



MAGYAR
HELSINKI
BIZOTTSÁG



EÖTVÖS KÁROLY
INTÉZET

2022. augusztus 23.

Dr. Varga Judit

igazságügyi miniszter

miniszter@im.gov.hu

Tárgy: társadalmi egyeztetés a bírósági igazgatás szervezetének tervezett módosításáról

Tisztelt Miniszter!

Alulírottak, az **Amnesty International Magyarország** (székhelye: 1054 Budapest, Báthory utca 4. 1/3., képviseli: Dr. Vig Dávid igazgató), az **Eötvös Károly Intézet** (székhelye: 1088 Budapest, Szentkirályi utca 11., képviseli: Dr. Majtényi László) valamint a **Magyar Helsinki Bizottság** (székhelye: 1074 Budapest, Dohány utca 20., képviseli: dr. Kádár András Kristóf társelnök) az alábbiakkal fordulunk Önhöz.

2022. június 20. napján a Kúria honlapján megjelent egy sajtóközlemény "A Kúria elnökének beszámolója a Velencei Bizottság ülésén" címmel. A sajtóközlemény szerint: "A *Velencei Bizottság 2022. június 17-18-án tartott 131. ülésének napirendjén szerepelt a Magyarországra vonatkozó tavaly őszi CDL-AD(2021)036 ajánlás nyomon-követése (follow up). [...] A Kúria elnöke a Bizottság tagjaként beszámolt az ajánlások teljesítése érdekében megvalósított jogalkotási és bírósági igazgatási eredményekről, valamint ezek várható folytatásáról. Felhívta a figyelmet arra is, hogy a Velencei Bizottság egyes ajánlásainak teljesítése érdekeket sérthet, ezért nem zárható ki komoly vita.*"¹

A sajtóközleményből kitűnik, hogy a Velencei Bizottság 2022. júniusi ülésén a Kúria elnöke további jogalkotási lépéseket vetített előre a CDL-AD(2021)036² véleményben foglalt ajánlások (a továbbiakban: **Ajánlások**) teljesítése érdekében.

A szóban forgó Ajánlások számos pontja fogalmaz meg javaslatokat a magyar igazságszolgáltatási szervezetrendszer érintő és hosszú ideje a bíróságok függetlenségével kapcsolatos aggályok középpontjában álló problémák feloldása érdekében. A mindezidáig figyelmen kívül hagyott ajánlások között kiemelt problémaként szerepel az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének túlhatalma a bírói szervezetrendszeren belül, így többek között az, hogy nem köteles minden esetben indokolni a döntését, egyoldalúan eredménytelenné nyilváníthat bírói pályázatokat, vagy hogy rendszeresen és hosszabb időtartamra is kirendelhet bírákat. Az Ajánlások javaslatot tesznek az Országos Bírói Tanács (OBT)

¹ <https://kuria-birosag.hu/hu/sajto/kuria-elnokenek-beszamoloja-velencei-bizottsag-ulesen>

² Lásd: "Opinion on the Amendments to the Act on the Organisation and Administration of the Courts and the Act on the Legal Status and Remuneration of Judges Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020" [Vélemény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvénynek, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvénynek a magyar Országgyűlés által 2020 decemberében elfogadott módosításairól], CDL_AD(2021)036, Velencei Bizottság [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)036-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)036-e)

megerősítésére is, annak érdekében, hogy képes legyen ellensúlyt képezni az OBH elnök hatalmával szemben.

A Velencei Bizottság által megfogalmazott Ajánlások teljesítése szükségképpen feltételezi a bírák jogállására és a bírói szervezetrendszerre vonatkozó sarkalatos törvények³ módosítását is.

