



Brüsszel, 2022.5.19.  
COM(2022) 234 final

PART 2/2

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A  
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANKNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI  
ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

**A 2022. évi uniós igazságügyi eredménytábla**

### 3.3. Függetlenség

A bírósági döntéshozatal szerves részét képező bírói függetlenség az EUSZ 19. cikkében említett hatékony bírói jogvédelem elvéből, valamint az EU Alapjogi Chartájának 47. cikkében rögzített, a bíróságok előtti hatékony jogorvoslathoz való jogból fakadó követelmény <sup>(1)</sup>. Ez a követelmény a következőket feltételezi:

a) **külső függetlenséget**, amelynek értelmében az érintett testület önállóan látja el a funkcióit, anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kényszer alatt állna, vagy más testületnek lenne alárendelve, továbbá anélkül, hogy bárhonnan utasításokat kapna, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjainak független ítélőképességét, illetve befolyásolhatja tagjainak a határozatait; és

b) **belső függetlenséget és pártatlanságot**, amelyek értelmében egyenlő távolságot kell tartani a jogvitában részt vevő felektől, illetve e feleknek a jogvita tárgyához fűződő érdekeitől <sup>(2)</sup>.

A bírói függetlenség garantálja az egyének uniós jogból eredő összes jogának a védelmét, valamint a tagállamok EUSZ 2. cikkében meghatározott közös értékeinek, különösen a jogállamiságnak a megóvását <sup>(3)</sup>. Az uniós jogrend megőrzése alapvető fontosságú minden polgár és vállalkozás számára, akiknek, illetve amelyeknek a jogait és szabadságait az uniós jog védi.

A bírói függetlenség magasnak érzékelt szintje elengedhetetlen ahhoz a bizalomhoz, amelyet egy jogállamban élő társadalomban az igazságszolgáltatásnak a jogalanyokban keltenie kell, továbbá hozzájárul a növekedést ösztönző üzleti környezet kialakításához, mivel a függetlenség érzékelhető hiánya elrettentheti a befektetőket <sup>(4)</sup>. A bíróságok érzékelt függetlenségével kapcsolatos, különböző forrásokból származó mutatók mellett az eredménytábla több arra vonatkozó mutatót is ismertet, hogy az igazságszolgáltatási rendszerek hogyan szerveződnek annak érdekében, hogy biztosítsák a bírói függetlenség védelmét az azt veszélyeztető helyzetekben. Az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata (ENCJ), az Európai Unió Legfelsőbb Bíróságai Elnökeinek Hálózata (NPSJC), valamint a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel foglalkozó szakértői csoport (EGMLTF) által szolgáltatott információkat tükröző eredménytábla bemutatja a bírák biztonsági ellenőrzésével kapcsolatos mutatókat; annak lehetőségét, hogy a magasabb szintű bíróságok/Legfelsőbb Bíróságok saját kezdeményezésükre határozatokat hozzanak az alacsonyabb szintű bíróságok ítélkezési gyakorlatának a következetességéről; a bírákat és az ügyészeket érintő forgóajtó-jelenséggel kapcsolatos biztosítékokat; valamint az ügyészek által meghozott, a vádemeléstől

---

<sup>1</sup> Lásd: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=HU>

<sup>2</sup> A Bíróság 2021. november 16-i ítélete, WB és társai elleni büntetőeljárás, C-748/19–C-754/19. sz. egyesített ügyek; a Bíróság 2021. október 6-i ítélete, W. Z., C-487/19; a Bíróság 2021. július 15-i ítélete, Bizottság kontra Lengyelország, C-791/13; a Bíróság 2021. március 2-i ítélete, AB, C-824/18; a Bíróság 2019. november 19-i ítélete, A. K. és társai, C-585/18, C-624/18 és C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, 121. és 122. pont; a Bíróság 2019. november 5-i ítélete, Bizottság kontra Lengyelország, C-192/18; a Bíróság 2019. június 24-i ítélete, Bizottság kontra Lengyelország, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, 73. és 74. pont; a Bíróság 2018. február 27-i ítélete, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, 44. pont; a Bíróság 2018. július 25-i ítélete, Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 65. pont.

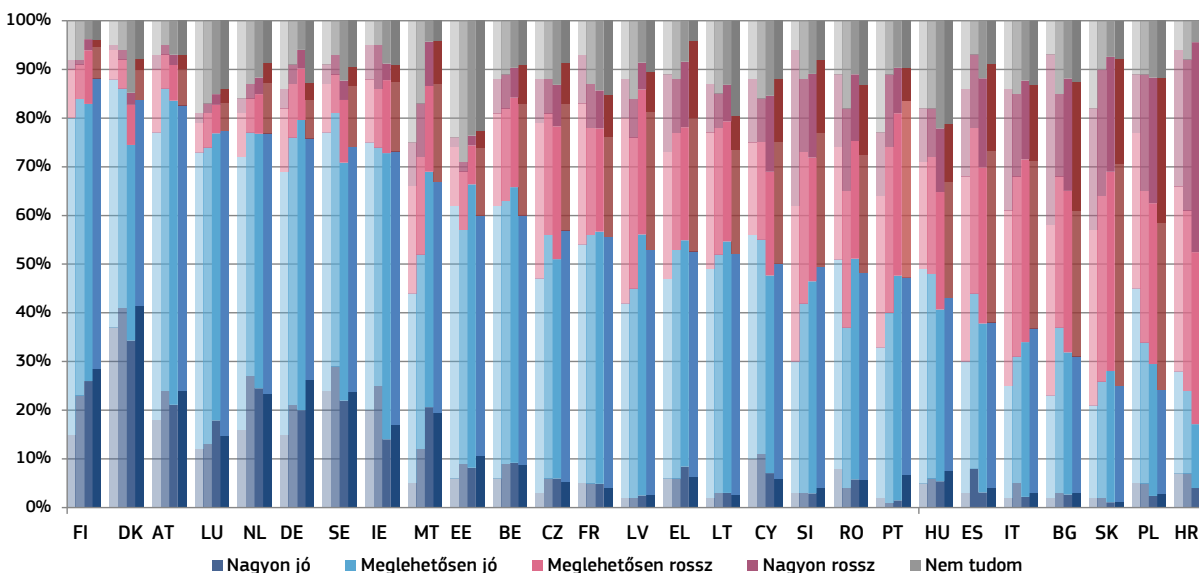
<sup>3</sup> A Bíróság 2019. június 24-i ítélete, Bizottság kontra Lengyelország, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, 44. pont.

<sup>4</sup> 2020-ban és 2021-ben a Világ gazdasági Fórum nem tette közzé a globális versenyképességi index (GCI) szerinti rangsort.

való eltekintésről szóló határozatok felülvizsgálatára vonatkozó lehetőség részletesebb vizsgálatát.

### 3.3.1. A bíróságok érzékelt függetlensége és a beruházásvédelem hatékonyságának a megítélése

**50. ábra: A bíróságok és a bírák nyilvánosság által érzékelt függetlensége (\*) (forrás: Eurobarométer <sup>5</sup>) – világos színek: 2016, 2020 és 2021, sötét színek: 2022)**

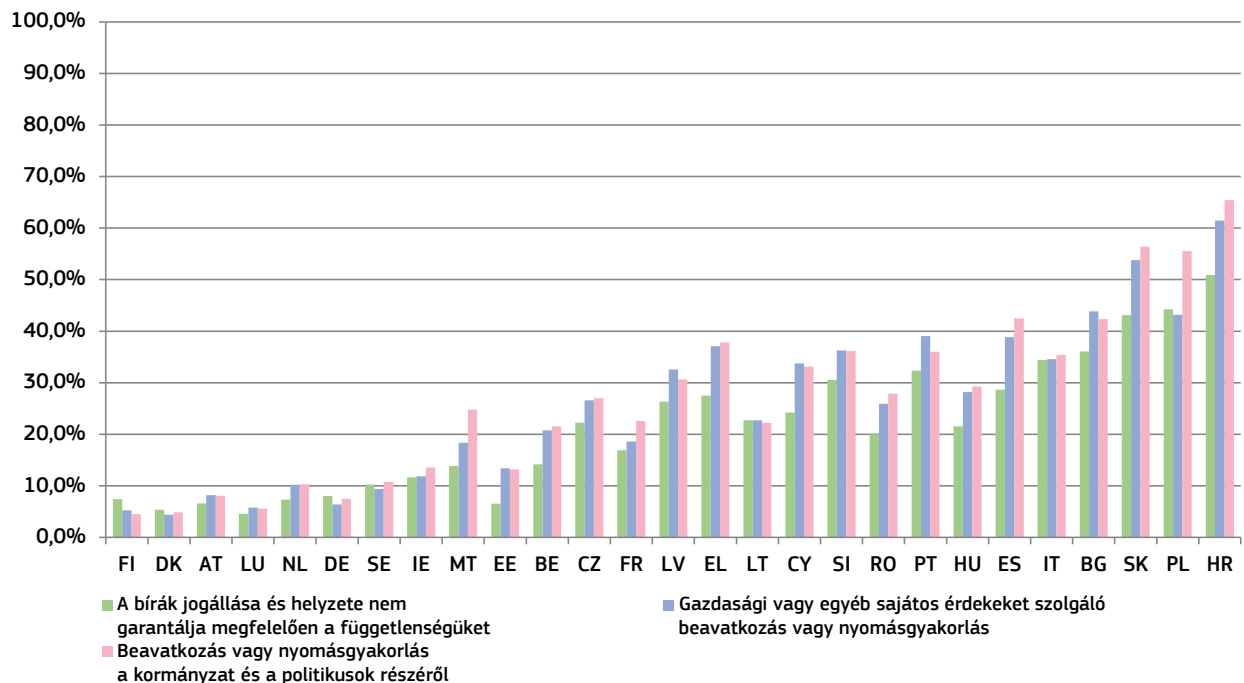


(\*) A tagállamokat először azon válaszadók százalékos aránya alapján állítottuk sorrendbe, akik szerint a bíróságok és a bírák függetlensége nagyon jó vagy meglehetősen jó (a „jó” válaszok összesen); ha egyes tagállamok esetében az „össességében jó” válaszok százalékos aránya megegyezik, ezeket a tagállamokat azon válaszadók százalékos aránya alapján állítottuk sorrendbe, akik szerint a bíróságok és a bírák függetlensége meglehetősen rossz vagy nagyon rossz (össességében rossz); ha egyes tagállamokban az „össességében jó” és az „össességében rossz” válaszok százalékos aránya megegyezik, az érintett tagállamokat azon válaszadók százalékos aránya alapján állítottuk sorrendbe, akik szerint a bíróságok és a bírák függetlensége nagyon jó; ha egyes tagállamokban az „össességében jó”, az „össességében rossz” és a „nagyon jó” válaszok százalékos aránya azonos, az adott tagállamokat azon válaszadók százalékos aránya alapján állítottuk sorrendbe, akik szerint a bíróságok és a bírák függetlensége nagyon rossz.

Az 51. ábra azokat a főbb okokat mutatja be, amelyeket a válaszadók a bíróságok és a bírák függetlenségének érzékelt hiánya kapcsán megjelöltek. Azok a lakossági válaszadók, akik az igazságszolgáltatási rendszer függetlenségét „meglehetősen rossznak” vagy „nagyon rossznak” értékelték, három ok közül választhattak ki az értékelésük magyarázatát. A tagállamok ugyanabban a sorrendben szerepelnek, mint az 50. ábrán.

<sup>5</sup> A 2022. január 17. és 24. között végzett FL503 sz. Eurobarométer felmérés. A következő kérdésre adott válaszok: „A rendelkezésére álló információk alapján hogyan értékelné országa igazságszolgáltatási rendszerét a bíróságok és a bírák függetlensége szempontjából? Véleménye szerint nagyon jó, meglehetősen jó, meglehetősen rossz vagy nagyon rossz?”, lásd: [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en)

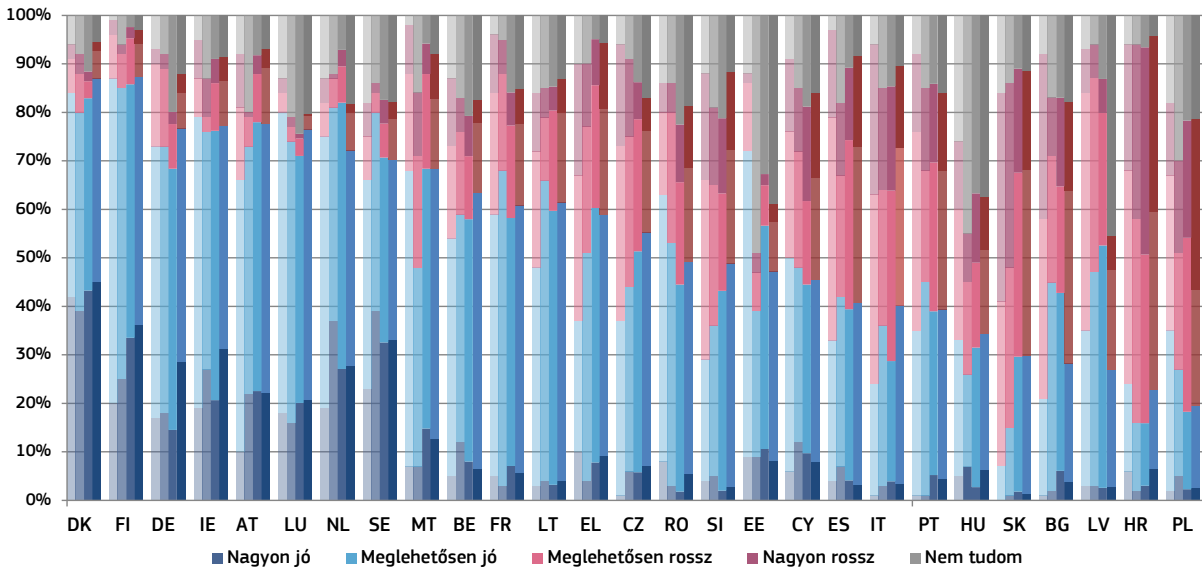
**51. ábra: A függetlenség nyilvánosság által érzékelt hiányának fő okai (az összes válaszadó arányában – a magasabb érték nagyobb hatást jelent) (forrás: Eurobarométer <sup>(6)</sup>)**



**52. ábra: A bíróságok és a bírák vállalkozások által érzékelt függetlensége (\*) (forrás: Eurobarométer <sup>(7)</sup> – világos színek: 2016, 2020 és 2021, sötét színek: 2022)**

<sup>6</sup> FL503. sz. Eurobarométer felmérés; a következő kérdésre adott válaszok: „Meg tudná mondani, hogy az alábbi okok milyen mértékben képezik az alapját az igazságszolgáltatás függetlenségéről alkotott véleményének (hazánkban): nagyon, valamennyire, nem igazán, egyáltalán nem?“, ha az 1. kérdésre adott válasz „meglehetősen rossz” vagy „nagyon rossz”.

