarding-the-duration-of-pre-trial-detention>.

161 *Uo.*

162 Ld. Nyílt Társadalom Intézet (Fair Trials International) és MHB, *Communique on Pre-trial Detention in Hungary (KözleményHelyi Szakértői Csoport találkozásáról, Előzetes letartóztatás Magyarországon)*, 2013. február 21, hozzáférhető: <http://www.fairtrials.org/publications/hungarian-experts-concern-over-pre-trial-detention-2/>.

163 Alapvető Jogok Bizottság és helyettesei, *Annual Report on the Activities of the Commissioner for Fundamental Rights 2013 (Az Alapvető Jogok Bizottságának Tevékenységéről szóló Éves Jelentés)* (2013) 30, hozzáférhető: <http://www.ajbh.hu/documents/14315/129172/Annual+Report+2013/42bc9441-1e90-4963-ad01-8f2819d2c3bf?version=1.0>.

164 *Uo.*, 45

165 *Uo.*, 51

166 *Uo.*, 66

167 *Uo.*, 77

168 Ld. 53. lábjegyzet, *Report and Recommendations of the Session of the SCA* (2014)

169 *Uo.*

# Ötödik fejezet: A jogállamiság egyéb kérdései

## 5.1 Az ügyvédi eskü változásaira vonatkozó frissített információk

Az „ENSZ alapelvei az ügyvédek szerepéről” preambuluma kimondja, hogy

„...a minden embert megillető emberi jogok és alapvető szabadságjogok – legyenek azok gazdasági, szociális vagy kulturális, civil vagy politikai jogok – kellő védelme megköveteli, hogy minden ember hatékonyan hozzáférhessen a független jogász hivatás által biztosított jogi szolgáltatásokhoz”.<sup>170</sup>

A valóban független jogász hivatás nélkülözhetetlen az emberi jogok védelméhez. Ezen túlmenően, az Alapelvekben foglalt 16. elv előírja, hogy a kormányzat „biztosítsa azt, hogy a jogászok (a) ... indokolatlan akadályoztatás nélkül láthassák el hivatásbeli funkciójukat”.

Ezen elvek és annak alapján, hogy a jogrendszerek világszerte elismerik az ügyvéd ügyfelekkel szembeni kötelezettségének elsőbbségét, az IBAHRI 2012. évi jelentése aggodalmat fogalmazott meg azt illetően, hogy a Kormány a Magyar Ügyvédi Kamara érdemi hozzászólása nélkül megváltoztatta a magyar ügyvédi eskü szövegét, előírta, hogy az ügyvédek „a Magyar Nemzet javára gyakorolják az ügyvédi hivatás kötelezettségeit és jogait”, továbbá az eskü szövegéből kihagyta a titoktartási kötelezettségre való hivatkozást.

A jelenlegi delegáció ezért nagy örömmel állapította meg, hogy – mint az előző jelentés javasolta (IBAHRI 2012. évi 21-23. ajánlás) – a Kormány egyeztetett a Magyar Ügyvédi Kamarával, aminek eredményeként a jelenlegi ügyvédi eskü szövege immár megfelel a nemzetközi normáknak. Az ügyvédek már nem a „Magyar Nemzet javára” végzik munkájukat, hanem az ügyfél érdekében járnak el, és „ennek során megvédik és megőrzik a tudomásukra jutott információkat”.<sup>171</sup>

## 5.2 A civil társadalom szerepe

### *Nemzetközi normák*

A nemzetközi emberi jogi testületek nagy hangsúlyt fektetnek a civil társadalom szerepére a jogállamiság, az emberi jogok és a demokrácia előmozdításában. Mint azt a békés gyülekezéshez és egyesüléshez való joggal foglalkozó különmegbízott hangsúlyozza, „a civil társadalom elengedhetetlen komponense az emberi jogok, a demokrácia, és a jogállamiság előmozdításának, ezért az államoknak olyan biztonságos és segítő környezetet kell kialakítaniuk, amelyben a civil szervezetek akadálymentesen és biztonságban fejthetik ki működésüket”.<sup>172</sup>

Azon elvárásnál fogva, hogy a kormányoknak törekedni kell az együttműködésre a civil szervezetekkel, az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának elnökhelyettese 2015. április 22-én kijelentette, hogy:

170 Az „ENSZ alapelvei az ügyvédek szerepéről”, elfogadva Egyesült Nemzetek 8. Bűnmegelőzési Kongresszusán, Kuba, 1990. Augusztus 27-szeptember 7., (UN Doc A/CONF.144/28/Rev.1), hozzáférhető angolul: [https://www.unodc.org/documents/congress//Previous\\_Congresses/8th\\_Congress\\_1990/028\\_ACONF.144.28.Rev.1\\_Report\\_Eighth\\_United\\_Nations\\_Congress\\_on\\_the\\_Prevention\\_of\\_Crime\\_and\\_the\\_Treatment\\_of\\_Offenders.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress//Previous_Congresses/8th_Congress_1990/028_ACONF.144.28.Rev.1_Report_Eighth_United_Nations_Congress_on_the_Prevention_of_Crime_and_the_Treatment_of_Offenders.pdf).

171 1998. évi XI. törvény az ügyvédekről (nem hivatalos angol nyelvű fordítás)

172 Maina Kiai, a békés gyülekezési és szervezkedési szabadság jogáért felelős ENSZ különmegbízott jelentése, (UN Doc A/HRC/23/39, 2013. Április 24). Ld. még, *Community of Democracies and Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, 'Protecting civic space and the right to access resources'* hozzáférhető: [http://freemovement.net/wp-content/uploads/2014/11/General-principles-funding-update\\_Nov.-14.pdf](http://freemovement.net/wp-content/uploads/2014/11/General-principles-funding-update_Nov.-14.pdf).

„Egyikünk – a kormányokat is beleértve – sem rendelkezik saját maga valamennyi ténnyel, a legjobb ötletekkel, és nem ismeri azon problémák mögöttes okait, amelyeket megoldani igyekszünk. Csak a kollektív bölcsesség szolgálhatja javunkat. Ezért fontos, hogy mielőtt döntést hozunk, minden érintettet meghallgassunk, különös tekintettel a marginalizálódott csoportok hangjára.”<sup>173</sup>

2014-ben az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa elfogadta a civil társadalmi térről szóló 24/31 sz. határozatot, elismerve a „civil társadalomnak a kormányzás folyamataiba, és a jó kormányzás előmozdításába történő aktív bevonásának létfontosságú jelentőségét minden szinten, beleértve az átláthatóság és az elszámoltathatóság útján keresztüli bevonását valamennyi szinten, ami nélkülözhetetlen a békés, virágzó és demokratikus társadalmak építéséhez”.<sup>174</sup>

A delegáció felidézi, hogy az ENSZ főtitkára, Ban Ki-moon, „több részvételre, több demokráciára, több bevonódásra és nyitottságra, azaz a civil társadalom számára maximális tér biztosítására” szólított fel.<sup>175</sup> Mindezzel csalódást keltő ellentétben, az ENSZ emberi jogi főbiztosa 2015 márciusában az Emberi Jogi Tanács előtt mondott nyitó beszédében Magyarországot, mint aggodalmra okot adó országot jellemezte „a szűkülő demokratikus térrel vonatkozásában”, külön kiemelve a közelmúltbeli „támadásokat a polgári szabadságjogok ellen” és „a bírói testület függetlenségét érintő kihívásokat”.<sup>176</sup>