A civil jogvédő szervezetek képviseletében ezúton is fel kívánjuk hívni a figyelmét arra, hogy az igazságszolgáltatás szervezetrendszerét és a magyar bírák függetlenségét érintő jogszabályok elfogadása során kiemelten fontos a transzparens jogalkotás és elengedhetetlen a hazai jogszabályok és a nemzetközi normák által is megkövetelt, széles körű társadalmi egyeztetés. Az igazságszolgáltatás függetlenségét érintő szabályozás módosításával kapcsolatos társadalmi vita szükségességére maga a Velencei Bizottság is kiemelt kötelezettségként utal.⁴ Ahhoz, hogy a kormány megfelelően hajtsa végre az Ajánlásokat, az abban foglaltak szerint eleget kell tennie az inkluzív társadalmi vitára vonatkozó előírásoknak is. Különösképpen azért, mert ezzel nem csupán a Velencei Bizottság ajánlásának tesz eleget, hanem a jogalkotásra vonatkozó hazai sarkalatos törvényi követelményeknek is.

I. A társadalmi egyeztetésre vonatkozó kötelezettség jogszabályi alapja

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény (Jet.) célja, hogy *“a társadalom legszélesebb rétegei kapcsolódhassanak be a jogszabályok előkészítésébe, elősegítve ezzel a közjó érdekében a jogi szabályozás sokoldalú megalapozását, ezzel pedig a jogszabályok minőségének és végrehajthatóságának javítását.”* A fenti célok jegyében a törvény előírja, hogy a törvényeket társadalmi egyeztetésre kell bocsátani,⁵ és e kötelezettség alól csak szűk körben enged kivételt. Tekintettel arra, hogy az igazságszolgáltatás reformja fogalmilag nem tarthat a kötelező kivételek körébe,⁶ a magyar törvények alapján a társadalmi egyeztetés csak akkor lenne mellőzhető, ha a jogszabály sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik. Bízunk benne, hogy az Ajánlások átültetése - amely többségében 2012-ben megfogalmazott és azóta figyelmen kívül hagyott javaslatokat tartalmaz - az Ön megítélése szerint sem képezhet kivételt, különösen nem válik váratlanul annyira sürgőssé, hogy a Jet. 5. § (5) bekezdésének alkalmazását indokolná.

II. A társadalmi egyeztetésre vonatkozó törvényi kötelezettség következetes elmulasztása

A minisztériumok által előkészített jogszabály-tervezetekről való társadalmi egyeztetés az elmúlt években gyakorlatilag megszűnt Magyarországon. Nagy jelentőségű, az állampolgárok tömegeit érintő törvényjavaslatok kerültek az Országgyűlés elé úgy, hogy azokról a kormány semmilyen előzetes egyeztetést nem folytatott sem az érintettekkel, sem a szakmai vagy civil szervezetekkel, vagy általában a szélesebb nyilvánossággal. Az elmúlt években a nemzetközi szervezetek számos alkalommal jelezték aggályaikat a társadalmi egyeztetésre vonatkozó hazai normák és nemzetközi standardok szisztematikus figyelmen kívül hagyása miatt.

(i) **A Velencei Bizottság** Magyarországgal kapcsolatos legutóbbi véleményeiben minden esetben felhívta a figyelmet az “inkluzív nyilvános vita és az ellenzék részvételével

³ A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.).

⁴ Lásd az Ajánlások III. B. pontját (19-22. bekezdések) és a IV. pontban foglalt következtetéseket (63. bekezdés).

⁵ Jet. 5. § (1) bekezdés.

⁶ A Jet. 5. § (4) bekezdése szerint: *“Nem bocsátható társadalmi egyeztetésre a tervezet, koncepció, ha az egyeztetés Magyarország különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné.”*

folytatott érdemi párbeszéd jelentőségére, különösen, ha alkotmányos változásokról van szó.”⁷ Csak a 2021. évben öt új jogszabállyal kapcsolatos vélemény emelte ki a jogalkotással kapcsolatos társadalmi egyeztetés elmaradását mint problémát.⁸