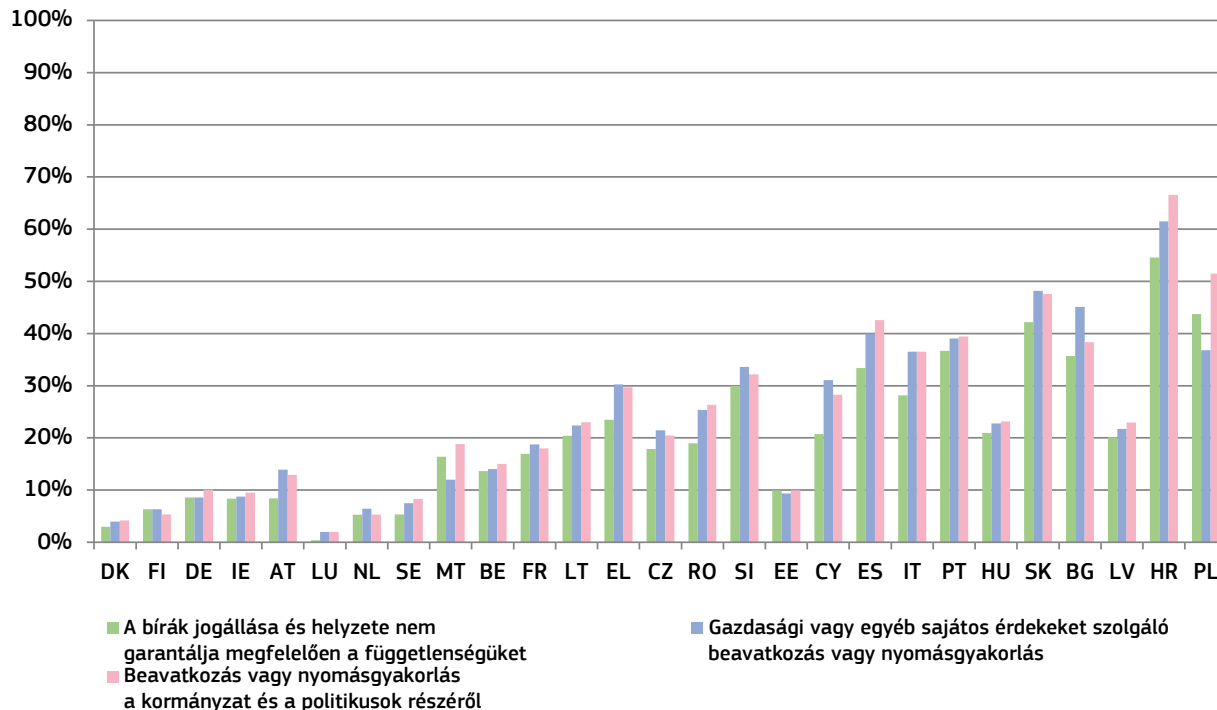
<sup>7</sup> A 2022. január 17. és 24. között végzett FL504 sz. Eurobarométer felmérés. A következő kérdésre adott válaszok: „A rendelkezésére álló információk alapján hogyan értékelné országunk igazságszolgáltatási rendszerét a bíróságok és a bírák függetlensége szempontjából? Véleménye szerint nagyon jó, meglehetősen jó, meglehetősen rossz vagy nagyon rossz?“, lásd: [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en); 2021-ben a felmérésbe bevont cégek mintája minden tagállam esetében 500 eleműre bővült, kivéve Máltát, Ciprust és Luxemburgot, ahol a minta 250 elemből áll. A korábbi években a minta minden tagállam esetében 200 elemet foglalt magában, kivéve Németországot, Spanyolországot, Franciaországot, Lengyelországot és Olaszországot, ahol 400 elemű mintát alkalmaztak.



(\*) A tagállamokat először azon válaszadók százalékos aránya alapján állítottuk sorrendbe, akik szerint a bíróságok és a bírák függetlensége nagyon jó vagy meglehetősen jó (a „jó” válaszok összesen); ha egyes tagállamok esetében az „össességében jó” válaszok százalékos aránya megegyezik, ezeket a tagállamokat azon válaszadók százalékos aránya alapján állítottuk sorrendbe, akik szerint a bíróságok és a bírák függetlensége meglehetősen rossz vagy nagyon rossz (össességében rossz); ha egyes tagállamokban az „össességében jó” és az „össességében rossz” válaszok százalékos aránya megegyezik, az érintett tagállamokat azon válaszadók százalékos aránya alapján állítottuk sorrendbe, akik szerint a bíróságok és a bírák függetlensége nagyon jó; ha egyes tagállamokban az „össességében jó”, az „össességében rossz” és a „nagyon jó” válaszok százalékos aránya azonos, az adott tagállamokat azon válaszadók százalékos aránya alapján állítottuk sorrendbe, akik szerint a bíróságok és a bírák függetlensége nagyon rossz.

Az 53. ábra azokat a főbb okokat mutatja be, amelyeket a válaszadók a bíróságok és a bírák függetlenségének érzékelt hiánya kapcsán megjelöltek. Azon válaszadó vállalkozások, amelyek az igazságszolgáltatási rendszer függetlenségét „meglehetősen rossznak” vagy „nagyon rossznak” értékelték, három ok közül választhattak ki az értékelésük magyarázatát. A tagállamok ugyanabban a sorrendben szerepelnek, mint az 52. ábrán.

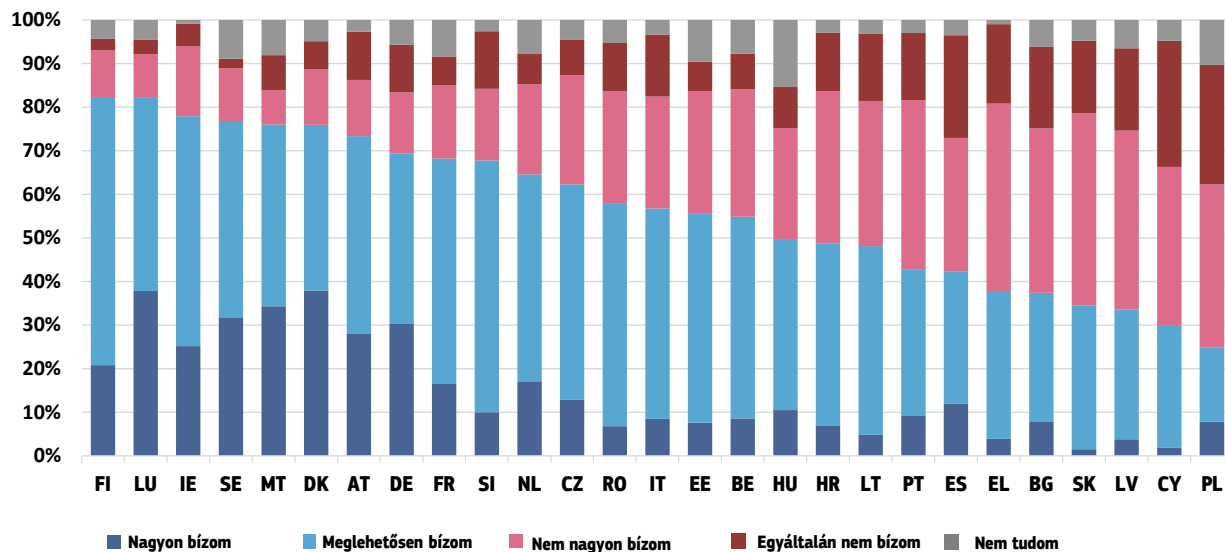
**53. ábra: A függetlenség vállalkozások által érzékelt hiányának fő okai (az összes válaszadó arányában – a magasabb érték nagyobb hatást jelent) (forrás: Eurobarométer <sup>8</sup>)**



<sup>8</sup> FL504. sz. Eurobarométer felmérés; a következő kérdésre adott válaszok: „Meg tudná mondani, hogy az alábbi okok milyen mértékben képezik az alapját az igazságszolgáltatás függetlenségéről alkotott véleményének (az Ön országában): nagyon, valamennyire, nem igazán, egyáltalán nem?”, ha az 1. kérdésre adott válasz „meglehetősen rossz” vagy „nagyon rossz” volt.

Az 54. ábra egy új mutatót jelenít meg, amely arra vonatkozik, hogy a vállalkozások az általuk megalapozatlannak vélt határozatok, illetve az állam tétlensége esetén mennyire tartják hatékonynak a jogszabályok és a bíróságok által biztosított beruházásvédelmet.

**54. ábra: A vállalkozások véleménye a jogszabályok és a bíróságok által biztosított beruházásvédelem hatékonyságáról** (forrás: Eurobarométer <sup>9</sup>)



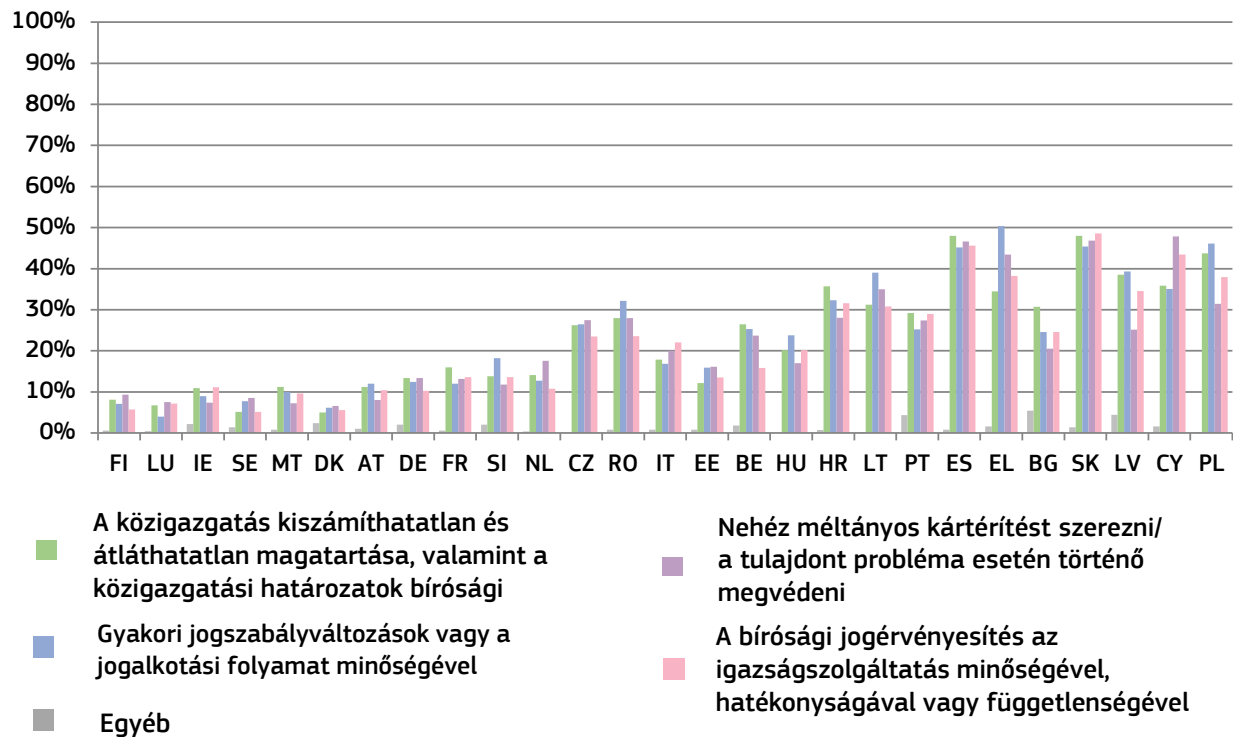
(\*) A tagállamokat először azon válaszadók összevont százalékos aránya alapján állítottuk sorrendbe, akik úgy válaszoltak, hogy nagyon, illetve meglehetősen bíznak a jogszabályok és a bíróságok által biztosított beruházásvédelemben (a bizakodók száma összesen).

<sup>9</sup> FL504. sz. Eurobarométer felmérés; a következő kérdésre adott válaszok: „Mennyire bízik abban, hogy a jogszabályok és a bíróságok megvédik a befektetéseit (az Ön országában), ha valami baj történik?” A felmérés alkalmazásában a befektetés fogalma minden olyan eszközt magában foglal, amely egy adott vállalat tulajdonában vagy ellenőrzése alatt áll, és amelyhez tőke vagy más erőforrások lekötése, nyereség vagy haszon elvárása, illetve kockázatvállalás kapcsolódik.



Az 55. ábra azokat a főbb okokat mutatja be, amelyeket a válaszadók a beruházásvédelem hatékonyságának általuk érzékelt hiánya kapcsán megjelöltek. Azon válaszadó vállalkozások, amelyek a „nem nagyon bízom benne” vagy az „egyáltalán nem bízom benne” választ jelölték meg, négy ok közül választhatták ki ennek magyarázatát (egyesek pedig az „egyéb” lehetőséget jelölték meg). A tagállamok ugyanabban a sorrendben szerepelnek, mint az 54. ábrán.

**55. ábra: Azok a főbb okok, amelyeket a vállalkozások a beruházásvédelem nem megfelelő hatékonyságának okaiként megjelöltek (forrás: Eurobarométer <sup>(10)</sup>)**



<sup>10</sup> FL504. sz. Eurobarométer felmérés; a következő kérdésre adott válaszok: „Mik a legfőbb okai annak, hogy aggódik a beruházásvédelem hatékonysága miatt?”, ha a 3. kérdésre adott válasz „nem nagyon bízom benne” vagy „egyáltalán nem bízom benne” volt.

### 3.3.2. Szervezeti függetlenség

A szervezeti függetlenség garantálásához különféle szabályokra van szükség – különösen a bíróság összetétele, tagjainak kinevezése és szolgálati ideje, valamint a tagokra vonatkozó elfoglaltsági, kizárási és elmozdítási okok tekintetében – annak érdekében, hogy az embereknek ne legyen kétsége a bíróság külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát és az elé vitt érdekekre vonatkozó semlegességét illetően <sup>(11)</sup>. E szabályoknak az utasítások formájában megnyilvánuló közvetlen befolyás mellett a befolyásolás olyan közvetettebb formáit is ki kell zárniuk, amelyek hatást gyakorolhatnak az érintett bírák döntéseire <sup>(12)</sup>.