### *A civil társadalom részvétele a jogalkotási reformban*

2015. évi missziója során az IBAHRI delegáció aggodalommal értesült arról, hogy a magyar Kormány, a nemzetközi normákkal ellentétben, a civil társadalom mellőzésének tendenciáját mutatta. Az egyik terület, ahonnan a civil társadalom véleményét kizárták, a jogalkotási reform folyamata volt. A delegáció különös hangsúllyal jegyzi meg, hogy az emberi jogokra vonatkozó jogalkotás folyamatában hiányzik a civil társadalommal való rendszeres egyeztetés. Például, az MHB arról tájékoztatta a delegációt, hogy a menekültügyi törvény – 17 oldalból és 45 bekezdésből álló – módosítását 2015. június 19-én tették közzé. A vonatkozó észrevételek benyújtásának határideje ugyanaz a nap volt: 2015. június 19.<sup>177</sup> A delegáció megítélése szerint a Kormánynak tudomással kellett bírnia a nyilvánosság kitaró érdeklődéséről, és különösen az emberi jogi szervezetek által a menekült státusz megadását szabályozó törvénnyel kapcsolatosan képviselt kritikus álláspontról.<sup>178</sup> Az MHB ezen kívül tájékoztatta az IBAHRI delegációt, hogy mindössze egy nap állt rendelkezésre a kínzás és más kegyetlen, embertelen, vagy megalázó bánásmód, vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló törvény tervezetének felülvizsgálatára.<sup>179</sup>

A delegáció értelmezésében, a megfelelő idő biztosításának hiánya ellentétes a nyilvános egyeztetésre alkalmazandó eljárásrendi szabályok céljával. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény 8-9§-ai kimondják, hogy az „általános egyeztetésnek” minden esetben magában kell foglalnia a törvénytervezetek interneten történő közzétételét, és lehetőséget kell biztosítani az észrevételek e-mailen keresztül történő benyújtására. A törvény 10. § (1) bekezdése kimondja, hogy:

---

173 Az ENSZ Emberi Jogi Tanács elnökhelyettesének nyitó beszéde (2015. április 22.), hozzáférhető angolul: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15878&LangID=E>

174 Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának határozata a civil társadalmi térről, UN Doc A/HRC/REC/27/31 (2014. október 3.)

175 Ld., 'Secretary-General's remarks at High-Level event on supporting civil society' (az ENSZ Főtitkár nyilatkozata, 2013. szeptember 23), hozzáférhető: <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=7116>.

176 Az ENSZ emberi jogi főbiztosának nyitó beszéde az Emberi Jogi Tanács előtt (2014. szeptember 8.), hozzáférhető angolul: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14998>

177 Ld. Helsinki Figyelő blogbejegyzés magyarul (2015. június 19.), hozzáférhető: [http://helsinkifigyelo.blog.hu/2015/06/19/met\\_modositas\\_%20velemenyezese\\_12\\_ora\\_alatt](http://helsinkifigyelo.blog.hu/2015/06/19/met_modositas_%20velemenyezese_12_ora_alatt)

178 Ld. pl. MHB, 'Information note on asylum-seekers in detention and in Dublin procedures in Hungary' (Menedékkérők őrizete és a dublini eljárás gyakorlata) 2015. június 19, hozzáférhető angolul: <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-Hungary-info-update-May-2014.pdf>.

179 Az IBAHRI találkozója az MHB-val, 2015. június 15.

„A tervezetet a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátással egyidejűleg úgy kell közzétenni, hogy a tervezet céljához és hatálybalépéséhez igazodóan megfelelő idő álljon rendelkezésre a tervezet érdemi megítéléséhez, és a vélemények kifejtéséhez, továbbá a jogszabály előkészítőjének arra, hogy a beérkezett véleményeket, javaslatokat érdemben mérlegelhesse.”<sup>180</sup>

A delegáció nem lát objektív indokot a magyarországi emberi jogi keretek szempontjából ilyen alapvető fontosságú törvénytervezetekről történő nyilvános egyeztetést szolgáló „megfelelő idő” megtagadására.

### *A civil szervezetek szűkülő tere*

A delegáció arról is értesült, hogy a Kormány szigorító intézkedéseket vezetett be bizonyos civil szervezetek ellen. A misszió idején a jelenlegi IBAHRI delegáció többek között négy prominens, és nemzetközileg elismert civil szervezettel találkozott – TI-Magyarország, MHB, TASZ, és az EKINT –, amelyek közösen tették közzé a magyarországi civil társadalom elleni irányuló „kormányzati támadások” idősorát.<sup>181</sup>

Az idősből kiderül, hogy 2014. május 21-én a magyar Kormány állami vizsgálatot indított olyan civil szervezetek ellen, amelyek az Európai Gazdasági Térség (EGT)/Norvég Alapból kaptak támogatást.<sup>182</sup> A beszámolók szerint ez év júniusának elején a Kormány három olyan civil szervezet ellenőrzését kezdte meg, amelyek a magyar Kormányt bírálták,<sup>183</sup> és amelyek az EGT/Norvég Alap finanszírozásából részesültek. A delegáció megjegyzi, hogy a norvég Kormány visszautasított minden olyan állítást, miszerint Magyarországon bármilyen politikai tevékenységet támogatott volna pénzügyileg, vagy más egyéb formában.<sup>184</sup>

Az időbeli felsorolásból a továbbiakban kiderül, hogy 2014 júniusában 58, az EGT/Norvég Alap által támogatott civil szervezet kapott felszólító levelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivataltól, hogy nyújtsanak be az Alap által finanszírozott projektekkel kapcsolatos dokumentumokat.<sup>185</sup> A delegáció úgy tudja, hogy a jogszabálynak való megfelelés hiányában a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal felfüggeszthette volna a civil szervezetek adószámát, ellehetlenítve ez által a folyamatos működésüket.<sup>186</sup> Az idősor szerint 2014. szeptember 18-án négy civil szervezet adószámát függesztették fel.<sup>187</sup> A TI-Magyarország megfelelt a vizsgálaton, de arról tájékoztatta az IBAHRI delegációt, hogy a szervezet megtámadta annakjogalapját. A delegáció úgy tudja, hogy az EGT/Norvég Alap egyik kedvezményezettje, amelynek adószámát felfüggesztették, első fokon megtámadta a felfüggesztést egy magyarországi bíróságon, és kérte, hogy a tárgyalást vezető bíró az ügyet terjessze az Alkotmánybíróság elé.<sup>188</sup>

---

180 Az IBAHRI email levélváltása az MHB-val, 2015. június 12.

181 Ld., TI-Hungary, TASZ, MHB és EKINT, *Timeline of Governmental Attacks Against Hungarian NGO Sphere (A magyar civil társadalmi tér ellen irányuló kormányzati támadások idősora)*, 2015. augusztus 12., hozzáférhető angolul: [http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Timeline\\_of\\_gov\\_attacks\\_against\\_HU\\_NGOs\\_12082015.pdf](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Timeline_of_gov_attacks_against_HU_NGOs_12082015.pdf)

182 Az EGT/Norvég Civil Támogatási Alapot az Ökotárs Alapítvány működteti az Autonómia Alapítvánnyal, a Demokratikus Jogok Fejlesztéséért Alapítvánnyal és a Kárpátok Alapítvány-Magyarországgal együttműködésben. További információért ld. <https://norvegcivilalap.hu/hu/nyitolap>.

183 A békés gyülekezési és egyesülési jogért felelős különmegbízott, *'The Year in Assembly and Association Rights' (Éves jelentés a békés gyülekezési és egyesülési jog helyzetéről)*, 2015. január, 8, hozzáférhető angolul: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2015/01/UNSR-FOAA-2014-annual-report\\_r.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2015/01/UNSR-FOAA-2014-annual-report_r.pdf)

184 Norvég Királyság Magyarországi Nagykövetsége, *'Proposed investigation of the NGO Fund by the Government Control Office' (2014. Május 28.)*, hozzáférhető: [http://www.norvegia.hu/Norsk/EEA-and-Norway-Grants1/EEA-and-Norway-Grants/Proposed-investigation-of-the-NGO-Fund-by-the-Government-Control-Office/#.V1xll\\_mrSM8](http://www.norvegia.hu/Norsk/EEA-and-Norway-Grants1/EEA-and-Norway-Grants/Proposed-investigation-of-the-NGO-Fund-by-the-Government-Control-Office/#.V1xll_mrSM8).

185 Ld. 182. lábjegyzet

186 *Uo.*

187 *Uo.*

188 Az IBAHRI email levélváltása a TI-Magyarországgal, 2015. június 26. Ld. még, *'Courts decision welcomed'*, (az EGT/Norvég Civil Támogatási Alap honlapja), hozzáférhető: <https://norvegcivilalap.hu/en/node/11452>.