- (ii) Az **Európai Bizottság** a 2020.,⁹ a 2021.¹⁰ és a 2022. évi¹¹ jogállamisági jelentésében is aggályosnak találta a jogszabályok gyors és hirtelen módosításait, a jogalkotás tempóját és a nyilvános konzultáció hiányát.
- (iii) Az **Európai Unió Tanácsa** az Európai Szemeszter keretében Magyarországgal kapcsolatban megfogalmazott ajánlásai 2020-ban¹² és 2022-ben¹³ is problémaként jelezték a társadalmi konzultáció hiányát. A legutóbbi, 2022-es ajánlások szerint *”Magyarország a rosszabbul teljesítő tagállamok közé tartozik a szociális párbeszéd, az érdekelt feleknek az elsődleges jog kidolgozásába való bevonása, a szociális partnerekkel és a civil társadalommal folytatott konzultáció, valamint a tényeken alapuló eszközök alkalmazása terén. A jogszabálytervezetekre és azok hatásvizsgálataira vonatkozó kötelező nyilvános konzultációra alkalmazandó nemzeti szabályokat szisztematikusan figyelmen kívül hagyják. Az elmúlt években jelentősen csökkent a konzultációra bocsátott jogszabályok száma.”*

A fentiekén túl *”az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás megléte”* kiemelt helyen szerepel a jogállamisági mechanizmus megindításának és az uniós források visszatartásának alapjaként az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló 2020/2092 rendelet 2. cikk a) pontjában, így annak szisztematikusan figyelmen kívül hagyása végső soron az uniós források befagyasztásához is vezethet.

III. Az igazságszolgáltatási rendszer átalakításával kapcsolatos társadalmi egyeztetés szükséges minimuma

A) Civil szervezetek

A jelen megkeresést aláíró civil szervezetek aktívan foglalkoznak a hazai igazságszolgáltatási rendszer problémáival. Számos tanulmányt publikáltunk a témában, és jelentéseinkkel rendszeresen hozzájárulunk a legfontosabb nemzetközi szereplők - a Velencei Bizottság, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, az Európai Bizottság és a Parlament, valamint az ENSZ különféle monitoring testületeinek - munkájához. A bíróságokkal kapcsolatos anyagaink

⁷ Lásd: “Opinion on the Constitutional Amendments adopted by the Hungarian Parliament in December 2020” [Vélemény a magyar Országgyűlés által 2020. decemberében elfogadott alkotmány módosításáról], CDL_AD(2021)029, Velencei Bizottság [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)029-e) (12-14. bekezdés)

⁸ Lásd a 2021. október 16-án kelt CDL-AD(2021)036. sz. vélemény 19-22. bekezdését; a 2021. július 2-án kelt CDL_AD(2021)029. sz. vélemény 12-14. bekezdését, a 2021. október 18-án kelt CDL-AD(2021)034. sz. vélemény 50-56. bekezdését, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)034-e), 2021. december 13-án kelt CDL-AD(2021)050. sz. véleménye 14-20. bekezdését [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)050-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)050-e), 2021. október 18-án kelt CDL-AD(2021)039. sz. vélemény 19-21. bekezdését.

⁹ Az Európai Bizottság 2020. évi jogállamisági jelentése, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 17. oldal, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316&from=EN>

¹⁰ Az Európai Bizottság 2021. évi jogállamisági jelentése, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 22. oldal, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714&from=EN>

¹¹ Az Európai Bizottság 2022. évi jogállamisági jelentése, Országfejezet a jogállamiság magyarországi helyzetéről, 27. oldal, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/41_1_193993_coun_chap_hungary_hu.pdf

¹² A Tanács ajánlása (2020. július 20.) Magyarország 2020. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2020. évi konvergenciaprogramját <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0517&from=HU> (28) bekezdés.