Európai normák kidolgozására is sor került, elsősorban az Európa Tanács keretében, például az *Európa Tanács 2010. évi, a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről szóló ajánlásában* <sup>(13)</sup>. Az uniós igazságügyi eredménytábla bemutat néhány olyan kérdésre vonatkozó mutatót, amely fontos annak értékelése szempontjából, hogy hogyan alakították ki az igazságszolgáltatási rendszereket a bírói függetlenség megóvása érdekében.

Az eredménytábla ezen kiadása a következőkre vonatkozó új mutatókat tartalmaz: i. a bírák biztonsági ellenőrzésének gyakorisága (ha ilyen ellenőrzést alkalmaznak), valamint az ellenőrzésben részt vevő hatóságok (56. ábra); ii. a magasabb szintű bíróságok/legfelsőbb bíróságok azon lehetősége, hogy saját kezdeményezésükre határozatokat hozzanak az ítélkezési gyakorlat következetességéről (57. ábra); és iii. a bírák/ügyészek politikai tisztségekben történő ideiglenes alkalmazásával kapcsolatos biztosítékok (58. ábra) <sup>(14)</sup>. Ezenkívül részletesebben

---

<sup>11</sup> Lásd: a Bíróság 2021. november 16-i ítélete, WB és társai elleni büntetőeljárás, C-748/19–C-754/19. sz. egyesített ügyek, 67. pont; a Bíróság 2021. október 6-i ítélete, W.Ž., C-487/19, 109. pont; a Bíróság 2021. július 15-i ítélete, Bizottság kontra Lengyelország, C-791/19, 59. pont; a Bíróság 2021. március 2-i ítélete, A.B., C-824/18, 117. pont; a Bíróság 2019. november 19-i ítélete, A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége), C-585/18, C-624/18 és C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, 121. és 122. pont; a Bíróság 2019. június 24-i ítélete, Európai Bizottság kontra Lengyelország, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, 73. és 74. pont; a Bíróság 2018. július 25-i ítélete, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, 66. pont; a Bíróság 2018. február 27-i ítélete, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, 44. pont. Lásd még a CM/Rec(2010)12. számú, a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről szóló (az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2010. november 17-én elfogadott) ajánlás 46. és 47. pontját és indokolását, amely úgy rendelkezik, hogy a bírák kiválasztására és előmenetelére vonatkozó döntéseket meghozó hatóságnak függetlennek kell lennie a végrehajtó és a törvényhozó hatalmi ágtól. Az említett hatóság függetlenségének biztosítása érdekében a tagok legalább felének a bírói kar által választott bíráknak kell lennie. Ha azonban az alkotmányos rendelkezések vagy más jogszabályok úgy rendelkeznek, hogy az államfőnek, a kormánynak vagy a törvényhozó hatalomnak kell meghoznia a bírák kiválasztására és előmenetelére vonatkozó határozatokat, egy független és hozzáértő, jelentős részben a bírói kar tagjaiból álló hatóságot (az igazságszolgáltatási tanácsokra vonatkozóan a IV. fejezetben meghatározott szabályok sérelme nélkül) fel kell hatalmazni arra, hogy ajánlásokat tegyen vagy véleményt nyilvánítson, amelyet az érintett kinevezésre jogosult hatóságnak a gyakorlatban követnie kell.

<sup>12</sup> Lásd: a Bíróság 2021. március 2-i ítélete, A.B., C-824/18, 119. pont; a Bíróság 2019. november 19-i ítélete, A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) egyesített ügyek, C-585/18., C-624/18. és C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, 123. pont; és a Bíróság 2019. június 24-i ítélete, Európai Bizottság kontra Lengyelország, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, 112. pont.

<sup>13</sup> Lásd az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2010. november 17-én elfogadott CM/Rec(2010)12. számú, a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről szóló ajánlást és annak indokolását (a továbbiakban: a CM/Rec(2010)12. számú ajánlás).

<sup>14</sup> Az ábrák a Bizottság által az ENCJ-vel szoros együttműködésben kidolgozott aktualizált kérdőívekre adott válaszokon alapulnak. Azon tagállamok esetében, amelyekben nem működnek igazságszolgáltatási tanácsok, vagy amelyek nem tagjai az ENCJ-nek, illetve amelyeknek ENCJ-tagságát felfüggesztették (Csehország, Németország, Észtország, Ciprus, Luxemburg, Ausztria és Lengyelország), az Európai Unió Legfelsőbb

ismerteti a vádemelés mellőzéséről szóló ügyészi határozatok felülvizsgálatának a lehetőségét azon bűncselekmények esetében, amelyeknek van sértettje, valamint a „sértett nélküli bűncselekményekkel” (például korrupcióval vagy pénzmosással) kapcsolatos ügyekben (59. ábra), továbbá bemutatja a bűnügyi nyomozás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerveket (60. ábra) <sup>(15)</sup>. Az ábrák a 2021 decemberében hatályos nemzeti kereteket mutatják be.

Az eredménytáblában ismertetett adatok nem nyújtanak értékelést, és nem szolgáltatnak mennyiségi adatokat a biztosítékok hatékonyságáról. Nem céljuk, hogy tükrözzék az eljárások és az azokhoz kapcsolódó biztosítékok összetettségét és részletességét. Megjegyzendő továbbá, hogy a bírói függetlenség garantálásához a feddhetetlenség előmozdítását és a korrupció megelőzését célzó politikák és gyakorlatok alkalmazása is elengedhetetlen. Végül soron a bírói függetlenség hatékony védelme a szükséges normákon túlmenően megköveteli a feddhetetlenség és pártatlanság olyan kultúráját is, amelyet valamennyi bíró magáénak érez, másfelől pedig a társadalom szélesebb köre is tiszteletben tart.

A bírói kar által a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt különleges helyre, valamint a bírói függetlenség és pártatlanság kiemelt jelentőségére tekintettel a bírói tevékenységek értékelését szabályozó rendelkezéseket körültekintően kell megfogalmazni és alkalmazni, továbbá a végrehajtó és a törvényhozó hatalom e folyamatban betöltött szerepét a feltétlenül szükséges mértékre kell korlátozni <sup>(16)</sup>.

Az 56. ábra azt mutatja be, hogy a tagállamok nemzetbiztonsági hivatalai részt vesznek-e a bírák – a bírójelöltek és a hivatalban lévő bírák – biztonsági ellenőrzésében, és hogy milyen gyakran kerül sor ilyen ellenőrzésre.

A végrehajtó hatalomhoz tartozó nemzetbiztonsági hivataloknak a bírák kinevezésében való részvétele különösen érzékeny kérdés a bírói függetlenség szempontjából. Bár a biztonsági ellenőrzés lefolytatását jogos érdek indokolhatja <sup>(17)</sup> – különösen egyes meghatározott igazságügyi munkakörök esetében –, arra a bírói függetlenség maradéktalan tiszteletben tartása mellett kell sort keríteni. Az európai normák szerint „a függetlenség azt jelenti, hogy a bírói kar mentes a külső nyomástól, valamint a politikai befolyástól és manipulációtól, különösen a végrehajtó hatalom részéről” <sup>(18)</sup>. A bírák biztonsági ellenőrzése ilyen „külső

---

Bírósági Elnökeinek Hálózata működött közre az aktualizált kérdőívre adott válaszok megszerzésében. Az 57. ábrán az ügyészekre vonatkozó biztosítékok a Bizottság által a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel foglalkozó szakértői csoporttal szoros együttműködésben összeállított, aktualizált kérdőívre adott válaszokon alapulnak.

<sup>15</sup> Az ábrák a Bizottság által a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel foglalkozó szakértői csoporttal szoros együttműködésben összeállított, aktualizált kérdőívre adott válaszokon alapulnak.

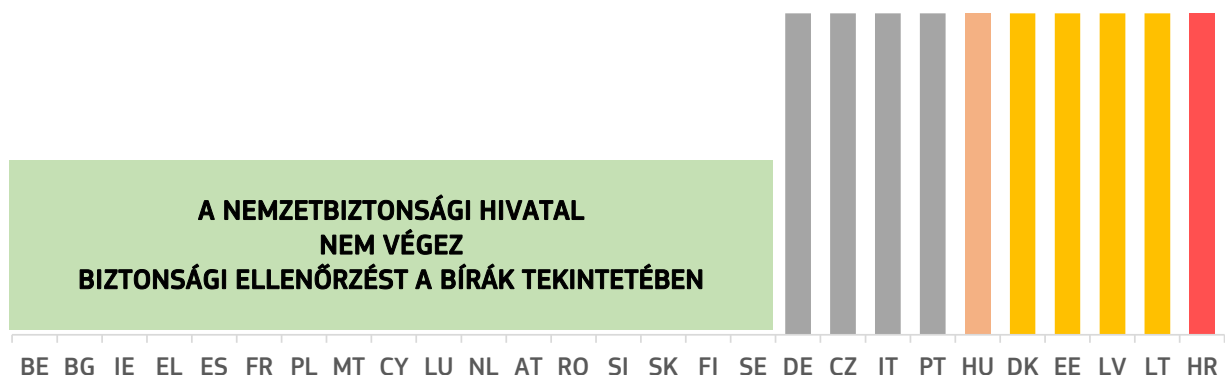
<sup>16</sup> A Velencei Bizottság 819/2015. sz. véleménye a feddhetetlenség ukrain ellenőrzéséről szóló törvénytervezetről, CDL-AD(2015)031, 2015. október 25., 40. pont; és a Velencei Bizottság 789/2014. sz. véleménye, a moldovai alkotmánybíróságnak címzett amicus curiae levél a szakmai feddhetetlenség vizsgálatáról szóló törvény egyes rendelkezéseiről, CDL-AD(2014)039-e, 2014. december 15., 14. pont.

<sup>17</sup> „[A] bírói kar tekintélye csak akkor tartható fenn, ha a) a jogrendszer megfelelő mechanizmusokat alkalmaz annak biztosítására, hogy ne kerüljön sor a bírójelöltek bírói kinevezésére, ha nem rendelkeznek a szükséges kompetenciákkal, vagy nem felelnek meg a feddhetetlenségre vonatkozó legmagasabb szintű normáknak; és ha b) a bírói karból eltávolításra kerülnek azok a személyek, akikről kiderül, hogy alkalmatlanok, korrupáltak, vagy kapcsolatban állnak a szervezett bűnözéssel”, a Velencei Bizottság 1073/2021. sz. véleménye a biztonsági ellenőrzés megújítására irányuló eljárásnak a bíróságokról szóló törvény módosítása útján történő bevezetéséről, CDL(2022)002, 2022. március 18., 14. pont.

<sup>18</sup> Velencei Bizottság, CDL-AD(2016)007, Jogállamisági ellenőrzőlista, 74. pont.

nyomásgyakorlásnak” minősülhet, különösen, ha azt a végrehajtó hatalmi ághoz tartozó valamely szerv végzi <sup>(19)</sup>. Ha a biztonsági/feddhetlenségi ellenőrzéseket nem a bírói kar öngazgatási szervei, hanem külső szerv végzi, különös gondot kell fordítani a hatalommegosztás, valamint a fékek és ellensúlyok elvének a tiszteletben tartására <sup>(20)</sup>.

**56. ábra: A bírák nemzetbiztonsági ellenőrzésének az időpontja és az abban részt vevő hatóságok (\*) <sup>(21)</sup>**



- A nemzetbiztonsági hivatal a kinevezés előtt kifejezett kérelemre ellenőrzi a nyilvántartását a tekintetben, hogy a bírójelölt bármilyen formában szerepel-e benne
- A nemzetbiztonsági hivatal minden bírójelöltet ellenőriz a kinevezést megelőzően
- A nemzetbiztonsági hivatal a hírszerzési kérdésekkel kapcsolatos különleges feladatokat ellátó bírák tekintetében rendszeresen biztonsági ellenőrzést végez
- A nemzetbiztonsági hivatal minden bíró tekintetében rendszeresen biztonsági ellenőrzést végez

(\*) **Németország:** a nemzetbiztonsági hivatal kifejezett kérelemre valamennyi tartomány esetében ellenőrizheti a nyilvántartását egy adott bírójelölt tekintetében, annak kinevezése előtt. A nemzetbiztonsági hivatal két szövetségi tartományban a kinevezés előtt minden bírójelölt esetében ellenőrzi a nyilvántartását: az egyik ilyen tartomány Bajorország (ha a bírójelölt nem járul hozzá a nyilvántartás ellenőrzéséhez, nem nevezhető ki); a másik pedig 2021 óta Mecklenburg–Elő-Pomeránia (nincs szükség hozzájárulásra). A jogszabályok értelmében a nemzetbiztonsági hivatal vagy a tartományi hivatalok csak akkor végeznek ellenőrzést, ha a bírácoknak a bíróságok igazgatásával

<sup>19</sup> A Velencei Bizottság 1073/2021. sz. véleménye a biztonsági ellenőrzés megújítására irányuló eljárásnak a bíróságokról szóló törvény módosítása útján történő bevezetéséről, CDL(2022)002, 2022. március 18., 13. pont.

<sup>20</sup> Velencei Bizottság, CDL-AD(2021)046, Moldovai Köztársaság – A Velencei Bizottság és az Európa Tanács Emberi Jogi és Jogállamisági Főigazgatóságának (DGI) közös véleménye a bírák és az ügyészek öngazgatási szerveiben betöltendő közigazgatási tisztségekre pályázó személyek kiválasztásával kapcsolatos egyes intézkedésekről és egyes normatív jogi aktusok módosításáról, 16. pont.

<sup>21</sup> A Bizottság által az ENCJ-vel szoros együttműködésben kidolgozott, aktualizált kérdőív segítségével összegyűjtött adatok. Azon tagállamok esetében, amelyekben nem működnek igazságszolgáltatási tanácsok, vagy amelyek nem tagjai az ENCJ-nek, illetve amelyeknek ENCJ-tagságát felfüggesztették, az Európai Unió Legfelsőbb Bíróságai Elnökeinek Hálózata működött közre az aktualizált kérdőívre adott válaszok megszerzésében.