A delegáció egy másik civil szervezettől – az MHB-től – arról értesült, hogy a szervezet egy Fidesz-tag ellen folyó rágalmazási perben vett részt. Háttér információként megemlítjük, hogy Hoppál Péter, Fidesz-szóvivő, az MHB-t azon szervezetek egyikeként nevezte meg, amelyekre a 2013. augusztus 17-i sajtókonferencián tartott beszédében utalt, a következők szerint:

„Egy tényfeltáró cikk kapcsán kiderült, hogy ez az amerikai spekuláns kör mintegy félmilliárd forint hálapénzt fizetett ki olyan álcivil szervezetek számára, akik hajlandók arra, hogy rendszeresen lejáratják Magyarországot, lejáratják a Fideszt és lejáratják a magyar Kormányt, mindezt legfőképpen külföldön, külföldi fórumok előtt teszik meg. ... Ezekért a dollármilliókért kitarított szervezetek, ezek a szervezetek annyit tesznek, mindössze annyi dolguk, annyi feladatuk van cserébe az amerikai pénzért hogy minden fronton támadják a magyar Kormányt, támadják a Fideszt, és támadják Magyarország miniszterelnökét.”<sup>189</sup>

Az MHB bocsánatkérést követelt, és amikor azt nem kapta meg, rágalmazási pert indított.<sup>190</sup>

Végül az IBAHRI delegációt arról tájékoztatták, hogy a közelmúltban Orbán Viktor miniszterelnök a parlament 2014-es őszi ülészakájának megnyitóján tartott beszédében arra utalt, hogy a civil szervezetek képviselői fizetett politikai aktivisták:

„Nem szeretnénk mi többet, mint tisztán látni. Azt szeretnénk, ha tiszta víz kerülne a pohárba, mert zavar bennünket a kétszínűség meg a hazugság. Nem szeretjük, ha valaki szabadságot mond, de zsoldban áll, függetlenséget mond, de kitarított, civilnek mondja magát, aztán közben meg fizetett politikai aktivista.”<sup>191</sup>

A civil szervezetekkel szembeni nyilvános kijelentések egyik mélyen sajnálatos folyamánya az volt, hogy bizonyos tekintélyes civil szervezetek kivonultak a Kormány tárcaközi Emberi Jogi Munkacsoportjából (EJM),<sup>192</sup> amely 2012 februárjában jött létre Magyarország 2011. évi Egyetemes Időszakos Felülvizsgálatának (UPR) eredményeként. Mint azt a Magyar Kormány jelentésében a UPR ajánlások végrehajtása érdekében tett lépésekről kifejti:

„A 2011. évi magyarországi UPR eredményeként a Kormány 2012 februárjában tárcaközi Emberi Jogi Munkacsoportot hozott létre, amelynek feladata az emberi jogok magyarországi monitorozása, az emberi jogi ügyekben érintett felekkel való egyeztetés, valamint a Kormány részére az emberi jogi vonatkozású törvényekkel kapcsolatos tanácsadás. Az EJM 12 al-munkacsoportból álló Emberi Jogi Kerekasztalt működtet, amely biztosítja a nem kormányzati szervezetek részvételét. Az Emberi Jogi Kerekasztalt kifejezetten abból a célból hozták létre, hogy folyamatos párbeszédet alakítson ki a civil társadalommal, és platformot biztosítson a különböző érdekelt felekkel történő egyeztetéshez.”<sup>193</sup>

Az EJM kezdeményezés örvendetes, és olyan stratégiára utal, amelynek célja, a civil szervezetek gyakoribb, és szisztematikusabb bevonása. Az IBAHRI éppen ezért csalódva értesült arról, hogy a közelmúltban

---

189 Ld., TI-Magyarország, TASZ, MHB és EKINT, 'Hungary Factsheet No 1: Undermining Constitutionality' (2014), hozzáférhető: <http://www.osce.org/odihr/124145?download=true>.

190 2014. júliusában az első fokú bíróság kimondta, hogy Hoppál Péter és a Fidesz megrágalmazta a szervezetet, és ítéletében úgy határozott, hogy a kijelentések, amelyeket az alperesek nem kívántak a bíróság előtt alátámasztani, árthatnak a szervezet közmegítélésének. A bíróság az alpereseket kötelezte, hogy tegyenek közzé nyilvános bocsánatkérést két napilapban és a párt honlapján. Az alperesek megfellebbezték az ítéletet. Ld. 182. lábjegyzet, *Timeline of Governmental Attacks*

191 Ld. 182. lábjegyzet. A miniszterelnök 2015. szeptember 15-én tartotta beszédjét. Ld. még, 'Foreign funding of NGOs. Donors: keep out' (*The Economist*, 2014. szeptember 13) hozzáférhető: <http://www.economist.com/news/international/21616969-more-and-more-autocrats-are-stifling-criticism-barring-non-governmental-organisations> (login required).

192 Az IBAHRI email levélváltása az MHB-val és a TASZ-szal, 2014. augusztus 24.. Ld. még a TASZ magyar nyelvű nyílt levele, 2014. szeptember 18., elérhető: [http://tasz.hu/files/tasz/imce/emberi\\_jogi\\_mcs\\_kilepes\\_20140918.pdf](http://tasz.hu/files/tasz/imce/emberi_jogi_mcs_kilepes_20140918.pdf)

193 Ld. Magyarország középtávú UPR megvalósítási jelentése (2014. május), 4, hozzáférhető angolul: <http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session11/HU/MidtermUPRreportHungary28May2014.pdf>. Magyarország felülvizsgálatára 2011 májusában került sor az UPR eljárás keretében.



megnyilvánult ellenségesség bizonyos civil szervezetek tevékenységével szemben azt jelenti, hogy a jelenlegi politikai környezet nem segíti elő a civil szervezetek és a Kormány közötti konstruktív vitát a jogszabályalkotásról és az emberi jogokról.

Felidézve, hogy a nemzetközi emberi jogi szervezetek fokozott hangsúlyt fektetnek a civil társadalom szerepére, ez az állapot kétség kívül rombolóan hat a jogállamiság, az emberi jogok és a demokrácia magyarországi előmozdítására.

## 5.3 e Az előzetes letartóztatás időkorlátjának megszüntetése súlyos ügyekben

### *A nemzetközi és nemzeti jog*

Az előzetes fogvatartottak védelmét nemzetközi és regionális okmányok fektették le, amelyeknek Magyarország is részes fele.<sup>194</sup> Fő szabályként a szabadságvesztést kivételes intézkedésként kell alkalmazni,<sup>195</sup> ami logikus módon védelmezi az ártatlanság vélelméhez való jogot mindaddig, amíg a bűnösség be nem bizonyosodik.<sup>196</sup> 2013. november 18-át megelőzően Magyarország nemzeti joga – a büntetőjárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) értelmében – kimondta, hogy az előzetes letartóztatás még a legsúlyosabb bűncselekmények esetén sem haladhatja meg a négy évet.<sup>197</sup> Azonban a szóban forgó törvény módosítása<sup>198</sup> 2013. november 18-i hatállyal megszüntette ezt a korlátot olyan ügyekben, amelyek esetében a szabadságvesztés, mint büntetés, meghaladja a 15 évet, vagy életfogytig tartó.<sup>199</sup>

Az EJEB megállapította, hogy Magyarország megsérti az EJEE 5. § (3) bekezdését.<sup>200</sup> Magyarország nincs egyedül a nemzetközi normák megsértésében, hiszen az előzetes letartóztatás önkényes és túlzott alkalmazása világszerte olyan emberi jogi jogsértés, amely évente több mint 14 millió embert érint.<sup>201</sup> A véleményezők szerint szinte alig van olyan jog, amelyet elméletben ilyen széles körben elfogadnak, és amellyel a gyakorlatban ennyire gyakran visszaélnék. Az előzetes letartóztatással való globális visszaélés korunk egyik leginkább elhanyagolt emberi jogi problémája.<sup>202</sup>

A magyarországi helyzetet illetően az ENSZ önkényes fogva tartással foglalkozó munkacsoportja 2013. októberi látogatását követően aggályát fejezte ki amiatt, hogy

„a letartóztatás, mint első, és nem mintvégső eszköz alkalmazása még a letartóztatáson kívüli alternatív intézkedéseket biztosító törvények ellenére is általános gyakorlat. A magyarországi börtönpopuláció túlsúlyosságának aránya jelenleg 140 százalék, amelynek jelentős része az előzetes letartóztatás elterjedt alkalmazásának tulajdonítható.”<sup>203</sup>

194 Pl., Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (PPJNE), 9. Cikkely (3) bekezdés és EEJE, 5. cikkely (3)

195 PPJNE, 9. cikkely, (3) bekezdés

196 *Uo.*

197 Be., 132.§ (3) bekezdés.

198 2013. évi CLXXXVI. törvény egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódó más törvények módosításáról.