¹³ A Tanács ajánlása (2022. május 23.) Magyarország 2022. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2022. évi konvergenciaprogramját https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2022-european-semester-csr-hungary_hu_0.pdf (28) bekezdés.

nyilvánosan elérhetőek a szervezetek honlapján.¹⁴ Célunk, hogy felhívjuk a figyelmet a magyar bíróságokkal kapcsolatos problémákra és javaslatokat tegyünk a megoldásukhoz szükséges lépésekre, ennek érdekében készen állunk arra, hogy nyílt és konstruktív társadalmi párbeszéd keretében megvitassuk a jogalkotásban rejlő lehetőségeket.

B) Bírói öngazgatási testületek, érdekképviseleti szervek

A jelenlegi magyar jogi szabályozás egyik fontos hiányossága, hogy kizárólag az OBH elnöke számára biztosít jogot arra, hogy a bíróságokat érintő jogszabály alkotására javaslatot tegyen a jogszabályalkotás kezdeményezésére jogosultnál [Bsz. 76. § (1) d) pont]. Ugyanígy kizárólagos jogként illeti meg az OBH elnökét a lehetőség, hogy véleményezze a bíróságokat érintő jogszabályok tervezetét [Bsz. 76. § (1) e) pont]. Habár a törvény előírja, hogy a véleményezés során az OBH elnöknek be kell kérnie a bíróságok véleményét, a gyakorlatban a jogszabálytervezetek nem jutnak el a bírákhoz, bírói testületekhez és egyesületekhez, így a **legfontosabb bírói öngazgatási szervezetek és az érdekképviseleti szervek kizorulnak az egyeztetésből**. Ahogyan arra a legnagyobb magyar bírói egyesület, a MABIE legutóbb felhívta a figyelmet, az igazságügyi kormányzattal kötött stratégiai partnerségi szerződés ellenére *“nem kapta meg véleményezésre a MABIE az elmúlt 3 évben a bírósági szervezetet és a bírák jogállását érintő jogszabályok módosításának tervezetét, így nem volt módja álláspontját kifejteni. Az együttműködés kereteiről az egyeztetések folytatódnak, a tervezet előkészítése folyamatban van, e körben az egyesület célja valamennyi a bírósági szervezetrendszer és a bírói jogállást érintő jogszabálytervezet, módosítási javaslat megfelelő időn belüli véleményezésének a lehetősége az előterjesztő személyétől, a társadalmi vita lehetőségétől függetlenül.”*¹⁵ Hasonlóképpen évek óta érdemi válasz nélkül maradtak az Országos Bírói Tanács 2018-ban megfogalmazott jogalkotási javaslatai¹⁶ is. Az OBT 2020 novemberében levélben fordult az Igazságügyi Miniszterhez azzal a kéréssel, hogy biztosítson lehetőséget a bírói öngazgatási szerv számára a bíróságokat érintő jogszabálytervezetek véleményezésére.¹⁷

C) A Velencei Bizottság véleményének bekérése a jogszabályok elfogadása előtt

Üdvözlendőnek tartjuk, ha a magyar kormány valóban napirendre vette végre az Ajánlásokban foglaltak megfelelő teljesítésének kérdését, hiszen ezzel több mint tíz éve húzódó alkotmányos problémák feloldására nyílna lehetőség. Az igazságszolgáltatási rendszer mint az alkotmányos berendezkedés egyik fő pillére és a független bírósághoz és tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének legfontosabb garanciája kapcsán ugyanakkor elengedhetetlennek tartjuk a Velencei Bizottság bevonását a tervezetek véleményezésébe, különös tekintettel arra, hogy a Velencei Bizottság 2011 óta öt alkalommal véleményezte a magyar igazságszolgáltatásra vonatkozó jogszabályokat, és valamennyi vélemény esetében igaz, hogy az abban foglaltak teljesítésére nem került sor maradéktalanul. Ahogyan arra a Velencei Bizottság is kénytelen volt visszautalni, számos fontos ajánlás van, amelyeket még 2012-ben fogalmazott meg, de 2021-re sem sikerült teljesíteni azokat.