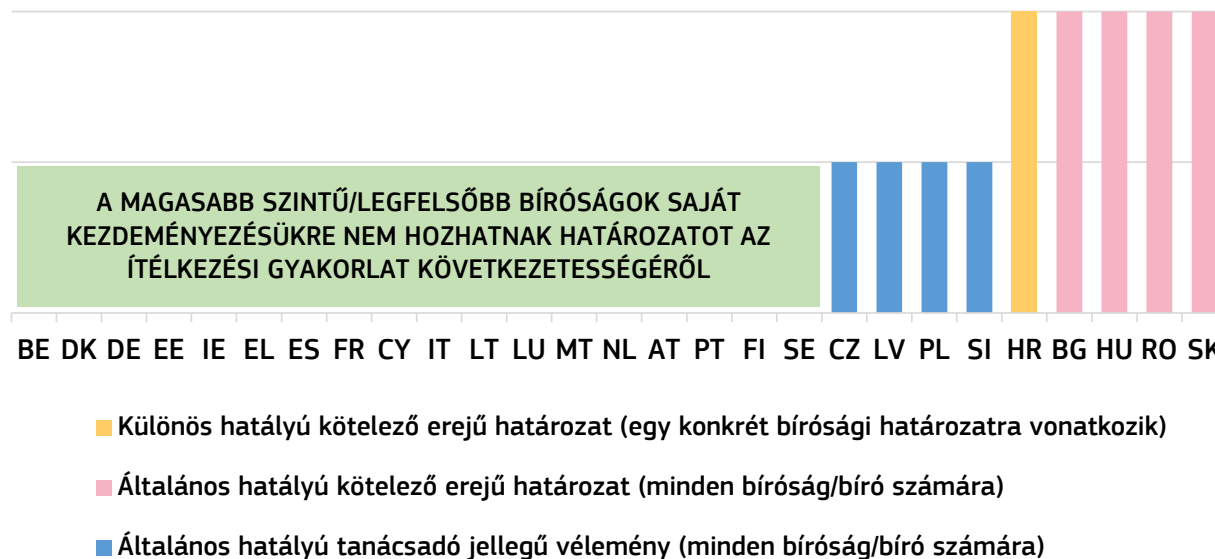
kapcsolatos feladatokat kell ellátniuk, és ehhez minősített adatokhoz kell hozzáférniük. Ettől eltekintve a minősített adatokhoz való hozzáférés esetén a bírák a jogszabályok alapján mentesülnek a biztonsági ellenőrzés alól, mivel ezek az eljárások befolyásolhatják a bírói függetlenséget. **Észtország:** a Belső Biztonsági Szolgálat elvégzi a bírói tisztségre pályázó jelöltek biztonsági ellenőrzését, kivéve, ha a jelölt a szigorúan titkosnak minősített állami titkokhoz való hozzáférésre vonatkozó érvényes engedéllyel rendelkezik, vagy ha a jelölt olyan pozíciót tölt be, amely az állami titkok valamennyi szintjéhez hozzáférési jogot biztosít neki. A Belső Biztonsági Szolgálat a biztonsági ellenőrzés eredményeként összegyűjtött információkat a bírói vizsgabizottság elé terjeszti, és véleményt nyilvánít arról, hogy a pályázó megfelel-e az állami titkokhoz való hozzáférés engedélyezésére vonatkozó feltételeknek. **Horvátország:** a Biztonsági és Hírszerző Ügynökség ötévente biztonsági ellenőrzést végez minden bírójelölt és hivatalban lévő bíró (valamint az ügyészek) tekintetében. A jogszabályok értelmében a hivatalban lévő bírák esetében a Biztonsági és Hírszerző Ügynökség meghallgatást is magában foglaló ellenőrzést végez, amelyről megküldi a jelentését a Legfelsőbb Bíróság elnökének, aki ezt követően megbíz egy, a Legfelsőbb Bíróság öt bírójából álló testületet annak eldöntésével, hogy fennáll-e valamilyen biztonsági probléma. Ha a testület valamilyen biztonsági problémát talál, értesítik az igazságügyi minisztert, a bírósági elnökök és bírók tanácsát, valamint annak a felsőbb bíróságnak az elnökét, ahol az érintett bíró dolgozik. A biztonsági ellenőrzések lefolytatására vonatkozó szabályzatot az igazságügyi miniszter állapítja meg. **Franciaország:** a többi állami tisztviselőhöz hasonlóan a bírójelöltek esetében is ellenőrzik a bűnügyi nyilvántartást, vagy a nemzeti rendőrség a főügyész felügyelete mellett közigazgatási vizsgálatot folytat le a jelöltekkel kapcsolatban (a nyilvántartások, a minősített adatok, erkölcsös magatartás stb. ellenőrzése). **Olaszország:** az ábra a polgári és a büntetőbírók bíróságok bíráival kapcsolatos helyzetet tükrözi. A nemzetbiztonsági ügynökségek nem vesznek részt a közigazgatási bírák kinevezésére irányuló eljárásokban. **Magyarország:** a nemzetbiztonsági hivatal minden olyan törvényszéki elnök, alelnök és bíró tekintetében biztonsági ellenőrzést végez, aki hírszerzési adatgyűjtést engedélyez, vagy minősített adatokkal kapcsolatos ügyekkel foglalkozik. A biztonsági ellenőrzésre a hivatalba lépés előtt, azt követően pedig ötévente kerül sor (a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 71/C. § (7) bekezdése, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 42/A–42/C. §-ai). **Hollandia:** a bírójelölt kinevezése előtt be kell nyújtani egy erkölcsi bizonyítványt (VOG). Erre csak az első kinevezéskor, illetve akkor van szükség, ha az adott bíróból bírósági elnök lesz. Az erkölcsi bizonyítványokat kiállító szervezetet Justisnak hívják – ez az átvilágításokat végző hatóság egy független irányítás alatt álló szervezet, amely hivatalosan az Igazságügyi és Biztonsági Minisztérium alá tartozik. A hatóság ellenőrzi, hogy a jelölt (igazságügyi) múltja nem képezi-e akadályát az új tisztség ellátásának. A Justis nem azonos a nemzetbiztonsági hivatallal (az AIVD-vel). A Justis dönti el, hogy kiállítja-e az erkölcsi bizonyítványt. E határozat ellen a közigazgatási bíróságokon lehet fellebbezést benyújtani. **Lengyelország:** amikor valaki először jelentkezik bírói tisztségre, az illetékes bíróság elnöke (vagyis annak a bíróságnak az elnöke, amelyen a betöltendő álláshely elérhető) a regionális rendőrfőkapitánytól információt kér a jelölről. **Románia:** a bírák évente hivatalos nyilatkozatot tesznek arról, hogy nem kémelek, ideértve a hírszerző szolgálatok fedett nyomozóit, informátorait és más munkatársait is. **Svédország\*:** a bírósági elnökökre vonatkozó ellenőrzési eljárásokat valamennyi biztonsági szinten a bírói kinevezési tanács – egy független igazságügyi szerv – folytatja le, kérdőívek alapján. Az első- és a másodfokú bírák tekintetében valamennyi biztonsági szint esetében a bíróságok végzik el az ellenőrzési eljárást. Mielőtt egy adott személy biztonsági szempontból érzékeny tevékenységekben venne részt, a Svéd Biztonsági Szolgálat elvégzi a nyilvántartások ellenőrzését (annak megállapítása érdekében, hogy a jelölt szerepel-e valamilyen módon a nyilvántartásában) (a Szolgálat nem végez kérdőíves adatgyűjtést, ez a bírói kinevezési tanács feladata). A bírósági elnökök esetében a kormány határozza meg, hogy biztonsági szempontból mely pozíciókat kell a legmagasabb biztonsági szintre besorolni, és a kormányhivatal dönti el, hogy mely pozíciók sorolandók az alacsonyabb biztonsági szintekre. Az első- és a másodfokú bírók esetében a kormány határozza meg, hogy biztonsági szempontból mely pozíciókat kell a legmagasabb biztonsági szintre besorolni, és a bíróság dönti el, hogy mely pozíciók sorolandók az alacsonyabb biztonsági szintre.

Az 57. ábra azt mutatja be, hogy a bíróságoknak, illetve a bírácoknak van-e lehetőségük arra, hogy saját kezdeményezésükre határozatokat hozzanak az alacsonyabb szintű bíróságok ítélkezési gyakorlatának a következetességéről. Ezek a határozatok tanácsadó jellegűek vagy kötelező erejűek, és egy adott ügyre vagy több hasonló ügyre is vonatkozhatnak. Az alábbi ábra a tagállamokban jellemző négy különböző helyzetet mutat be: a magasabb szintű bíróságok/bírák i. saját kezdeményezésükre nem hozhatnak ilyen határozatot; ii. általános hatályú tanácsadó jellegű (nem kötelező erejű) határozatokat hozhatnak, amelyek bizonyos ügytípusokban valamennyi

bíróságra/bíróra vonatkoznak (például: ítélezési állásfoglalásokat); iii. olyan különös hatályú kötelező erejű határozatokat hozhatnak, amelyek csak egy adott bírósági határozatra vonatkoznak (például olyan határozatokat, amelyek az ítélettervezet módosítására kötelezik a bírót/bírói tanácsot); vagy iv. olyan általános hatályú kötelező erejű határozatokat hozhatnak, amelyek bizonyos ügytípusokban valamennyi bíróságra/bíróra vonatkoznak.

A legfelsőbb bíróságok mint végső fokon eljáró bíróságok, valamint általánosságban a magasabb szintű/fellebbviteli bíróságok alapvető szerepet töltenek be a tagállamokban az egységes jogalkalmazás biztosításában. A hierarchikus bírósági szervezet azonban nem áthatja alá az egyéni függetlenséget<sup>(22)</sup>. A magasabb fokon eljáró bíróságok nem utasíthatják a bírakat azzal kapcsolatban, hogy hogyan döntsenek az egyes ügyekben, kivéve az előzetes döntéshozatal nemzeti eseteit, valamint a jogorvoslatokra vonatkozóan a jogszabályokkal összhangban meghozott határozatokat<sup>(23)</sup>. A Velencei Bizottság szerint az igazságszolgáltatás hierarchikus megszervezése, vagyis ha a bírák a döntéshozatali tevékenységük során magasabb bírósági foknak vannak alárendelve, egyértelműen sérti a belső függetlenség elvét<sup>(24)</sup>. Az ítélezési gyakorlat egységesítésére irányuló eljárásoknak meg kell felelniük a hatáskörök szétválasztására vonatkozó alapelvnek, és a bíróságoknak, valamint a bírónak a magasabb szintű/legfelsőbb bíróság ilyen jellegű döntése után is képesnek kell lenniük arra, hogy ügyeiket függetlenül és pártatlanul értékeljék, és hogy az új ügyeket elhatárolják a magasabb szintű/legfelsőbb bíróság által korábban megállapított egységes jogértelmezéstől.

**57. ábra: A magasabb szintű/legfelsőbb bíróságok arra vonatkozó lehetősége, hogy saját kezdeményezésükre határozatokat hozzanak az alacsonyabb szintű bíróságok ítélezési gyakorlatának a következetességéről (\*)**



(\*) **Bulgária:** a kötelező erejű határozatok és az egyes ügytípusokra vonatkozó általános utasítások betartásának az elmulasztását figyelembe veszik a bírák értékelése során, amely a bírák által a tisztségük ellátása során mutatott szakmai, üzleti és erkölcsi alkalmasság objektív értékeléséből áll. **Csehország:** a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb

<sup>22</sup> A CM/Rec(2010)12. számú ajánlás 22. pontja.

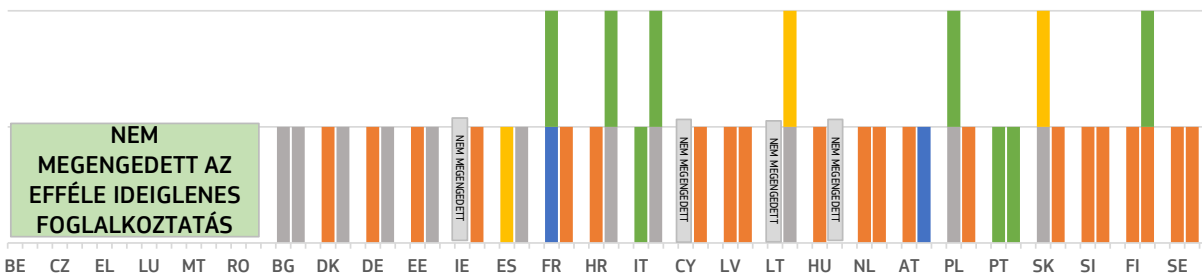
<sup>23</sup> A CM/Rec(2010)12. számú ajánlás 23. pontja.

<sup>24</sup> Velencei Bizottság, Az igazságszolgáltatási rendszer függetlenségéről szóló jelentés, I. rész: a bíróságok függetlensége, 494/2008. sz. tanulmány, 2010. március 16., CDL-AD(2010)004, 68–72. pont.