199 Ld. 161. lábjegyzet, ‘The Ombudsman’s Petition to the Alkotmánybíróság Regarding the Duration of Pre-trial Detention’

200 Ld., *Case of Galambos v. Hungary*, kereset száma: 13312/12 (EJEB, 2014. június 11.), hozzáférhető angolul: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-156268>, Ld. 163. lábjegyzet, *Communique on Pre-trial Detention in Hungary* (2013), 4, [15]

201 Open Society Foundations, ‘Executive summary and recommendations’, *Presumption of Guilt: The Global Overuse of Pretrial Detention* (2014), hozzáférhető: <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/presumption-guilt-global-overuse-pretrial-detention>.

202 *Uo.*

203 Az ENSZ önkényes fogva tartással foglalkozó munkacsoportjának nyilatkozata, ‘Hungary: UN experts concerned at overuse of detention and lack of effective legal assistance’ (2013. október 2.), hozzáférhető angolul: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13817&LangID=E>.

A delegációt aggodalommal tölti el a módosítás, amely eltörölte az előzetes fogva tartás négyéves időkorlátját, ami az EJEE 5. § (3) bekezdése értelmében sérti az ésszerű időn belül történő tárgyaláshoz való jogot, és nyilvánvalóan ellentmond a Be. 64/A.§ (1) bekezdés (a) pontjának, amely a hatóságokat azonnali eljárásra kötelezi. A delegáció úgy ítéli meg, hogy a módosítás nagy valószínűséggel hátráltatja a bűncselekmények kivizsgálásának, és a büntetőeljárás megindításának felgyorsítását, megsértve ezáltal az érintett előzetes fogvatartottak emberi jogait. A 2013. decemberi állapot szerint a magyarországi összes előzetes fogvatartott száma 5053 fő volt a 18042 fős teljes börtönpopulációhoz képest.<sup>204</sup> Az IBAHRI delegációja az előzetes letartóztatás időkorlátjának megszüntetését következetlennek is ítéli, mivel ezt akkor vezették be, amikor – az OBH elnöke szerint – a bírósági rendszer igazgatása hatékonyabbá vált.

A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy a börtönök túlszűfolttsága már elismert emberi jogi jogsértés Magyarországon. Az EJEB jelenleg mintegy 450 Magyarország ellen indított keresetet tárgyal a fogva tartás nem megfelelő feltételei miatti panaszok ügyében.<sup>205</sup>

A delegáció ezért különös örömmel állapítja meg, hogy 2014 márciusában az AJBH – az EKINT és az MHB 2014 januári előterjesztései alapján<sup>206</sup> – az előzetes letartóztatás időkorlátját eltörlő módosítást alkotmánybírósági felülvizsgálatra terjesztette elő.<sup>207</sup> A biztos megítélése szerint „az előzetes letartóztatás maximális időtartamának eltörlése sérti az Alaptörvény jogállamiságra vonatkozó rendelkezését”, és javasolta, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a módosítást.<sup>208</sup>

---

204 Európa Tanács, 'Court: Hungary must take action against prison overcrowding' (2015. március 10.), hozzáférhető: <http://www.humanrightseurope.org/2015/03/court-hungary-must-take-action-against-prison-overcrowding/>.

205 *Varga and Others v. Hungary*, kereset számai: 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, és 64586/13 (EJEB, 2015. június 10.), hozzáférhető: [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-152784#{"itemid":\["001-152784"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-152784#{).

206 Ld., 'Civil Orgs appeal to ombudsman over unlimited pre-trial detention' (*All Hungary Media Group*, 2014. január 21.), hozzáférhető: <http://www.politics.hu/20140121/civil-orgs-appeal-to-ombudsman-over-unlimited-pre-trial-detention/>.

207 Ld. 161. lábjegyzet, 'Az Ombudsman indítványa az Alkotmánybírósághoz az előzetes letartóztatás időtartamának ügyében'

208 *Uo.*

# Hatodik fejezet: Következtetések

## 6.1 A bírói függetlenségre vonatkozó következtetések

Kétségtelen, hogy a magyarországi igazságszolgáltatási modell átstrukturálása javította az igazságügyi rendszer hatékonyságát. Az IBAHRI delegációja egyben üdvözli azokat a pozitív lépéseket, amelyeket a hatalmi jogkörök elosztásának egyensúlyba hozása érdekében hoztak, és egyetért a Velencei Bizottság megállapításával, miszerint „a rendszer immár kiegyensúlyozottabb az Országos Bírószági Hivatal elnökének és a bírói öngazgatási szervek jogköreinek tekintetében”.<sup>209</sup>

Mindazonáltal az IBAHRI delegáció hangsúlyozza, hogy Magyarország úgy döntött, hogy független bírói öngazgatási szervet hoz létre, ami, mint olyan, arra ösztönöz, hogy az OBT funkcióit a legjobb gyakorlatnak minősülő elvek szerint alakítsák ki. Különösen, a CCJE 10. sz. állásfoglalásának (2007) megfelelően javasolt az OBT-re ruházni mindazon feladatokat, amelyek a bírói függetlenség, és az igazságszolgáltatás hatékonyságának védelméhez és előmozdításához kapcsolódnak, és hogy [az OBT] illetékes legyen a bírák kiválasztásában, kinevezésében és előléptetésében. Az OBT-t ezen túlmenően javasolt felruházni mindazon funkciókkal, amelyek a bírák áthelyezéséhez, felfüggesztéséhez, valamint a bírói funkciók megszüntetéséhez kapcsolódnak, annak érdekében, hogy biztosítva legyen a bírói testület független működése.

Az IBAHRI delegáció hangsúlyozottan megismétli 2012. évi jelentésének megállapítását, miszerint a bírói függetlenség további erősítésre szorul. A jelenlegi kialakítás mellett a delegáció úgy ítéli meg, hogy az OBT döntéshozatali jogköre és hatékonysága a jogszabályi és gyakorlati akadályok miatt továbbra is korlátozott. A delegáció ezért megállapítja, hogy – a nemzetközi normákat sértő módon – az igazságszolgáltatást nem olyan független hatóság irányítja, amelyben a bírói testület tényleges képvisellel rendelkezik, és egyetért a misszió egyik interjúalanyának azon megállapításával, hogy az OBH és az OBT jelenlegi kialakítását átmeneti megoldásnak kell tekinteni.

Az egyéb mérlegelt kérdéskörök vonatkozásában a delegáció a 2012. évi delegáció átfogó ajánlására hagyatkozik, miszerint el kell végezni az igazságügyi szektor országos kiértékelését, és arra ösztönzi a Kormányt, hogy vonja be a bírói testületet a magyarországi igazságszolgáltatási modell részvételen alapuló, átlátható és diszkriminációmentes felülvizsgálatába. Fontos, hogy a további lépéseket az OBT – amely jelentős szakértelemmel és tapasztalattal rendelkező bírákból álló választott testület – tagjaival történő teljes körű egyeztetés keretében kell meghatározni.