Annak érdekében, hogy a tervezett jogalkotási folyamat valóban a problémák megoldása felé mutasson, és ne pusztán újabb teljesítésre váró ajánlásokat

¹⁴ Az Amnesty International Magyarország bíróságokkal foglalkozó tematikus aloldala a https://www.amnesty.hu/category/temaink_kampanyok/jogallam/birosagok/ weboldalon; az Eötvös Károly Intézet független igazságszolgáltatással foglalkozó tematikus aloldala a <http://www.ekint.org/tevekenyseg/fuggetlen-igazsagszolgalatas> weboldalon; a Magyar Helsinki Bizottság bíróságok függetlenségével foglalkozó tematikus aloldala a <https://helsinki.hu/akta/birosagok-fuggetlensege/> weboldalon érhető el.

¹⁵ Lásd: <https://www.mabie.hu/index.php/1656-egyeztetes-az-igazsagugyi-miniszteriummal>

¹⁶ Lásd: <https://birosag.hu/obt-dokumentumok/dontesek/992018-x3-obt-hatarozat-jogszabaly-modositasanak-kezdemenyezesi-javaslat>

¹⁷ Lásd a 2020. november 4-i OBT ülés jegyzőkönyvét: <https://orszagosbiroitanacs.hu/2020-11-04/>

eredményezzen, a megfelelő társadalmi és szakmai egyeztetés mellett elengedhetetlennek tartjuk a Velencei Bizottság bevonását is a jogszabálytervezet előzetes véleményezésébe, hogy végül olyan tervezet kerüljön az Országgyűlés elé, amely a nemzetközi standardoknak is megfelel és valós szándékot tükröz az azoknak való megfelelés érdekében.

Tisztelt Miniszter!

A fentiekben leírtak alapján úgy látjuk, hogy a Bjt.-nek és Bszi.-nek a Kúria elnöke által előrevetített módosítása lehetőséget nyújthat arra, hogy a bírósági rendszer állapotáról és függetlenségéről valódi társadalmi vita bontakozzon ki. A bírósági rendszert, és így Magyarország alkotmányos berendezkedését alapjaiban befolyásoló változás bevezetését nyílt és konstruktív vitának kell megelőznie annak érdekében, hogy annak szükségessége világos, és bevezetésének módja elfogadott legyen.

Mindezek alapján arra kérjük, biztosítson keretet az igazságszolgáltatási rendszerrel kapcsolatos, a jogállamiságot és a bírói függetlenséget is érintő viták széles társadalmi és szakmai körben való lefolytatására annak érdekében, hogy ezek a rendkívül komoly aggályok minden szereplő számára megnyugtató módon rendeződjenek.

Kérjük, hogy ennek keretében biztosítsa, hogy valamennyi érdekelt szakmai szervezet, különösen a bírák képviselői, illetve a témával foglalkozó civilek, így az Amnesty International Magyarország, az Eötvös Károly Intézet és a Magyar Helsinki Bizottság számára is kellő idő álljon rendelkezésre a tervezett módosítások megismerésére és véleményezésére.

Kérjük továbbá, hogy a jogalkotási folyamat során kiemelten vegye figyelembe a bírói öngazgatási testületek és érdekképviselői szervek jogalkotási javaslatait, észrevételeit és véleményét.

Végül kérjük, hogy előzetesen kérje fel a Velencei Bizottságot az elkészült tervezet véleményezésére annak érdekében, hogy az évtizedes problémák ténylegesen megoldást nyerjenek, így valódi párbeszéd alakuljon ki arról, milyen lépések szükségesek az Ajánlásokban foglaltak teljesítése érdekében.

Várjuk szíves visszajelzését a fentiekkel kapcsolatban.

dr. Kádár András Kristóf

a Magyar Helsinki Bizottság
társelnöke

Dr. Majtényi László

az Eötvös Károly Intézet
elnöke

Dr. Vig Dávid

az Amnesty International
Magyarország igazgatója