Közigazgatási Bíróság jogegységi véleményeket adhat ki, amelyek hivatalosan nem kötelezőek az alacsonyabb szintű bíróságokra nézve. A jogegységi vélemények kötelező ereje nem a hivatalos besorolásukon, hanem a legfelsőbb bíróságok tekintélyén és érvelésük meggyőző erején alapul. A Legfelsőbb Bíróság az általa kiemelten fontosnak tartott jogkérdések tekintetében alkalmazza a jogegységi véleményeket. Ezekről a bírók eltérhetnek, mivel a döntéshozatal során kizárólag a törvény köti őket. Az eltérésre tehát van lehetőség, az arra vonatkozó döntést azonban megfelelően alá kell támasztani. **Horvátország:** a megyei bíróságokon, valamint a Kereskedelmi Fellebbviteli Bíróságon, a Szabálysértési Fellebbviteli Bíróságon, a Közigazgatási Fellebbviteli Bíróságon, a Fellebbviteli Büntetőbíróságon és a Legfelsőbb Bíróságon nyilvántartó bírák dolgoznak, akik nyilvántartásba veszik az ítéleteket annak érdekében, hogy azokról értesíteni lehessen a feleket, továbbá figyelmeztethetik a bírót/tanácsot, ha az ítélettervezet eltér a korábbi ítélezési gyakorlattól, és javasolhatják, hogy az eltérést a bíróságokról szóló törvény 40. szakasza szerint vitassák meg az adott kollégium ülésén annak érdekében, hogy a kollégium a bíróság összes bírójára kötelező határozatot hozzon. **Lettorság:** a teljes ülés (a Legfelsőbb Bíróság összes bírójának gyűlése) és a Legfelsőbb Bíróság osztályain dolgozó bírók közgyűlése a jogi normák értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos kérdésekben határozat formájában véleményt fogadhat el, amelyet közzétesznek a Bíróság honlapján. **Magyarország:** a bíró csak akkor térhet el a kötelező erejű határozattól, „ha az ügy tényállása eltér a kötelező erejű határozat tényállásától, vagy ha az indokolásban eltérő jogkérdésekre hivatkozik”. **Lengyelország:** többek között a Legfelsőbb Bíróság első elnöke vagy a Legfelsőbb Bíróság tanácselnökei, illetve a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnöke saját kezdeményezésére javasolhatja, hogy a Legfelsőbb Bíróság/Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság hét bírójából álló testület tisztázzon egy „elvont jogi kérdést”, amennyiben a bíróságok által hozott határozatok/ítéletek nem egységesek. A hét bíró által elfogadott, jogértelmezést tartalmazó absztrakt határozat nem kötelező az alsóbb szintű bíróságokra nézve, hanem csak a Legfelsőbb Bíróság/Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság tekintélye és érvelésének meggyőző ereje alapján gyakorolhatást rájuk. Ezek az absztrakt határozatok csak akkor kötelezőek a Legfelsőbb Bíróságra nézve, ha a hét bíróból álló testület így határoz, kivéve, ha egy nagyobb bírói testület felülbírálja őket (például a Legfelsőbb Bíróság valamely teljes tanácsának vagy a Legfelsőbb Bíróság teljes ülésének a határozata; a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény 88. cikke). **Románia:** annak érdekében, hogy valamennyi bíróság következetesen értelmezze és alkalmazza a jogot, a Legfőbb Semmitő- és Ítélszék a „törvényességi óvási” eljárás keretében hivatalból vagy a felek kérelmére döntést hoz azokról a jogi kérdésekről, amelyek tárgyában a bíróságok eltérően határoztak. Ezeknek a határozatoknak nincs hatása a vizsgált bírósági ítéletekre és az érintett ügyekben szereplő felek jogállására. A bírák és az ügyészek jogállásáról szóló 303/2004. sz. törvény 99. cikke szerint a Legfőbb Semmitő- és Ítélszék által a törvényességi óvások tárgyában hozott döntések betartásának az elmulasztása fegyelmi vétségnek minősül. Ez azt jelenti, hogy az érintett bíró ellen fegyelmi eljárás indítható. **Szlovénia:** a jogszabályok egységes alkalmazása szempontjából jelentős kérdésekről kiadott elvi jogi vélemények olyan normatív egyedi jogi aktusnak minősülnek, amelyek hatálya túlmutat az egyedi ügyeken. Ezek a vélemények a Legfelsőbb Bíróság valamennyi testületére nézve kötelezők, az alacsonyabb szintű bíróságok esetében azonban – az állandó ítélezési gyakorlattól való eltéréshez hasonlóan – alkotmányosan megengedett az elfogadott elvi jogi véleményektől való eltérés, ha azt megfelelően megindokolják. **Szlovákia:** a bíróságot/bírót köti a hierarchiában felette álló bíróság kötelező erejű határozata. Bizonyos esetekben az alsóbb szintű bíróság eltérhet a magasabb szintű bíróságok/bírák kötelező erejű határozataitól. Ennek három fő oka lehet: i. eltérő tényállás; ii. az Európai Unió Bíróságának ítéletében kifejtett eltérő jogi vélemény; és iii. a jogszabályok módosítása. Egyes eljárások miatt a bírók ellen fegyelmi eljárás indulhat a Legfelsőbb Bíróságon.

Az 58. ábra az abban az esetben alkalmazandó biztosítékokat mutatja be, amikor a bírák és az ügyészek úgy döntenek, hogy ideiglenesen politikai szerepet vállalnak, azaz politikusként, miniszterként, kormányzati tisztviselőként, a kormány tagjaként vagy más politikai pozícióban tevékenykednek. Az ábra azt mutatja be, hogy a bírák és az ügyészek vállalhatnak-e ilyen munkát, és hogy ezt követően visszatérhetnek-e a bírói vagy az ügyészi pozícióba, illetve hogy léteznek-e a pártatlanságuk megőrzését célzó külön szabályok.

**58. ábra: A bírák/ügyészek politikusként/miniszterként/kormányzati tisztviselőként/kormánytagként/egyéb politikai tisztségben történő ideiglenes foglalkoztatásával kapcsolatos biztosítékok (\*)**



Az oszlopok a következőkre vonatkozó szabályokat ábrázolják az egyes tagállamok esetében:

1. Bírók

2. Ügyészek

- Valamely szerv engedélye szükséges ahhoz, hogy a bíró/ügyész ideiglenesen elhagyhassa a pozícióját
- A bírói/ügyészi munkakörbe való visszatéréshez el kell telnie egy meghatározott időtartamnak
- Az új ideiglenes foglalkoztatást a bíró/ügyész köteles bejelenteni egy meghatározott szervnek
- Nincsenek külön szabályok, hanem az általános etikai normák alkalmazandók
- Egyéb szabályok

(\*) **Bulgária:** a bírók ideiglenesen kinevezhetők ezekre a tisztségekre. Az érintett személyek bíróként/ügyészként/nyomozási bíróként történő ismételt kinevezésére vonatkozóan különös eljárási szabályok vannak érvényben, amelyek szerint a visszahelyezésük érdekében a másik (ideiglenes) állásból való felmentésük napjától számított 14 napon belül kérelmet kell benyújtaniuk a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács illetékes testületéhez. **Németország:** ha egy ügyészt megválasztanak a szövetségi parlamentbe/a szövetségi kormány tagjává neveznek ki, a megbíztatás időtartamára a köztisztviselői jogviszonyból származó jogok és kötelezettségek felfüggesztésre kerülnek (a szakmai titoktartási kötelezettség és a különböző juttatások és ajándékok elfogadására vonatkozó tilalom kivételével); ha a Bundestagban betöltött megbíztatása megszűnik, az érintett köztisztviselő (a megbíztatása megszűnését követő 3 hónapon belül) kérelmezheti a korábbi tisztségébe történő visszahelyezését, amelyet a kérelmet követő 3 hónapon belül, a korábbi beosztásával azonos vagy annak megfelelő szinten kell teljesíteni (ha az érintett személy nem kéri a visszahelyezését, a köztisztviselői jogviszonyból származó jogai és kötelezettségei továbbra is felfüggesztve maradnak). Ha egy köztisztviselő a kormány tagjaként eltöltött időszakot követően tér vissza – ami elvileg lehetséges, ha ahhoz mindkét oldal hozzájárul (ellenkező esetben pedig a nyugdíjazásra vonatkozó szabályok alkalmazandók) –, a különös szabályok (a jogszabályban előírt közzétételi követelmények, illetve az egyes tevékenységek folytatásának az átmeneti megtiltására vonatkozó lehetőségek) nem alkalmazandók – ezek a követelmények csak akkor alkalmazandók, ha a volt kormánytag a magánszektorban kíván tevékenységet folytatni. **Dánia:** előfeltétel, hogy az ügyészi szolgálatba való visszatéréskor az ügyész jóváhagyható legyen, és képes legyen fenntartani a részére megadott biztonsági jóváhagyást. **Észtország:** A bírók esetében: bár nincs olyan külön rendelkezés, amely korlátozná, hogy a bírói tisztségbe való visszatéréskor a bíró mely területeken dolgozhat, a visszatérésnek van egy fontos feltétele: a bíró akkor térhet vissza ugyanannak a bíróságnak a megüresedett bírói tisztségébe, ha erről legalább egy hónappal előre értesíti az érintett bíróság elnökét. Ha az állami szolgálatból való kilépést követően a bírónak nincs lehetősége arra, hogy visszatérjen ugyanannak a bíróságnak valamely megüresedett bírói állásába, és nem szeretné, hogy más bíróságra helyezték át, a bírót felmentik a hivatalából, és havi illetményének megfelelő összegű kompenzációban részesül. Az ügyészek esetében: az ügyészek nem lehetnek politikai párt tagjai. **Spanyolország:** A bírók esetében: azok a bírók, akik parlamenti képviselővé vagy kormánytaggá válnak, politikai megbíztatásuk lejárta után visszatérhetnek ugyanarra a bíróságra, illetve ugyanabba a bírói tisztségbe. E szabályok alól az egyetlen kivételt a Legfelsőbb Bíróság bírjai jelentik, akik a bírói hivatásba történő visszatéréskor elveszítik bírói tisztségüket a Legfelsőbb Bíróságon, és csak alacsonyabb szintű bíróságokon tevékenykedhetnek. Ezenkívül a mellőzés és a kizárás általános szabályai alkalmazandók, ha a bírónak a bírói tisztségébe való visszatérését követően olyan ügyben kell döntenie, amely politikusokat vagy politikai érdekeket érint. Az ügyészek esetében: az ügyészségre visszatérő személyeknek tartózkodniuk kell attól, hogy olyan ügyekbe avatkozzanak be, amelyekben politikai pártok vagy csoportok, illetve azoknak az adott időpontban vagy korábban közhivatali betöltő tagjai érintettek; az ilyen ügyekbe való beavatkozás esetén az érintett ügyész felelősségre vonható. **Franciaország:** a bírói hivatáshoz való visszatéréshez annak a bírónak, aki korábban politikus/miniszter/kormányzati tisztviselő/kormánytag volt, új álláshelyre kell jelentkeznie, és a tanácsnak hivatalosan jóvá kell hagyania a kinevezését. A bírói tisztségbe való visszatérés előtt az érintett



személynek azon a területen, ahol képviselő volt, ki kell várnia egy ötéves türelmi időszakot, európai parlamenti megbíztatás esetén pedig három évet kell várni. **Horvátország:** külön szabályok vonatkoznak arra, hogy az ügyészeket milyen pozíciókba lehet ideiglenesen kirendelni, valamint az ezzel kapcsolatban követendő eljárásra. **Olaszország:** az ábra a polgári és a büntetőbíróságokkal kapcsolatos helyzetet tükrözi. A polgári és a büntetőbíróságok bírónak a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsnak kell engedélyt adnia. A közigazgatási bírák dolgozhatnak az Államtanács tanácsadó osztályain vagy olyan joghatósági osztályokon, amelyek nem rendelkeznek hatáskörrel a bíró korábbi tevékenységével kapcsolatos ügyekben. A parlamenti választásokon induló ügyészek csak olyan körzetben térhetnek vissza az ügyészi szolgálatba, amely eltér attól a körzettől, amelyben indultak a választásokon (függetlenül attól, hogy megválasztották-e őket). Az ügyészek nem indulhatnak a parlamenti választásokon abban a körzetben, ahol a jelöltségüket megelőző hat hónapban a tisztségüket betöltötték. Az ügyészek nem indulhatnak a területi és a helyi önkormányzati választásokon abban a régióban, ahol a tevékenységüket gyakorolják. **Lettország:** a bírák semmilyen minőségben nem vehetnek részt a politikai életben (még politikai pártnak sem lehetnek a tagjai). **Ausztria:** az ügyészeknek a vezető ügyészi pozíciókba (azaz az ügyészségek, a főügyészségek és a legfőbb ügyészség vezetői pozíciójába) történő visszatérés előtt ki kell várniuk egy ötéves türelmi időszakot. **Lengyelország:** politikai tisztségre való kinevezése esetén a megválasztott bírónak le kell mondania a bírói megbíztatásáról, de továbbra is jogosult marad a bírói tisztségbe (a kinevezést megelőzően betöltött tisztségébe) történő visszatérésre, amennyiben a politikai tisztséget legfeljebb 9 évig gyakorolja. Ehhez be kell szerezni az Országos Igazságszolgáltatási Tanács engedélyét. **Portugália:** a bírónak és az ügyészeknek a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács, illetve a Legfelsőbb Ügyészségi Tanács (CSMP) előzetes engedélyére van szükségük. **Szlovákia:** a bírói tisztségbe való visszatérés után a bíró nem pályázhat bírósági elnöki vagy alelnöki tisztségre. A bírói tisztségbe történő visszatérés előtt 60 nappal értesíteni kell az igazságügyi minisztériumot.

– A nemzeti ügyészségek működésével kapcsolatos biztosítékok az EU-ban –

Az ügyészség kiemelt szerepet tölt be a büntető igazságszolgáltatási rendszerben, valamint a tagállamok közötti, büntetőügyekben folytatott együttműködésben. A nemzeti ügyészség megfelelő működése alapvető fontosságú a bűnözés elleni hatékony küzdelem szempontjából, ideértve a gazdasági és a pénzügyi bűncselekményeket is, például a pénzmosást és a korrupciót. A Bíróságnak az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározattal <sup>(25)</sup> kapcsolatos ítélkezési gyakorlata szerint az ügyészség akkor tekinthető tagállami igazságügyi hatóságnak az európai elfogatóparancs kiadása és végrehajtása szempontjából, ha önállóan járhat el, annak veszélye nélkül, hogy a végrehajtó hatalom – például az igazságügyi miniszter – valamely konkrét ügyben közvetve vagy közvetlenül utasítást ad neki <sup>(26)</sup>.

A nemzeti ügyészségek megszervezése Unió-szerte eltérő, és nincs egységes, valamennyi tagállamban érvényesülő modell. Az Európa Tanács azonban megállapította, hogy széles körben elterjedt az a tendencia, hogy az ügyészség inkább független, mintsem a végrehajtó hatalomnak

<sup>25</sup> A Tanács 2002/584/IB kerethatározata (2002. június 13.) az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról (HL L 190., 2002.7.18., 1. o.).