## 6.2 A fékekre és ellensúlyokra vonatkozó következtetések

### *Alkotmánybíróság*

A delegáció üdvözli az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2014. júniusi jelentésében tett megállapítást, miszerint „a közgyűlési határozatban bírált megszorítások ellenére az Alkotmánybíróság be tudta tölteni a jelenleg többséget alkotók hatalmával szembeni elsődleges fék szerepét”.<sup>210</sup>

209 Ld. 2. lábjegyzet [41]

210 *Uo.*, [36]

Mindazonáltal, mint arra az IBAHRI 2012. évi jelentése rámutat, a jogalkotási reformok összesített hatása az, hogy a reformoknak az Alkotmánybíróság tagjainak kinevezési eljárására és a Bíróság jogkörére gyakorolt hatása következtében jelentősen gyengült az Alkotmánybíróság, mint a végrehajtó és a törvényhozó hatalmi ág intézkedéseivel szembeni független fék, szerepe. A delegáció úgy ítéli meg, hogy a negyedik módosítással megvalósított alkotmányos reform súlyosbította az Alkotmánybíróság szerepének kurtításával kapcsolatos meglévő aggályokat, és aláasta a bírói testület függetlenségét.

A delegáció ezért sürgeti az Alkotmánybíróság hatáskörének visszaállítását a nemzeti jog azon rendelkezéseinek hatályon kívül helyezésével, amelyek korlátozzák a Bíróság hatáskörét. Az IBAHRI delegáció ezen kívül javasolja az alkotmánybírákat jelölő bizottság összetételének felülvizsgálatát is, a bírói kinevezések átpolitizáltságával kapcsolatos vélekedések elosztatása érdekében.

### *Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala*

Magyarország NEJI-jeként az AJBH-nak nemzeti szinten monitoroznia és támogatnia kell a nemzetközi emberi jogi normák hatékony érvényesítését. A delegáció elismeri, hogy a hivatal rendkívül aktív a vizsgálatok lefolytatásában, és azon munkálkodik, hogy éves jelentéseiben és a nyilvánosság elérésén keresztül felhívja a figyelmet az emberi jogi kérdésekre. Azonban azon mandátuma ellenére, hogy felülvizsgálat céljából alkotmányos panaszokat terjeszthet az Alkotmánybíróság elé, a Hivatal úgy döntött, hogy nem teszi ezt meg olyan ügyekben, amelyeket politikai vagy intézményi jellegűnek ítél. Az IBAHRI aggodalommal jegyzi meg, hogy az AJBH értékét csökkentheti, amennyiben bizonyos ügyeket nem kíván az Alkotmánybíróság elé terjeszteni.

A delegáció javasolja, hogy ezzel a kérdéssel érdemben foglalkozzanak, és a Kormány vizsgálja felül és fontolja meg az AA ajánlásait egy olyan részvételen alapuló kiválasztási folyamat jelentőségére vonatkozóan, amely előmozdítja egy NEJI felső vezetésének függetlenségét és a belé vetett közbizalmat.

### *Az ellenzék részvétele a jogi reformban*

A delegációt aggodalommal tölti el, hogy a Kormány nem megfelelően, vagy egyáltalán nem egyeztet az ellenzéki pártok országgyűlési képviselőivel. A delegáció úgy ítéli meg, hogy a megfelelő egyeztetés hiánya nem pusztán az ellenzék érdekeit érinti – aláassa a demokratikus intézményekbe vetett közbizalmat, továbbá ellehetetleníti a nyílt vitát és az átláthatóságot.

Az ellenzék hangjának a jogalkotási folyamatban történő elismerését illetően az IBAHRI megállapítja, hogy a Kormány továbbra sem biztosít elegendő időt az országgyűlés elé terjesztett törvénytervezetekről való egyeztetésre és/vagy vitára. Az ellenzék érdemi részvételének kiiktatása kiterjed a civil társadalomra és az AJBH-ra is, amelyeknek gyakran nem biztosítanak elegendő időt ahhoz, hogy érdemben hozzájáruljanak a jogi egyeztetéshez vagy vitához.

## 6.3 A jogállamiság kérdéseire vonatkozó következtetések

### *A civil társadalom szerepe*

A delegáció sajnálatát fejezi ki azon a hatások miatt, amelyet a Kormány vezető tagjainak kirohanásszerű megnyilatkozásai a civil szervezetek értékének közmegítélésére minden valószínűség szerint gyakorolnak. Jó hírű szervezetek fizetett politikai aktivistaként való jellemzése nem szolgál legitim célt az ismert tények alapján. A civil társadalom a jogállamiság előmozdításában, és a hatalommal való visszaélés fékjeként betöltött szerepe, tiszteletet kell, hogy kapjon. Magyarország következő UPR-ja 2016 áprilisában esedékes, és a delegáció reméli, hogy ez, a civil szervezetekkel kialakított konstruktív dialógus lehetőségének minősül majd.

A delegáció ezen túlmenően megállapítja, hogy a Kormány messze nem biztosítja a civil szervezetek részére az ENSZ által javasolt „maximális teret”, és megkérdőjelezhető pénzügyi ellenőrzéssel igyekszik korlátozni azok hatékony működését, ami aláássa a jogállamiságot. Az IBAHRI megállapítja, hogy a civil társadalmi térnek éppen ellenkezőleg, maximálisnak kellene lennie, tekintettel arra az értékes szerepre, amelyet a civil társadalom betölthet és be is tölt a jogállamiság és az alapvető jogok előmozdítása terén.

### *Előzetes letartóztatás*

E jelentés felhívja a figyelmet a (módosított) Be.-vel szemben felmerült komoly aggályokra, amely a legsúlyosabb bűncselekmények esetében megszünteti az előzetes letartóztatás időbeli korlátját. Az IBAHRI megjegyzi, hogy a módosítás ellentétes a nemzetközi joggal és a bevett gyakorlattal. A delegáció megállapítja, hogy az EJEE által már elítélt feltételek között jogellenesen elhúzódó előzetes letartóztatás ideje tovább fog nőni, hacsak nem kap ismételt hangsúlyt a gyors büntetőeljárás, és nem veszik aktívan figyelembe a fogva tartás alternatíváit.

# Hetedik fejezet: További ajánlások

## 7.1 Igazságszolgáltatás

Az IBAHRI javasolja a Kormány részére, hogy:

1. az OBT tagságával konzultálva vizsgálja felül az OBT hatásköreit és funkcióit, figyelembe véve az ECSJ-t és a CCJE 10. sz. állásfoglalását, illetve szem előtt tartva további reformok végrehajtását annak érdekében, hogy az OBT tagsága betölthesse szerepét, mint Magyarország autonóm bírói öngazgatási testülete;
2. ruházza fel az OBT-t de jure jogkörrel ahhoz, hogy jóváhagyja saját költségvetését, továbbá fontolja meg az OBT tagságának feljogosítását arra, hogy részt vehessen a bíróságok költségvetéséről szóló parlamenti vitában;
3. vizsgálja felül a bírák kinevezési folyamatát annak érdekében, hogy az OBT vagy egy többségében pályatársaik által választott bírákból álló, valóban pluralista testület hozza meg (a bírói és ügyvédi függetlenségért felelős különmegbízott ajánlásának<sup>211</sup> megfelelően) a bírák – ideértve a bíróságok elnököket is – kiválasztásával, kinevezésével és előléptetésével kapcsolatos végleges döntéseket; és
4. a bírói és ügyvédi függetlenségért felelős különmegbízott ajánlásának<sup>212</sup> megfelelően vizsgálja felül a bírói fizetéseket annak megállapítása céljából, hogy megfelelnek-e a bírói tisztség jellegével arányos mértékű javadalmazásnak.

## 7.2 Alkotmánybíróság

Az IBAHRI javasolja a Kormány részére, hogy:

5. tartsa tiszteletben az Alkotmánybíróság azon jogkörét, hogy meghatározza saját hatáskörét, és helyezze hatályon kívül a nemzeti jog mindazon rendelkezéseit, amelyek korlátozzák az Alkotmánybíróság joghatóságát;
6. vegye fontolóra az alkotmánybírák kiválasztási eljárásának reformját oly módon, hogy az eljárás során egyetlen politikai párt se dominálhasson; és
7. hajtsa végre az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése azon ajánlását, hogy a parlamenti képviselőkre vonatkozóan jogszabályban határozza meg a politikai mandátumuk megszűnése és alkotmánybírákká választhatóságuk közötti „kivárási” időszakot.

---

211 Ld. 37. lábjegyzet, A különmegbízott jelentése, [28] és [71]

212 Uo., [99]

## 7.3 Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

Az IBAHRI javasolja az ABJH részére, hogy:

8. vizsgálja felül azon döntését, hogy nem bocsátja alkotmányossági felülvizsgálatra azokat a panaszokat, amelyek politikai vagy intézményi kihatással járnak; és
9. alkalmazzon olyan világos, áttekinthető, és részvételen alapuló kiválasztási folyamatot, amely elősegíti az érdemeken alapuló kiválasztást, biztosítja a pluralizmust, és előmozdítja egy NEJI felső vezetésének függetlenségét, továbbá a belé vetett közbizalom megerősítését. Ennek érdekében javasolt, hogy:
  - széles körben tegye közzé a betöltetlen álláshelyeket,
  - mozdítsa elő a pályázati, szűrési, kiválasztási és kinevezési folyamatban való széles körű egyeztetést és/vagy részvételt, és
  - a jelentkezőket előre meghatározott, objektív és nyilvánosan hozzáférhető kritériumok alapján bírálja el.

## 7.4 Egyeztetés az ellenzéki csoportokkal és a civil szervezetekkel

Az IBAHRI javasolja a Kormány részére, hogy:

10. hagyjon elegendő időt érdemi vitára és konzultációra a törvénytervezetek parlamenti előterjesztése, és a róluk való parlamenti szavazás között. Az ilyen egyeztetések során a Kormány kérje fel a civil szervezeteket érdemi részvételre;
11. gondoskodjon arról, hogy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala kellő időben megkapjon minden törvénytervezetet ahhoz, hogy legalább 10 napja legyen az észrevételek megtételére;
12. tegye közzé a civil szervezetekkel való kapcsolattartásra vonatkozó nyilvános egyeztetést segítő legjobb gyakorlati iránymutatásokat; és
13. végezze el a magyar Alaptörvény felülvizsgálatát, ennek során értékelje, hogy az miként funkcionál a gyakorlatban. A felülvizsgálat terjedjen ki a teljes politikai paletta képviselőire, és biztosítsa a civil társadalom széles körű képviseletét.

## 7.5 Civil szervezetek

Az IBAHRI javasolja a Kormány részére, hogy:

14. sürgősen vizsgálja felül a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal által indított ellenőrzési eljárás és az érintett civil szervezetek adószámai felfüggesztésének jogalapját;
15. ismerje el, hogy a civil szervezetek az emberi jogok védelmében működnek, és ezzel biztosítják a jogállamiság nélkülözhetetlen védelmét;
16. tartózkodjon az ilyen szervezetek ellen irányuló nyilvános támadásoktól, és törekedjen újból olyan légkört kialakítani, amelyben lehetséges a Kormány és a civil szervezetek közötti felelősségteljes párbeszéd; és
17. biztosítson maximális mozgásteret a civil szervezeteknek ahhoz, hogy korlátozások, jogellenes beavatkozások, és megfélemlítés nélkül működhessenek.

## 7.6 Előzetes letartóztatás

Az IBAHRI javasolja a Kormány részére, hogy:

18. sürgősen vizsgálja felül az egyes büntetőjogi tárgyú, és azokhoz kapcsolódó más törvények módosításáról szóló 2013. évi CLXXXVI. törvény jogszerűségét, amely bizonyos bűncselekmények esetében megszüntette az előzetes letartóztatás négyéves korlátját;
19. támogassa és tisztelje az előzetes letartóztatás alkalmazására és feltételeire vonatkozó nemzetközi és nemzeti sztenderdeket és normákat; és
20. mérje fel az előzetes letartóztatás alkalmazását Magyarországon, és mérlegelje, hogy alternatív megoldások milyen megfelelő erőforrásokkal biztosíthatók.



# I. Melléklet

## **Az IBAHRI 2012. szeptemberi „Vitás kérdések: a legutóbbi reformok hatása a bíróságok függetlenségére és a jogállamiságra Magyarországon” c. jelentésében megfogalmazott ajánlások**

1. A Kormánynak konzultációs folyamatot kellene kezdeményeznie, illetve fontolóra kellene vennie a Kúria elnökének kinevezésére vonatkozó kritériumok módosítását oly módon, hogy azok – legalább bizonyos mértékig - tartalmazzák a nemzetközi bíróságokon szerzett bírósági tapasztalatokat.
2. A Kormánynak tartózkodnia kellene olyan törvények alkalmazásától, amelyek egy adott személy ellen irányulnak, illetve könnyen akként értelmezhetők.
3. Módosítani kellene az OBH-elnök hosszútávra szóló mandátumát, és korlátlan újraválaszthatóságának lehetőségét, például egy olyan rendelkezéssel, miszerint az OBH elnökét nem lehet újraválasztani. A küldöttség tagjai meg kívánják jegyezni, hogy a módosító törvény értelmében, ha a Parlament nem képes új elnököt választani, beiktatásra került egy, az ideiglenes elnökre vonatkozó rendelkezés, például azzal, hogy az OBH elnöke által kinevezett OBH elnökhelyettes, és más helyettesek, ha az elnökhelyettes nem tudja ellátni ezt a feladatot, ideiglenes elnökként működhetnek, amíg a jogutódot kinevezik. Ha egyetlen OBH-tag sem tudja ellátni a feladatot, akkor az OBH-elnök feladatait az OBT elnöke látja el. Mindez javulást jelent a korábbi helyzethez képest, amikor is az OBH elnöke az utódja megválasztásáig a hivatalában maradhatott. Ugyanakkor, mivel az OBH elnökhelyettesét és egyéb helyetteseit az OBH elnöke nevezi ki, a pozíció továbbra is egyértelműen a hivatalban levő OBH elnök potenciális befolyása alatt marad. A fenti veszély elkerülése érdekében jobb lenne, ha a helyettesi feladatokat első helyen az OBT elnöke és nem az OBH elnökhelyettese látná el.
4. Az OBT által megfogalmazott világos és átlátható kritériumok alkalmazására lenne szükség azzal kapcsolatban, hogy az OBH elnöke milyen esetekben élhet az ügyek átirányítására vonatkozó jogával. A felek azon joga, hogy fellebbezéssel élhetnek a Kúriánál, amit a módosító törvény vezetett be, üdvözlendő fejlemény.
5. A bírák áthelyezésére kapott jogkör, abban az esetben, „ha a munkaterhelés egyenlő elosztása, vagy a bíró szakmai fejlődése szükségessé teszi” a korábbi, meglehetősen homályos („szolgálati érdek”) megfogalmazásnál egy fokkal világosabbá teszi a helyzetet. A módosító törvény által bevezetett jogi felülvizsgálat lehetősége örömteli fejlemény.
6. Működési autonómiájának elősegítése érdekében, az OBH elnöke helyett az OBT-nek kellene rendelkeznie a saját költségvetése feletti jóváhagyás jogával.
7. Örömmel üdvözöljük az OBT jogkörét a bírói kinevezéseknek egyes esetekben való megvétőzésára, habár az OBT jóváhagyására lenne szükség minden olyan esetben, amikor az OBH elnöke el kíván térni a megállapított rangsortól. Továbbá, egyértelmű kritériumokra lenne szükség azon esetek vonatkozásában, amikor az OBH elnöke „sikertelennek” nyilváníthat egy pályázati felhívást.