<sup>26</sup> A Bíróság 2019. május 27-i ítélete, OG és PI (Lübeck és Zwickau Ügyészsége), C-508/18 és C-82/19 PPU egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2019:456, 73., 74. és 88. pont; 2019. május 27-i ítélet, C-509/18, ECLI:EU:C:2019:457, 52. pont; lásd még a következő 2019. december 12-i ítéleteket: Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg és Openbaar Ministerie (Lyon és Tours ügyészsége), C-566/19 PPU és C-626/19. sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2019:1077; Openbaar Ministerie (Svéd Ügyészség), C-625/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1078 és Openbaar Ministerie (brüsszeli ügyész), C-627/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1079; a Bíróság 2020. november 24-i ítélete, AZ, C-510/19, ECLI:EU:C:2020:953, 54. pont. Lásd még: 2016. november 10-i ítélet, Kovalkovas, C-477/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:861, 34. és 36. pont; és 2016. november 10-i ítélet, Poltorak, C-452/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:858, 35. pont, az „igazságszolgáltatás” kifejezésről, amelyet „a hatalmi ágak szétválasztásának elvével összhangban – amely meghatározó a jogállamiság működése szempontjából – meg kell különböztetni a végrehajtó hatalomtól”. Lásd még az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa (CCPE) által elfogadott, az ügyészek függetlenségéről, elszámoltathatóságáról és etikájáról szóló 13. sz. vélemény (2018) xii. ajánlását.

alárendelt vagy ahhoz kapcsolódó szervezet legyen <sup>(27)</sup>). Az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa (CCPE) szerint a demokratikus állam egyik pillére a hatékony és autonóm ügyészség, amely elkötelezett a jogállamiság és az emberi jogok védelme iránt az igazságszolgáltatásban <sup>(28)</sup>. A demokratikus társadalomban továbbá mind a bíróságoknak, mind a nyomozó hatóságoknak mentesnek kell lenniük a politikai nyomástól. A függetlenség fogalma azt jelenti, hogy annak érdekében, hogy biztosítsák a jog és a jogállamiság elvének teljes körű tiszteletben tartását és alkalmazását, és hogy ne legyenek kitéve semmilyen politikai nyomásnak vagy jogellenes befolyásnak, feladataik ellátása során az ügyészeknek mentesnek kell lenniük a jogellenes beavatkozásoktól <sup>(29)</sup>. A függetlenség nemcsak az ügyészségre mint egészre, hanem annak egyes szerveire és az egyes ügyészekre is vonatkozik <sup>(30)</sup>. A nemzeti igazságszolgáltatási rendszer modelljétől vagy az annak alapjait jelentő jogi hagyománytól függetlenül az európai normák megkövetelik, hogy a tagállamok hatékony intézkedéseket hozzanak annak biztosítására, hogy az ügyészek megfelelő jogi és szervezeti feltételek mellett <sup>(31)</sup>, indokolatlan beavatkozás nélkül teljesíthessék szakmai kötelezettségeiket és feladataikat <sup>(32)</sup>. Ennek megfelelően ha a kormány általános utasításokat ad – például a bünyügyi szakpolitikával kapcsolatban –, ezeket az utasításokat írásba kell foglalni, és megfelelő módon közzé kell tenni <sup>(33)</sup>. Amennyiben a kormány hatáskörrel rendelkezik arra, hogy konkrét ügyekben utasítást adjon a vádemelésre, az ilyen utasításokhoz megfelelő garanciáknak kell kapcsolódniuk <sup>(34)</sup>. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2000. évi ajánlása szerint a vádemelés mellőzésére vonatkozó utasításokat főszabály szerint meg kell tiltani, illetve csak kivételesen és külön biztosítékok mellett lehet alkalmazni <sup>(35)</sup>. Az érdekelt felek (köztük a sértettek) számára lehetővé kell tenni,

---

<sup>27</sup> A Velencei Bizottság jelentése az igazságszolgáltatási rendszer függetlenségére vonatkozó európai követelményekről: II. rész – Az ügyészség; CDL-AD(2010)040-e; elfogadva a Velencei Bizottság 85. plenáris ülésén (Velence, 2010. december 17–18.), 26. pont.

<sup>28</sup> Az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsának (CCPE) az ügyészek vészhelyzetekben, különösen a világiárványok esetében betöltött szerepéről szóló 15. sz. véleménye (2020).

<sup>29</sup> Az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa (CCPE) által kiadott 16. sz. vélemény (2021) a nemzetközi bíróságok és a nemzetközi egyezmények végrehajtását felügyelő szervek határozatainak az ügyészek tényleges függetlenségére gyakorolt hatásairól, 13. pont.

<sup>30</sup> Az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa (CCPE) által kiadott 16. sz. vélemény (2021) a nemzetközi bíróságok és a nemzetközi egyezmények végrehajtását felügyelő szervek határozatainak az ügyészek tényleges függetlenségére gyakorolt hatásairól, 13. pont.

<sup>31</sup> Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2000. október 6-án elfogadott Rec(2000)19. sz. ajánlás az ügyészségnek a büntető igazságszolgáltatási rendszerben betöltött szerepéről (a továbbiakban: a 2000. évi ajánlás), 4. pont.

<sup>32</sup> A 2000. évi ajánlás 11. és 13. pontja. Lásd még: az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa (CCPE) által elfogadott, az ügyészek függetlenségéről, elszámoltathatóságáról és etikájáról szóló 13. sz. vélemény (2018) i. és iii. ajánlása; A Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO), „A parlamenti képviselőket, a bírákat és az ügyészeket érintő korrupció megelőzése”, negyedik értékelési forduló; számos ajánlás javasolja olyan intézkedések bevezetését, amelyek megvédik az ügyészséget a büntetőügyek kivizsgálásával kapcsolatos illetéktelen befolyástól és beavatkozástól.

<sup>33</sup> A 2000. évi ajánlás 13. pontjának c) alpontja.

<sup>34</sup> A 2000. évi ajánlás 13. pontjának d) alpontja.

<sup>35</sup> A 2000. évi ajánlás 13. pontjának f) alpontja. Lásd még az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa (CCPE) által elfogadott, az ügyészek függetlenségéről, elszámoltathatóságáról és etikájáról szóló 13. sz. vélemény (2018) iv. ajánlását.

hogy megtámadhassák a büntetőeljárást megszüntető ügyészi határozatot<sup>(36)</sup>. Ez az ügyészek elszámoltathatóságát is biztosítja<sup>(37)</sup>.

A vádemelés mellőzéséről szóló határozat problémát okozhat az ügyészek elszámoltathatósága szempontjából, ezért fontos, hogy ezzel kapcsolatban jogorvoslati lehetőség álljon rendelkezésre<sup>(38)</sup>. Az alábbi ábra részletesebben bemutatja, hogy felülvizsgálható-e a vádemelés mellőzéséről szóló ügyészi határozat. Ezek az ábrák nem értékelik az ügyészségek működésének a hatékonyságát, ami az egyes tagállamok sajátos körülményeit figyelembe vevő kvalitatív értékelést igényelne.

Az 59. ábra azokat a hatóságokat mutatja be, amelyek a vádemelés mellőzéséről szóló ügyészi határozatok felülvizsgálatára irányuló kérelmekről döntenek az áldozat<sup>(39)</sup> nélküli bűncselekmények (például pénzmosás, korrupció) és a sértettek ellen elkövetett bűncselekmények (például testi sértés) esetében. Ismerteti, hogy ki ellenőrzi az egyes ügyészek munkáját, ami hatással van az ügyészség működésére is. Egyes tagállamokban a vádemelés mellőzéséről szóló határozatot különböző hatóságok vizsgálják felül: a felettes ügyészek (adott esetben ideértve a legfőbb ügyészt is) vagy a bíróságok. Egyes tagállamokban a határozatot először a felettes ügyész vizsgálja felül, majd ezt a határozatot bíróság előtt lehet megtámadni (azok az országok tartoznak ide, amelyek esetében az oszlop két szint tartalmaz). Ha az oszlop egyszínű, akkor vagy csak a felettes ügyész, vagy csak a bíróság vizsgálja felül a vádemelés mellőzéséről szóló határozatot. Néhány tagállamban a határozatot nem lehet felülvizsgálni.

---

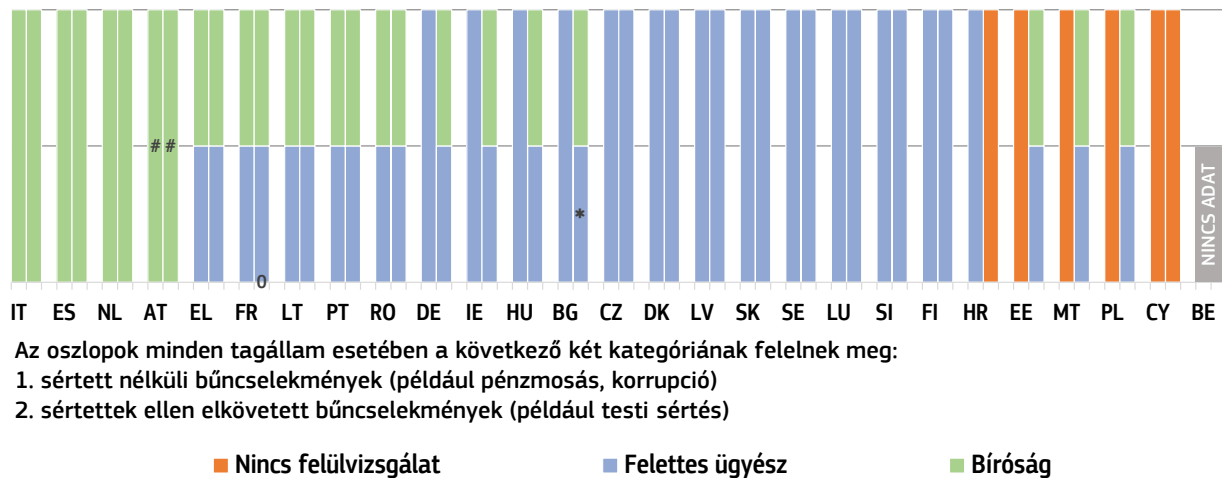
<sup>36</sup> A 2000. évi ajánlás 34. pontja.

<sup>37</sup> A Velencei Bizottság jelentése az igazságszolgáltatási rendszer függetlenségére vonatkozó európai követelményekről: II. rész – Az ügyészség; CDL-AD(2010)040-e; elfogadva a Velencei Bizottság 85. plenáris ülésén (Velence, 2010. december 17–18.), 45. pont.

<sup>38</sup> A Velencei Bizottság jelentése az igazságszolgáltatási rendszer függetlenségére vonatkozó európai követelményekről: II. rész – Az ügyészség; CDL-AD(2010)040-e; elfogadva a Velencei Bizottság 85. plenáris ülésén (Velence, 2010. december 17–18.), 45. pont.

<sup>39</sup> A bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló, 2012. október 25-i 2012/29/EU irányelv 2. cikkébe foglalt fogalommeghatározás szerint az áldozat olyan természetes személy, aki közvetlenül bűncselekmény következtében sérelmet szenvedett – ideértve a fizikai, szellemi vagy érzelmi sérülést, vagy gazdasági hátrányt, vagy a közvetlenül bűncselekmény következtében életét veszített személy családtagjai, akik e személy elhalálása folytán sérelmet szenvedtek.

**59. ábra: A vádemelés mellőzéséről szóló ügyészi határozatot felülvizsgáló hatóság (\*)**  
(Forrás: az Európai Bizottság és a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel foglalkozó szakértői csoport)



(\*) Valamennyi tagállam esetében: Ahol létezik ilyen felülvizsgálat, ott a sértett nélküli bűncselekmények esetében a vádemelést mellőző határozatot a felettes ügyész megtámadhatja/hatályon kívül helyezheti (Bulgáriában, Csehországban, Németországban, Spanyolországban, Franciaországban, Lettországon, Luxemburgban, Lengyelországban, Portugáliában és Romániában); a feltételezett bűncselekményre vonatkozóan feljelentést tevő személy megtámadhatja (Németországban (fegyelmi panasz útján), Írországon (Nemzeti Rendőrség), Franciaországban (a közigazgatási szerveket is ideértve), Lengyelországban (az állami és a helyi önkormányzati intézmények tekintetében), valamint Horvátországban, Olaszországban, Lettországon, Magyarországon, Hollandiában, Lengyelországban, Szlovéniában és Szlovákiában bizonyos esetekben magánszemélyek); illetve mások is megtámadhatják, például a vélelmezett/jogos érdekekkel rendelkező személyek (Dániában, Németországban és Romániában), a jogvédelmi biztos (Ausztriában) vagy bárki (Portugáliában bizonyos sértett nélküli bűncselekmények esetében, Finnországban pedig minden bűncselekmény esetében). Azon bűncselekmények esetében, amelyeknek van sértettje, a vádemelés mellőzéséről szóló határozatot a következő személyek támadhatják meg: a legfőbb ügyész (Bulgária, Csehország, Németország, Franciaország, Lettország, Luxemburg, Portugália és Románia esetében); a sértett (Bulgária, Csehország, Németország, Észtország, Írország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Lettország, Magyarország, Málta, Hollandia, Ausztria, Portugália, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia esetében); mások, például a vélelmezett/jogos érdekekkel rendelkező személyek (Dániában, Romániában és Lengyelországban); az intézkedésre jogosult hatóságok (Franciaországban); vagy bárki (Finnországban). Magánvádas eljárásra Bulgáriában, Írországon, Horvátországban, Magyarországon, Máltán, Lengyelországban, Portugáliában, Szlovéniában és Svédországban van lehetőség.

Az **Ausztriánál** szereplő „##” szimbólum jelentése: a jog több olyan határozatfajta is ismer, amely a vádemelés mellőzésére vonatkozik. Ha az ügyészség a kezdeti gyanú hiánya miatt nem indít nyomozást, a határozat nem támadható meg (a határozat azonban nem kötelező erejű). Ha az ügyészség a nyomozást követően dönt úgy, hogy nem emel vádat (mind egyes sértett nélküli bűncselekmények, mind a sértettekkel szemben elkövetett bűncselekmények esetében), a határozat bíróság előtt megtámadható. A **Bulgáriánál** szereplő „\*” szimbólum jelentése: az ügyész dönt arról, hogy teljesülnek-e az előkészítő eljárás megindításához szükséges jogszabályi követelmények. Amennyiben nem, az ügyész határozatot hoz az előkészítő eljárás megindításának a megtagadásáról (a nyomozás megindításának a megtagadásáról). Ez ellen csak a magasabb szintű ügyészséghez lehet fellebbezést benyújtani. Ha előkészítő eljárás indult, annak lezárását követően az ügyész megszüntetheti azt, vagy bíróság elé viheti az ügyet (a vádemelésről szóló határozat). Azon bűncselekmények esetében, amelyeket sértettel szemben követtek el, a vádemelés mellőzéséről szóló határozat ellen 7 napon belül fellebbezés nyújtható be a bírósághoz. A határidő letelte után már csak a magasabb szintű ügyészségnél nyújtható be fellebbezés a határozattal szemben. A sértett nélküli bűncselekmények esetében a vádemelés mellőzéséről szóló határozatot kizárólag a magasabb szintű ügyészség vonhatja vissza hivatalból, bejelentés vagy saját kezdeményezés alapján. **Észtország:** a sértett fellebbezést nyújthat be az ügyészséghez a nyomozó hatóság azon döntése ellen, hogy nem indít büntetőeljárást. Az ügyészségnek a büntetőeljárás megindításától eltekintő vagy a büntetőeljárást megszüntető határozatával szemben a Legfőbb

Ügyészségen nyújtható be fellebbezés. A Legfőbb Ügyészség határozatával szemben a körzeti bíróságnál nyújtható be fellebbezés. **Spanyolország:** a vizsgálóbíró hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy sor kerüljön-e vádemelésre. A vádemelés mellőzéséről szóló döntést követően a vizsgálóbírónak tájékoztatnia kell az eljárás többi résztvevőjét (azaz az ügyészt és a sértettet/panaszost), akik a bíróságon megtámadhatják a határozatot. **Olaszország:** ha az ügyész bármely büntetőeljárásban úgy ítéli meg, hogy a vádemelés feltételei nem teljesülnek (például azért, mert nem áll rendelkezésre elegendő bizonyíték), a nyomozási bíróhoz kell kérelmet benyújtania az ügy megszüntetése iránt, aki dönt az ügyész kérelmének elfogadásáról vagy elutasításáról. **Ciprus:** ha a legfőbb ügyész úgy dönt, hogy egy adott ügyben (a rendelkezésre álló bizonyítékok és az ügyészek javaslata alapján) nem indít büntetőeljárást, ezt a határozatot kizárólag a legfőbb ügyész változtathatja meg. **Litvánia:** a büntetőeljárást megelőző nyomozást lefolytató tisztviselő csak az érintett nyomozó hatóság vezetőjének az egyetértésével hozhat határozatot a nyomozás megindításának a mellőzéséről. A büntetőeljárást megelőző nyomozás mellőzéséről szóló határozatot 24 órán belül meg kell küldeni az ügyésznek, aki 10 napon belül ellenőrzi a határozatot. Az ügyész elutasító határozata ellen a bíróságnál lehet fellebbezni. A büntetőeljárást megelőző nyomozást lefolytató tisztviselő határozata ellen az ügyésznél is lehet fellebbezni. Elutasítás esetén az ügyész határozatával szemben fellebbezés nyújtható be a bírósághoz. A bíró határozatával szemben pedig a magasabb fokon eljáró bírósághoz nyújtható be fellebbezés. **Magyarország:** a sértettel szemben elkövetett bűncselekmények esetében csak magánvádas (például rágalmazás vagy becsületsértés esetén) vagy (a vádemelés mellőzéséről szóló ügyési határozatot követően) pótmagánvádas eljárás keretében van lehetőség bírósági felülvizsgálatra. **Málta:** jelenleg folyamatban van a bűncselekmények üldözésének a rendőrség hatásköréből a legfőbb ügyészség hatáskörébe történő átadása. Az átállítás a tervek szerint 2025 végére fog befejeződni. 2020 októberében a legfőbb ügyész egyes súlyos bűncselekmények tekintetében átvette a vádemelésről szóló határozat meghozatalának, valamint a büntetőeljárások alsóbb szintű bíróságok előtti megindításának a hatáskörét. Egy 2020 októberére öta hatályos rendelet rögzíti, hogy jogellenességre vagy észszerűtlenségre hivatkozva kérelmezni lehet a legfőbb ügyész vádemelés mellőzéséről kiadott határozatainak a (polgári bíróságok előtt történő) bírósági felülvizsgálatát. Ha a vádemelésről és a büntetőeljárás megindításáról szóló határozatot a rendőrfőkapitány hozza meg, azt a törvényszék (Court of Magistrates) előtt lehet megtámadni. **Lengyelország:** a keretrendszer különbséget tesz a büntetőeljárás megindításának a megtagadásáról szóló határozat és a büntetőeljárás megszüntetéséről szóló határozat között. A büntetőeljárás megindítását a sértett, az állam, az önkormányzat és a feltételezett bűncselekményt bejelentő közösségi intézmény a felettes ügyész és a bíróság előtt is megtámadhatja. A büntetőeljárás megszüntetését az eljárásban részt vevő felek, a feltételezett bűncselekményt bejelentő állami vagy önkormányzati intézmény, és kizárólag a törvényben felsorolt, meghatározott típusú bűncselekmények esetében az azt bejelentő személy támadhatja meg, amennyiben a feltételezett bűncselekmény az adott személy jogainak a megsértését eredményezte. **Portugália:** a vádemelés mellőzéséről szóló ügyési határozat felülvizsgálható egy önálló eljárási szakasz, az instrução (a vizsgálat újbóli megindítása) keretében, amely kifejezetten a vádemelésről vagy a nyomozás megindításáról szóló határozat bírósági jóváhagyására irányul. A vizsgálat újbóli megindítását az „assistente” kérelmezheti, amennyiben az eljárás nem függ magánvádas eljárástól. Az ügyész vádemelést mellőző határozatát az ügyész közvetlen felettese is felülvizsgálhatja a vizsgálat megindításának kérelmezésére vonatkozó határidő lejártát követő 20 napon belül. **Szlovénia:** az ügyészek egyes bűncselekmények esetében az ügyészség vezetőjének az ellenjegyzése nélkül nem utasíthatják el a feljelentéseket. Az ügyészek a feljelentést tevő személyek és hatóságok bizonyos kategóriáit kötelesek értesíteni arról, hogy el kívánják utasítani a feljelentést, és kötelesek közölni ennek indokait, továbbá kötelesek lehetővé tenni az említett személyek és hatóságok számára, hogy véleményét nyilvánítsanak az elutasítás indokairól. A feljelentés elutasításáról vagy a büntetőeljárás megszüntetéséről szóló határozat a meghozatalakor jogerőssé válik, a sérelmet szenvedő fél azonban (magánvádas) eljárást indíthat. **Svédország:** a határozat nyilvános. A határozat felülvizsgálatát a bűncselekmény áldozata és a gyanúsított is kérelmezheti. A kérelmet a határozatot meghozó ügyész bírálja el. Új bizonyítékok vagy körülmények felmerülése esetén az ügyész úgy határozhat, hogy intézkedéseket tesz. Ha nem áll rendelkezésre új információ, a Fejlesztési Központ határoz a felülvizsgálatról.

A 60. ábra első ízben nyújt áttekintést a pénzügyi és gazdasági bűncselekményekkel, valamint az összes többi bűncselekménnyel kapcsolatos nyomozás lefolytatására jogosult szervekről és hatóságokról. A korrupcióellenes jogszabályoknak a nyomozások és a büntetőeljárások pártatlan lefolytatása révén hatékonyan érvényt szerző, független és pártatlan igazságszolgáltatási

rendszerek fontos szerepet töltenek be a korrupció <sup>(40)</sup>, valamint az egyéb pénzügyi és gazdasági bűncselekmények elleni hatékony küzdelemben.

---

<sup>40</sup> 2020. évi jogállamisági jelentés – A Bizottság közleménye: A jogállamiság helyzete az Európai Unióban, 13. o.; és a Tanács 2021. május 12-i 8478/21. sz. informális dokumentuma, amely a következő weboldalon érhető el: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8478-2021-INIT/en/pdf>

**60. ábra: A nyomozás lefolytatására jogosult szervek (\*) (Forrás: az Európai Bizottság és a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel foglalkozó szakértői csoport)**

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE
Rendőrség	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Ügyészség	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Vizsgálóbíró/bíró	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Csendőrség																											
Katonai szervek																											
Adóhatóság	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Nemzetbiztonsági hivatal																											
Egyéb (kérjük, nevezze meg)	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

(\*) **Csehország:** a következők is a rendőri szervek közé tartoznak: a Biztonsági Erők Általános Felügyelete, a Büntetés-végrehajtási Szolgálat, a vámtisztviselők, a katonai rendőrség, valamint a Biztonsági Információs Szolgálat és a Külföldi Hírszerző Szolgálat azon szervei, amelyek a Biztonsági Információs Szolgálat, illetve a Külföldi Hírszerző Szolgálat tagjai által elkövetett bűncselekmények ügyében nyomoznak. **Észtország:** a titkosszolgálat információgyűjtés, megelőző intézkedések végrehajtása és a bűncselekmények kivizsgálása útján gondoskodik a nemzetbiztonság fenntartásáról. Azon túl, hogy biztonsági intézmény, egyben rendőri hatóság is, amely elsősorban a terrorizmussal és a magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatos bűnügyi nyomozásokat folytat. **Lengyelország:** a Belső Biztonsági Ügynökség, a Külföldi Hírszerző Ügynökség és a Katonai Kémelhárítási és Hírszerző Szolgálat a feltételezett bűncselekményekre vonatkozó bizonyítékokat továbbítja az ügyészségnek. Az „egyéb” kategóriában a tagállamok a következőket jelölték meg: **Belgium:** számos szövetségi szintű vizsgálóintézmény. **Bulgária:** a nyomozásokat végző vámellenőrök. **Spanyolország:** a vámhatóságok. **Olaszország:** a rendőrség a következő bűnüldöző szerveket foglalja magában: a Polizia di Stato, a Guardia di Finanza és a Carabinieri. A büntetőeljárás törvénykönyv 55. és 57. cikke szerint a törvényben meghatározott kereteken belül más szervek és ügynökségek is jogosultak az igazságügyi rendőrségi (bűnügyi nyomozási) feladatok ellátására (ilyenek például a vámtisztviselők). **Lettország:** az Állambiztonsági Szolgálat, az Állami Adóügyi Szolgálat Belső Biztonsági Osztálya, a Katonai Rendőrség, a Lett Büntetés-végrehajtási Igazgatóság, a korrupció megelőzésével és a korrupció elleni küzdelemmel foglalkozó hivatal, az Állami Adóügyi Szolgálat Adó- és Vámügyi Rendőrsége, az Állami Határőrség, a nyílt tengeren lévő tengerjáró hajók kapitányai, a Lett Nemzeti Fegyveres Erők külföldön állomásozó egységeinek a parancsnokai és a Belső Biztonsági Hivatal. **Litvánia:** az Állami Határőrség, a Különleges Nyomozószolgálat, a Pénzügyi Bűnözés Elleni Nyomozószolgálat, a Litván Köztársaság Vámhivatala, valamint a Tűzoltóság és Mentőszolgálat és a Büntetés-végrehajtási Szolgálat. **Luxemburg:** különböző közigazgatási szervek, például a vámigazgatási szervek egyes felesküldött köztisztviselői (igazságügyi rendőrök). **Hollandia:** speciális nyomozószervek, a FIOD (pénzügyi-gazdasági felügyelet), a szociális jóléti felügyelet, a környezetvédelmi felügyelet és a mezőgazdasági felügyelet. **Lengyelország:** a határőrség és a Központi Korrupcióellenes Hivatal. **Szlovákia:** a Pénzügyi Igazgatóság Bűnügyi Hivatala (FACO), amely a szlovák Pénzügyi Igazgatóságon belüli speciális egység, melynek feladata a vám- és adószabályok területén elkövetett bűncselekmények felderítése és kivizsgálása. **Finnország:** a vámhatóság, a határőrség és a honvédség is nyomozhat a bűncselekmények ügyében. A vámhatóság hatáskörrel rendelkezik a pénzmosási ügyek kivizsgálására.

– Az ügyvédi kamarák és az ügyvédek függetlensége az EU-ban –

Az ügyvédek és azok szakmai szövetségei alapvető szerepet játszanak az alapvető jogok védelmének biztosításában és a jogállamiság megerősítésében<sup>(41)</sup>. A méltányos igazságszolgáltatási rendszerhez elengedhetetlen, hogy az ügyvédek szabadon végezhesék tanácsadási és képviselési tevékenységüket. Az ügyvédek szabad foglalkozás keretében végzett tevékenysége és az ebből eredő tekintély hozzájárul a függetlenségük fenntartásához, továbbá az ügyvédi kamarák is fontos szerepet játszanak az ügyvédek függetlenségének a biztosításában. Az európai normák megkövetelik többek között az ügyvédi hivatás szabad gyakorlását és az ügyvédi kamarák függetlenségét, valamint meghatározzák az ügyvédekkel szembeni fegyelmi eljárások alapelveit<sup>(42)</sup>.

**61. ábra: Az ügyvédi kamarák és az ügyvédek függetlensége, 2021 (\*) (forrás: az Európai Bizottság és a CCBE<sup>(43)</sup>)**

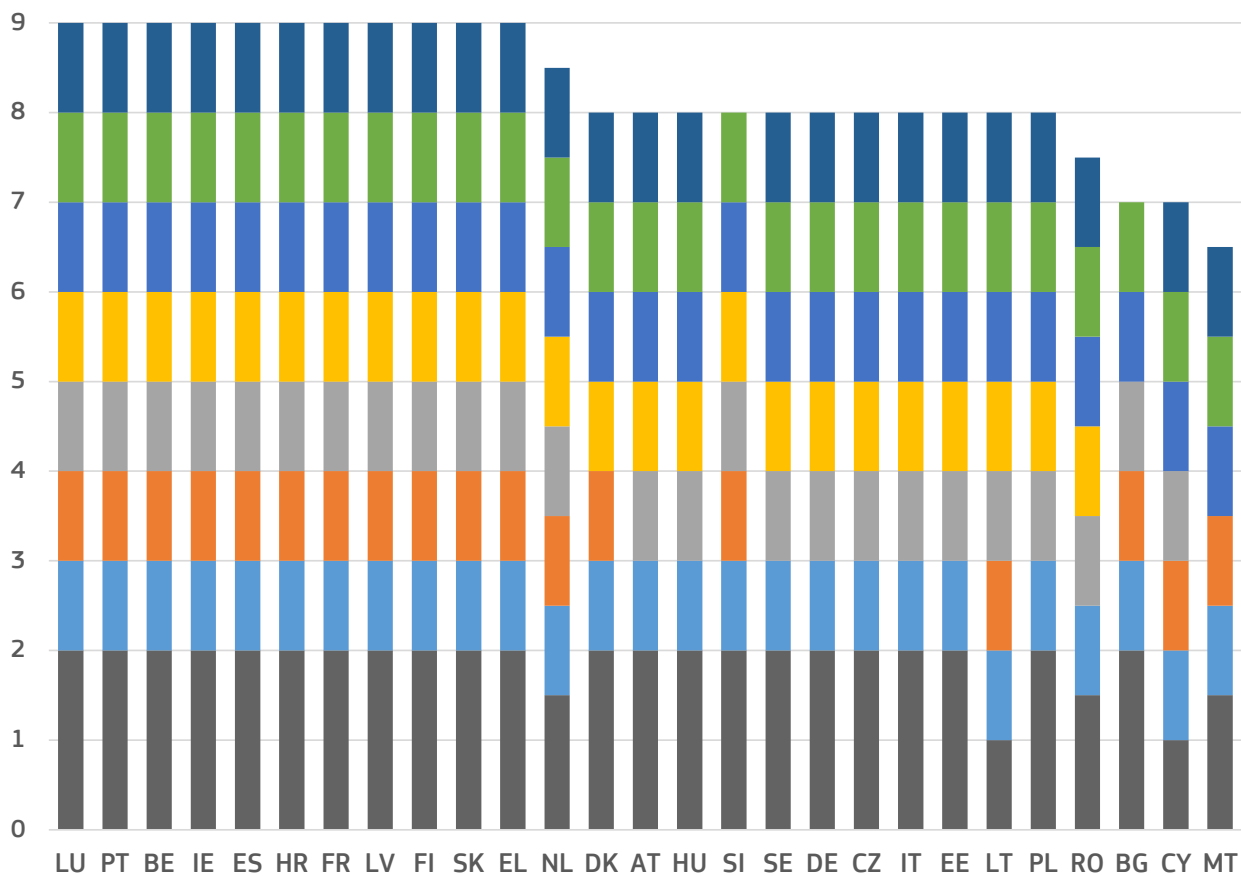
---

<sup>41</sup> „Az ügyvédek fontos szerepet töltenek be a jogállamiság és a bírói függetlenség védelmében, melynek során tiszteletben tartják a hatalommegosztás elvét és az alapvető jogokat.”, „Ügyvédi segítség igénybevétele és jogállamiság”, elnökségi vitaanyag a Bel- és Igazságügyi Tanács 2022. március 3–4-i ülésére: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6319-2022-INIT/hu/pdf>

<sup>42</sup> Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(2000)21. sz. ajánlása.