8. Ami a bíróságok igazgatását illeti, az OBT számára valós döntéshozói hatalmat kellene biztosítani. A bíróságok függetlenségét úgy lehetne a legjobban védelmezni, ha az OBT-nek vétőjoga lenne az OBH elnöke által hozott minden döntés felett. Ez a megközelítés lehetővé tenné az OBH elnöke számára, hogy rugalmasan és gyorsan hozza meg döntéseit, de megvédené a bíróságok és a bírák függetlenségét azáltal, hogy az általa hozott döntéseket meg lehetne változtatni abban az esetben, ha a bírák együttesen úgy érzik, hogy erre szükség van.
9. A Kormánynak végre kellene hajtania az Alkotmánybíróság döntéseit, és vissza kellene vonnia a bírák korai nyugdíjba vonulásáról szóló törvényt. A kormánynak, illetve az OBH-nak haladéktalanul intézkednie kellene arról, hogy a már nyugállományba vonult bírák kényszernyugdíjazásuk miatt kártérítésben részesüljenek, és hogy azonnal visszakerüljenek korábbi állásukba, vagy ahhoz hasonló pozícióba. Hasonlóképpen, tisztázni kellene a helyükre kinevezett bírácoknak a státusát. A Kormánynak országos szinten értékelnie kellene a bíróságokat annak érdekében, hogy kutatáson alapuló eredmények segítségével tiszta képet kapjanak a bíróságok igényeiről és arról, hogy az erőforrásokat hogyan lehet a legjobban allokálni.
10. A Kormánynak tartózkodnia kellene a szokásostól eltérő parlamenti eljárások alkalmazásától, amelyeket csak és kizárólag kivételes esetekben kellene alkalmaznia a közélet alapvető aspektusait érintő törvénykezések során.
11. A Kormánynak és a parlamenti bizottságoknak kísérletet kellene tenniük arra, hogy a korábbinál jóval rendszeresebben és szisztematikusabban működjenek együtt az ellenzéki csoportokkal és a civil társadalommal. Ki kellene dolgozni a legjobb gyakorlatra vonatkozó konzultációs útmutatásokat.
12. Mivel az új Alkotmány elfogadására rendkívüli gyorsasággal került sor, a hatóságoknak fontolóra kellene venniük az Alkotmány felülvizsgálatát, hogy értékelni lehessen annak működését a gyakorlatban, és hogy módosításokat lehessen megfogalmazni. A fent említett felülvizsgálatba be kellene vonni a teljes politikai paletta képviselőit. A felülvizsgálat lehetőséget teremthetne az ellenzéki csoportok és a civil társadalom számára, hogy olyan formában járuljanak hozzá az Alkotmány alakításához, ahogy azt az Alkotmány 2011. évi megszövegezése során nem tehették meg.
13. A Kormánynak meg kellene kísérelnie a sarkalatos törvények számára az Alaptörvényben biztosított terjedelem és területek korlátozását azokban az esetekben, amikor nincs meg a jól megalapozott jogosultsága a kétharmados többség megkövetelésének. Például: a család- és szociálpolitikát, illetve az adózási politikát azoknak az egyszerű törvényeknek kellene szabályozniuk, amelyeket a jövőbeni törvényhozók szabadon megváltoztathatnak és hozzáilleszhetnek a változó körülmények igényeihez és politikai preferenciáikhoz.
14. A Kormánynak felül kellene vizsgálnia a sarkalatos törvényeket annak érdekében, hogy azokból kikerüljenek a valójában nem átmeneti intézkedések. Elsősorban a Legfőbb Ügyész és az OBH-elnök jogköreit, illetve az egyházak állami bejegyzésére vonatkozó intézkedéseket kellene kivenni az átmeneti rendelkezésekből, és ki kellene venni azokat a rendelkezéseket is, amelyek állandó jelleggel korlátozzák az Alkotmánybíróságnak a pénzügyi témák területén meglévő hatásköreit. A fenti témákkal ugyanis inkább az egyszerű módosításoknak kellene foglalkozniuk.

15. A hatóságoknak fel kellene hagyniuk azon alkotmánybírósági döntések gyors megdöntésének a gyakorlatával, amelyekkel nem értenek egyet. Hasonlóképpen, a hatóságoknak tartózkodniuk kellene olyan, nyilvános kijelentések megtételétől, amelyek aláássák az Alkotmánybíróság tekintélyét.
16. Az Alkotmánybírósági bírák kiválasztásának folyamatát meg kellene változtatni oly módon, hogy a választóbizottság összetételében helyreállításra kerüljön a parlamenti frakciók szerinti arányos képviselet.
17. Alkotmányossági felülvizsgálatnak kellene alávetni az Alkotmánybíróság hatáskörének megnyirbálását.
18. A hatóságoknak biztosítaniuk kellene a jogsegélyt a befogadható alkotmányossági panaszok esetében.
19. A hatóságoknak felül kellene vizsgálniuk azokat az alkotmányi változásokat, amelyek a locus standi korlátozására, és az egyének azon lehetőségeire vonatkoznak, hogy a bíróság előtt érvényesítsék és megvédjék alkotmányos jogaikat. Habár a küldöttség tagjai tisztában vannak azzal a ténnyel, hogy az Alkotmánybíróságnak a múltban nagyon nagy volt a leterheltsége, úgy vélik, hogy a reformok kockázatot jelentenek, mivel az állampolgárokat jogtalanul korlátozhatják abbéli lehetőségeikben, hogy az alapvető jogaik védelme területén jogi védelmet kapjanak.
20. A küldöttség tagjai úgy vélik, hogy vagy vissza kellene vonni a Legfőbb Ügyésznek az ügyek elosztására vonatkozó jogát, vagy pedig biztosítani kellene az érintett felek számára, hogy fellebbezéssel éljenek az ügyek elosztása esetén, amint arról a módosító törvény rendelkezik is az OBH elnöke esetében.
21. Az ügyvédek azon jogait és a kötelezettségeit, melyek szerint „tiszt ségemet a magyar nép javára gyakorolom” és azt a kötelezettségét, hogy „[Magyarország jogszabályait] másokkal is megtarttatom” vagy ki kellene venni az ügyvédi eskü szövegéből, vagy módosítani kellene oly módon, hogy a fent nevezett kötelezettség ne írja felül az ügyvédeknek az ügyfeleikkel szemben vállalt kötelezettségeit.
22. Az ügyvédi eskü szövegét úgy kellene módosítani, hogy az eskü szövege hivatkozást tartalmazzon az ügyvédeknek az ügyfeleikkel szembeni titoktartási kötelezettségére.
23. További reformokat kellene életbe léptetni – a Magyar Ügyvédi Kamarával való szoros együttműködés és konzultáció révén – a jogi szakma működését érintő területeken.

## II. Melléklet

### A Magyar Kormány válasza az IBAHRI jelentéstervezetére

Chara de Lacey, programvezető ügyvéd részére  
Nemzetközi Ügyvédi Kamarai Egyesület Emberi Jogi Intézete  
Budapest, 2015. szeptember 16.

Tisztelt Lacey Úrhölgy!

Köszönöm, hogy közzététel előtt elküldte részemre a jelentéstervezetet. A jelentésre az alábbi válaszokat szeretném adni.

#### 3.3 Az OBH elnökének és az OBT szerepére vonatkozó frissített információk

Szeretném felhívni figyelmét arra, hogy az Országos Bírói Tanács (OBT) 2015. június 3-án az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózatának (ITEH) teljes jogú tagja lett, mivel az OBT tagsági jelentkezését valamennyi tagállam résztvevő küldöttje ellenszavazat és tartózkodás nélkül, egyhangúan megszavazta. A teljes jogú tagság bizonyítja az OBT függetlenségét a „*végrehajtó és törvényhozó hatalomtól*”, valamint felelősségét „*a bírói testületek támogatásáért a független igazságszolgáltatás során*”. Megjegyzem, hogy az ITEH-ben Ausztria, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Németország, Luxemburg, Norvégia és Svédország csak megfigyelői státusszal rendelkeznek.