<sup>43</sup> A CCBE tagjai által kitöltött kérdőív alapján összegyűjtött 2021. évi adatok.





- Az ügyvédekkel szemben alkalmazott fegyelmi intézkedések bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik
- A fegyelmi intézkedésekről döntést hozó szerv független
- A fegyelmi eljárásokat kezdeményező szerv független
- Az ügyvédi tevékenység megkezdésére vonatkozó határozatok bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik
- Az ügyvédi tevékenység megkezdését engedélyező szerv független
- A végrehajtó hatalom nem gyakorol felügyeletet
- Az ügyvédi kamara független a végrehajtó hatalomtól
- Az ügyvédek és az ügyfelek közötti kapcsolat bizalmasságára vonatkozó garanciák

(\*) Elérhető maximális pontszám: 9 pont. A felmérésre 2021 végén került sor. Az ügyvédek és az ügyfelek közötti kapcsolat bizalmasságára vonatkozó garanciákkal kapcsolatos kérdés esetében 0,5 pontot adtunk minden olyan elképzelt helyzet tekintetében (az ügyvéd birtokában lévő elektronikus adatok átvizsgálása és lefoglalása, az ügyvéd irodájának az átkutatása, az ügyvéd és az ügyfél közötti kommunikáció lehallgatása, az ügyvéd vagy irodájának megfigyelése, az ügyvédi iroda adóellenőrzése és más közigazgatási ellenőrzések), amelyre a garanciák teljes mértékben vonatkoznak. Minden más, maradéktalanul teljesülő feltételért 1 pontot adtunk, és nem járt pont, ha a feltétel nem teljesült. A módszertani változás miatt az eredmények nem hasonlíthatók össze a 2021. évi igazságügyi eredménytábla 58. ábráján bemutatott eredményekkel. **Románia, Ciprus és Málta:** a 2020-as válaszokat hozzáigazították az új módszertanhoz. **Franciaország:** egy 2021-es jogszabályi változás bevezette az ügyvédekkel szemben alkalmazott fegyelmi intézkedések bírósági felülvizsgálatának a lehetőségét. **Dánia:** az ügyvédi hivatás gyakorlásának vagy a szakmához való csatlakozásnak az engedélyezésére vonatkozó határozatokat az Igazságügyi Minisztérium hagyja jóvá a Dán Ügyvédi Kamara ajánlása alapján, a Kamarával folytatott egyeztetést követően. **Ausztria:** az Igazságügyi Minisztérium rendelkezik bizonyos strukturális felügyeleti hatáskörökkel (az ügyvédi

kamarák igazgatásának a törvényességi felügyeletével kapcsolatban), azonban a kamarák napi működése tekintetében nincsenek ilyen jogkörei. **Svédország:** az igazságügyi biztos felügyeleti jogkörrel rendelkezik az ügyvédek tekintetében, és felkérheti a fegyelmi bizottságot arra, hogy a gondatlanul eljáró tagokkal szemben fegyelmi intézkedéseket alkalmazzon, a kamara elnökségét pedig arra, hogy a tagság formai követelményeinek már nem megfelelő tagokkal szemben hajtson végre ilyen intézkedéseket. **Csehország:** bizonyos ügyekben az Igazságügyi Minisztérium továbbra is felügyeleti szerepet tölt be. **Észtország:** az Igazságügyi Minisztérium széles körű felügyeleti jogkörrel rendelkezik a jogi segítségnyújtási rendszer megszervezése tekintetében. **Litvánia:** a Litván Ügyvédi Kamara tevékenysége az ügyvédek független önkormányzatiságának az elvén alapul, azonban a tevékenységét szabályozó, az ügyvédi kamarákról szóló törvény értelmében a Litván Ügyvédi Kamara a kizárólag az ügyvédi tevékenységgel kapcsolatos eljárások tekintetében köteles egyeztetni az Igazságügyi Minisztériummal. **Lengyelország:** az Igazságügyi Minisztérium felügyeleti szerepet tölt be az ügyvédi kamara tekintetében, megszervezi a jogi szakszolgálatot, és ellenőrzést gyakorol a minimális ügyvédi munkadíjak rendszere felett.

### 3.3.3. A bírói függetlenségre vonatkozó összegzés

A bírói függetlenség a hatékony igazságszolgáltatási rendszerek alapvető eleme. Nélkülözhetetlen a jogállamiság elvének a megóvásához, valamint a bírósági eljárások tisztességeségének és a polgárok, illetve a vállalkozások jogrendszerbe vetett bizalmának a megőrzéséhez. Ezért minden igazságügyi reformnak tiszteletben kell tartania a jogállamiságot, és meg kell felelnie az igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó európai normáknak. A 2022. évi eredménytábla bemutatja az azzal kapcsolatos trendeket, hogy a lakosság és a vállalkozások milyenek érzékelik az igazságszolgáltatás függetlenségét. Ez a kiadás tartalmaz továbbá néhány mutatót a bírák biztonsági ellenőrzéséről; a magasabb szintű bíróságok/Legfelsőbb Bíróságok azon lehetőségéről, hogy saját kezdeményezésükre határozatot hozzanak az alacsonyabb szintű bíróságok ítélezési gyakorlatának a következetességéről; és a forgóajtó-jelenségre vonatkozó szabályokról; valamint részletesebben ismerteti, hogy felülvizsgálhatók-e a vádemelés mellőzéséről szóló ügyészi határozatok. A strukturális mutatók önmagukban nem elegendők a tagállamok igazságszolgáltatásának a függetlenségére vonatkozó következtetések levonásához, azonban bemutatnak néhány olyan szempontot, amelyek egy ilyen elemzés kiindulópontjául szolgálhatnak.

- A 2022. évi eredménytábla a lakosság (Eurobarométer) és a vállalatok (Eurobarométer) körében végzett felmérések alapján mutatja be az **érezkelt függetlenség** alakulását:
  - A lakosság körében hetedik alkalommal elvégzett Eurobarométer felmérés (50. ábra) szerint 2016-hoz viszonyítva a tagállamok több mint háromtötödében *javult* a függetlenség megítélése. A különös kihívásokkal küzdő tagállamok felében a lakosság körében 2016-hoz képest *javult* a függetlenség megítélése. A tavalyi évhez képest azonban az összes tagállam több mint felében, valamint a különös kihívásokkal küzdő tagállamok több mint felében *romlott* a függetlenség lakossági megítélése, néhány tagállamban pedig továbbra is különösen alacsony a függetlenség érzékelt szintje.
  - A vállalatok körében hetedik alkalommal elvégzett Eurobarométer felmérés (52. ábra) szerint 2016-hoz képest a tagállamok több mint felében *javult* a függetlenség megítélése. A tavalyi évvel összevetve a tagállamok kevesebb mint egyharmadában és a különös kihívásokkal küzdő tagállamok mintegy egyötödében *romlott* a függetlenség vállalatok általi megítélése (ezzel szemben tavaly a tagállamok több mint felében ez volt a helyzet). Néhány tagállamban továbbra is különösen alacsony a függetlenség érzékelt szintje.

- A bírósági és a bírói függetlenség érzékelt hiányának okaként leggyakrabban *a kormány és a politikusok általi beavatkozást vagy nyomásgyakorlást* jelölték meg, amelyet a *gazdasági vagy egyéb sajátos érdekeket szolgáló nyomásgyakorlás* követett. Az előző évekhez képest mindkét ok továbbra is jelentős számos olyan tagállamban, ahol az érzékelt függetlenség nagyon alacsonynak tekinthető (51. és 53. ábra).
- A megfelelőnek érzékelt bírósági és bírói függetlenség okai között a vállalatok és a lakosság közel négyötöde (az összes válaszadó 41 %-a, illetve 42 %-a) nevezte meg *a bírák jogállása és helyzete által nyújtott garanciákat*.
- Az uniós igazságügyi eredménytábla idén első alkalommal mutatja be az Eurobarométer arra vonatkozó felmérésének az eredményeit, hogy a vállalkozások az általuk megalapozatlannak vélt határozatok, illetve az állam tétlensége esetén mennyire tartják hatékonynak a jogszabályok és a bíróságok által biztosított beruházásvédelmet (54. ábra). Az eredmények arra utalnak, hogy a közigazgatás magatartása, a jogalkotási folyamat stabilitása és minősége, valamint a bíróságok és a tulajdonvédelem hatékonysága egyaránt kiemelten fontos tényezők a beruházásvédelemben vetett bizalom szempontjából. A vállalatoknak a beruházásvédelem hatékonyságával kapcsolatos aggodalmait kiváltó okok közül (55. ábra) *a közigazgatás kiszámíthatatlan és átláthatatlan magatartása, valamint a közigazgatási határozatok bírósági megtámadásának a nehézsége* volt a leggyakrabban említett ok, amelyet szorosán követtek a *gyakori jogszabályváltozások és a jogalkotási folyamat minőségével kapcsolatos aggályok*.
- Az 56. ábra azt mutatja be, hogy a tagállamok nemzetbiztonsági hivatalai részt vesznek-e a bírák – a bírójelöltek és a hivatalban lévő bírák – biztonsági ellenőrzésében, és hogy milyen gyakran kerül sor ilyen ellenőrzésre.
- Az 57. ábra azt mutatja be, hogy a magasabb szintű bíróságok, illetve a Legfelsőbb Bíróságok jogosultak-e arra, hogy saját kezdeményezésükre határozatokat hozzanak az alacsonyabb szintű bíróságok ítélezési gyakorlatának a következetességéről. Ezek a határozatok tanácsadó jellegűek vagy kötelező erejűek, és valamely alacsonyabb szintű bíróság előtt folyamatban lévő konkrét ügyre vonatkoznak, vagy a bíróságok előtt folyamatban lévő összes hasonló ügyre.
- Az 58. ábra az abban az esetben alkalmazandó biztosítékokat mutatja be, amikor a bírák és az ügyészek úgy döntenek, hogy ideiglenesen politikai szerepet vállalnak, azaz politikusként, miniszterként, kormányzati tisztviselőként, a kormány tagjaként vagy más politikai pozícióban tevékenykednek.
- Az 59. ábra a vádemelés mellőzéséről szóló ügyészi határozattal kapcsolatban elérhető biztosítékokat mutatja be. Ez az aktualizált ábra részletesebb áttekintést nyújt a sértett nélküli bűncselekmények (például a pénzmosás), valamint a sértettekkel szemben elkövetett bűncselekmények esetében rendelkezésre álló biztosítékokról. Míg néhány tagállamban mindkét esetben lehetőség van a vádemelést mellőző határozat bíróság előtti megtámadására, a tagállamok többségében a felülvizsgálatot a felettes ügyész vagy a bíróság, illetve mindkettő végzi. Néhány tagállamban nincs lehetőség a vádemelést mellőző határozat felülvizsgálatára.
- A 60. ábra első ízben nyújt áttekintést a bűnügyi nyomozás lefolytatására jogosult szervekről és hatóságokról. Az ábrán jól látható, hogy a tagállamok többségében nemcsak a

rendőrség és az ügyészség, hanem számos más hatóság is végezhet bűnügyi nyomozást.

- A 61. ábrán az látható, hogy bár egyes tagállamokban a végrehajtó hatalom rendelkezik némi felügyeleti hatáskörrel az ügyvédi kamara felett, az ügyvédek függetlensége általában biztosított, ami lehetővé teszi az ügyvédek számára, hogy szabadon végezhessek tanácsadói és képviselői tevékenységüket.

#### **4. KÖVETKEZTETÉSEK**

A 2022. évi uniós igazságügyi eredménytábla változatos képet mutat a tagállamok igazságszolgáltatási rendszereinek a hatékonyságáról. Míg egyes tagállamokban az igazságszolgáltatási rendszer magas fokú digitalizáltsága a Covid19-világjárvány alatt lehetővé tette a bíróságok és az ügyészségek szinte zavartalan működését, addig más tagállamokban a bíróságok ideiglenes bezárása a hatékonyság csökkenéséhez vezetett, különösen az elsőfokú bíróságokon.

Az igazságszolgáltatási rendszerek digitalizációjáról szóló frissített szakasz bemutatja a bíróságok, az ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak rendelkezésére álló digitális eszközök szélesebb körű alkalmazásával kapcsolatos tendenciákat. Továbbra is minden tagállamban kihívást jelent a polgárok jogrendszer iránti teljes körű bizalmának a biztosítása. Az uniós igazságügyi eredménytáblában szereplő információk hozzájárulnak az európai jogállamisági mechanizmus keretében végzett nyomon követéshez, és beépülnek a Bizottság éves jogállamisági jelentésébe.