Az OBT igazgatási jogköreit illető bírálattal kapcsolatosan fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az OBT alapvetően nem igazgatási szerv, hanem feladata az igazgatás felügyelete. *A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 103.§ (1) bekezdése (a) pontja értelmében az OBT ellenőrzi az OBH elnökének központi igazgatási tevékenységét, és szükség esetén az OBH elnöke felé jelzéssel él.* Azonban az emberi erőforrásokat érintő ügyekben az OBT vétójoggal rendelkezik az OBH elnöki tisztségét betöltő személy jogköreinek tekintetében.

#### 3.8 A bírák kinevezésére vonatkozó frissített információk

Fontosnak ítélem felhívni figyelmét arra, hogy a jelentéstervezetben megfogalmazott bírálattal ellentétben a *bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 20.§-a* világos kritériumokat fektet le a bírói jelöltállítási eljárás eredménytelenné nyilvánítására vonatkozóan.

Az állítás, miszerint jogilag nem kötelező az OBT előzetes jóváhagyása, amikor az a döntés születik, hogy eltérnek a bírói kinevezési rangsortól („*továbbra sem kötelező az OBT előzetes jóváhagyása, és úgy ítéli meg, hogy az ajánlásával nem foglalkoztak érdemben*”) nem felel meg a valóságnak, mivel a *bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 103.§ (3) bekezdése* az OBT-nek vétójogot biztosít olyan esetekben, amikor az OBH elnöke, vagy a Kúria elnöke a szűkített listán a második vagy a harmadik jelöltet javasolja a hivatal betöltésére.

### 3.10 A bírák kötelező nyugdíjkorhatárára vonatkozó frissített információk

Felhívom figyelmét arra, hogy a jelentéstervezet azon kijelentése, hogy a nyugdíjazott bírácoknak nem volt lehetősége eredeti hivatalukba visszatérni („*Ennek eredményeképpen a bírák többsége (229-ből 173) nem tért vissza korábbi állásába, és a 17 leváltott bírósági elnök közül mindössze négyet helyeztek vissza vezető beosztásba.*”) valótlan információkon alapul. A korábbi 229 leváltott bíróból, akiket a jelentés említ, 173 úgy döntött, hogy kártérítést fogad el, annak ellenére, hogy részükre felajánlották a lehetőséget az eredeti hivatalukba és pozíciójukba való visszatérésre.

### 3.11 A bírói javadalmazása

Szeretném felhívni figyelmét, hogy a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény értelmében a bírák bruttó minimális alapbére 2004-ben 304 400 Ft-ra, 2005-ben 322 700 Ft-ra, 2006-ban 356 000 Ft-ra, majd 2012-ben 391 600 Ft-ra emelkedett.

Összintén szeretném felhívni figyelmét azokra az inflációcsökkentő kormányzati intézkedésekre, amelyek jelentős adómegetakarítást eredményeznek a bírác esetében is. Míg 2010-ben egy 10 éves gyakorlattal rendelkező helyi bírósági bíró nettó 266 000 Ft-ot kapott kézhez bruttó 480 600 Ft illetményéből, addig 2015-ben egy gyermektelen járásbíró 10 év gyakorlattal mintegy nettó 345 000 Ft-ot keres bruttó 528 660 Ft összegű illetményéből, és egy két eltartottal élő bíró nettó 392 000 Ft összeget keres havonta. Ezen adatokra tekintettel, a jelentésben a bírói keresmények növekedésével összefüggésben idézett kijelentés megalapozatlan.

### 4.1 Az Alkotmánybírószágra vonatkozó frissített információk

Az alkotmánybírák megválasztásának szabályai 1989. óta változatlanok. Az alkotmánybírákat egy parlamenti bizottság jelöli, és a parlament választja meg kétharmados többséggel. Az egyetlen változás a jelölőbizottság összetételében történt, amelyben 2012-ig minden egyes parlamenti frakcióból egy-egy tag vett részt: 2012 óta a bizottság összetétele megfelel a parlamenti frakciók arányának (a régi szabályok szerint a bizottság többségét az ellenzéki pártok alkották, annak ellenére, hogy a parlamenti mandátumok kisebbségével rendelkeztek).

Felhívom a figyelmét arra, hogy az *Alkotmánybírószágról szóló 2011. évi CLI. törvény* értelmében „*az Alkotmánybírószágra tagja független, csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve [...] Az Alkotmánybírószágra tagjának megbízatása összeegyeztethetetlen minden más állami vagy önkormányzati, társadalmi, politikai, gazdasági tisztséggel, illetve megbízatással, kivéve a tudományos és felsőoktatási tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó tisztségeket*]. Szeretném az ön birtokában lévő információkat azzal kiegészíteni, hogy nemcsak Dr. Balsai István és Dr. Salamon László volt azelőtt országgyűlési képviselő, hanem Dr. Bihari Mihály is, aki 1999 és 2008 között, valamint 2010 és 2013 között is alkotmánybíró volt, 2005 és 2008 között pedig az Alkotmánybírószágra elnöki tisztségét töltötte be. Ezért ez a gyakorlat nem a mostani Kormány által bevezetett újdonság.

### 4.2 Az alkotmánybírószágra adott végrehajtói és törvényhozói válaszokra vonatkozó frissített információk

Valótlan a kijelentés, miszerint a Kormány folyamatosan parlamenti kontrollt vesz igénybe az Alaptörvény

módosításához oly módon, hogy az Alkotmánybírósági határozatokat hatályon kívül helyezi. Az utolsó módosítás 2013 szeptemberében történt, éppen az Európai Unió és az Európa Tanács által megfogalmazott bírálókat orvosolása érdekében.

#### 4.3 Az ellenzék jogalkotási reformban történő részvételére vonatkozó frissített információk

A jelentésnek az ellenzék részvételére vonatkozó kijelentése kiegészítésre szorul, tekintve, hogy két ellenzéki párt szándékosan bojkottálta az Alaptörvény előkészítését, ami 6 hónapig tartott, míg egy ellenzéki párt részt vett az alkotmány-kidolgozás folyamatában.

#### 5.2 A civil társadalom szerepe

Felhívom figyelmét arra, hogy az Országos Bírósági Hivatal által rendelkezésre bocsájtott adatok szerint 2014-ben 81 696 civil szervezet működött Magyarországon. Megjegyzem, hogy közülük mintegy tízezer állami támogatásban részesül (pályázati eljárás keretében), ráadásul minden egyes adófizetőnek lehetősége van az általa befizetett adó 2%-át bármely civil szervezet vagy egyház részére felajánlani (ezt a hozzájárulást az állam megkértszerezi). A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal azonban összesen mindössze 55 civil társadalmi szervezetet vizsgált, és több esetben állapított meg pénzügyi szabálytalanságokat.

Ami Hoppál Péter és Orbán Viktor civil társadalmi szervezetekkel kapcsolatos kijelentéseit illeti, megjegyzem, hogy az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdésének megfelelően Magyarországon „*Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához*”. Ezt a jogot a Kormány tagjai, az országgyűlési képviselők és a civil társadalmi szervezetek egyaránt élvezik.

#### 5.3 Az előzetes fogva tartás időkorlátjának megszűnése súlyos ügyekben (a börtönök túlszűfolttsága)

Ezúton tájékoztatjuk a delegációt, hogy a Kormány börtönépítési projektet indított a börtönök túlszűfolttságának megszüntetése érdekében. Az előzetes tervek szerint a büntetés-végrehajtási intézetek kapacitása 2019-ig mintegy 5 000 fővel bővül. Nyolc új, 500 fő kapacitású intézmény és egy 1 000 fő kapacitású intézmény jön létre, amelyek mindegyike büntető és korrekciós részleggel fog rendelkezni.

A fenti válaszokat a jelentéstervezetben felvetett kérdésekre adtam. Remélhetőleg ezek segítségével lesznek a végleges jelentés elkészítésében.

Köszönöm együttműködését.

Tisztelettel:

Dr. Répássy Róbert  
az Igazságügyi Minisztérium Parlamenti Államtitkára





**International Bar Association**

4th Floor, 10 St Bride Street  
London EC4A 4AD, United Kingdom

Tel: +44 (0)20 7842 0090

Fax: +44 (0)20 7842 0091

Website: [www.ibanet.org](http://www.ibanet.org)