

Szondi Bence¹

Szerbia 2022-es alkotmánymódosítása és az igazságszolgáltatás reformja²

Bevezetés

Jelen tanulmányban Szerbia által az igazságszolgáltatás vonatkozásában végrehajtott, a bírósági és ügyészségi függetlenséget biztosító, vagy azt erősítő, alkotmánymódosítást eredményező reformfolyamatot és annak közvetlen előzményeit kívánom bemutatni.³ Az uniós tagállamok között sincs teljes harmónia a bíróságok felépítésére, szervezeti rendszerére, hatáskörére vonatkozóan, bár bizonyos hasonlóságok és alapelvi egyezések megfigyelhetők. De ugyanúgy nincs egységes megoldás a hatalmi ágak szétválasztása és az igazságszolgáltatás függetlenségének biztosítása terén sem.⁴ Az európai sztenderdek bizonyos célok elérését célozzák, melyek a teljesség igénye nélkül a következők: függetlenség, pártatlanság, integritás, ésszerű határidőn belüli döntés, hatékonyság. A megvalósítási eszközök azonban nagy mértékű eltérést mutatnak az egyes európai országok között.⁵ Az Európai Unió kifejtette abbéli feltételét, hogy a reformfolyamat során Szerbiának folyamatosan együtt kell működnie a Velencei Bizottsággal és valamennyi érintett féllel a konszenzus elérése végett.⁶

1. Az igazságszolgáltatás helyzetének rövid áttekintése Szerbiában a reformfolyamat előtt

A Bírósági Főtanács a bírák, míg az Állami Ügyészi Tanács az ügyészek függetlenségének és autonómiájának biztosítására jött létre, 2009-ben, amelyeket már a 2006-os Alkotmányba is bele foglaltak. Feladatukat ténylegesen 2010 óta látják el.⁷ A Bírósági Főtanács a kezdetektől fogva tizenegy tagból áll, ezek⁸: *ex officio* jelleggel a Legfelsőbb Semmítőszék⁹ elnöke (egyúttal a Bírósági Főtanács elnöke), az igazságügyért felelős miniszter, a Nemzetgyűlés illetékes bizottságának elnöke. A további nyolc helyre pedig a Nemzetgyűlés választott tagokat.¹⁰ A Bírósági Főtanács tagja mentelmi joggal rendelkezik. A választott nyolc tag közé tartozik hat, állandó tisztséget betöltő bíró, egyikük az autonóm tartományok területéről. Kettőjük legalább 15 éves szakmai gyakorlattal rendelkező tekintélyes és kimagasló jogász, közülük egyik

¹ Jogász, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának volt hallgatója.

² A kutatás az NKFI-1, 150753 számú, „A délszláv államok igazságszolgáltatási rendszerei az Európai Unió követelmények tükrében” című pályázat keretében zajlott.

³ Szerbia európai uniós integrációs folyamatában a 23. és 24. tárgyalási fejezetek.

⁴ Jelena KOSTIC – Marina MATIC BOSKOVIC: Reform of Public Prosecution in Serbia in line with EU Accession Requirements. In: Jozef ČENTĚŠ - Lucia KURILOVSKÁ et al. (szerk.): Efektivnost' pripravného konania – súčasný stav a výzvy pro futuro - Zborník príspevkov z konferencie, Bratislavské právnické fórum 2022 [online]. Wolters Kluwer SR. p. 43.

⁵ KOSTIC- MATIC BOSKOVIC 2022. p. 402.

⁶ Valerija DABETIĆ: New Constitutional Amendments in the Field of Judiciary in Serbia – A Step Towards Europe? In: Contemporary Southeastern Europe 2023. 10 (2) p. 29. (<https://contemporarysee.org/allfiles/documents/file-142-new-constitutional-amendments-in-the-field-of-judiciary-in-serbia-a-step-towards-europe.pdf>.) Hozzáférés: 2025. március 10.

⁷ KOSTIC- MATIC BOSKOVIC 2022. p. 395.

⁸ 2010 és 2022 közötti összetétel.

⁹ 2023 óta Legfelsőbb Bíróság.

¹⁰ Veljko TURANJANIN: *The Role and Importance of the High Judicial Council in the Republic of Serbia: Towards Democratisation in the Field of the Judiciary*. In: University of Bologna Law Review, 2023. Volume 9, Issue 1. p. 80.

ügyvéd, a másik pedig jogi kar tanára.¹¹ A tagokat a Nemzetgyűlés választja meg és nevezi ki a tisztségre. A Főtanács tagjai újraválaszthatók, de nem egymást követő megbízási időre.¹²

A Velencei Bizottság a „*soft law*” eszközeivel, állásfoglalásaival jelentős hatást gyakorolt Szerbia igazságszolgáltatási tárgyú reformfolyamatára.¹³ 2005-ben vizsgálta már a későbbi 2006-os szerb alkotmány tervezetét; ajánlásainak egy részét figyelembe is vették.¹⁴ Az igazságszolgáltatási reformfolyamatra hatást gyakorló nemzetközi szereplők közül a későbbiekben elsősorban a Velencei Bizottság szerepét hangsúlyozom ki.

A hivatalosan a bírák újbóli kinevezését, valójában afféle „lusztrációját”¹⁵ célzó, de legalábbis azt eredményező, 2008 és 2010 közötti „igazságszolgáltatási reform” következménye óriási létszámleépítés lett. Ennek a témánk szempontjából fontos üzenete az, hogy a bírói tisztség állandósága – mint alkotmányos, sőt, azon túlmutató alapelv – teljes negligálásra került.¹⁶ A 2008-as, bírák jogállásáról szóló törvény kimondta, hogy a nem azon törvény által kinevezett bírák jogállása *ex lege* megszűnik, holott még az alkotmány sem írhatja felül a bírák permanens kinevezésének/jogviszonyának állandóságát.¹⁷ 2010. január 1-jével így mintegy 800 bíró kinevezése szűnt meg. Ezen, kinevezésben nem részesülő bírók mindegyike számára a Bírószági Főtanács ugyanazon tényre hivatkozással utasította el a fellebbezését.¹⁸ Ilyen szintű bírószági létszámleépítésre még a korábbi jugoszláv időkben sem került sor.¹⁹

Az újbóli kinevezések elmaradásával kapcsolatos fellebbezések tárgyában már ekkor is a Bírószági Főtanács volt kompetens eljárni. Miután a fellebbezéseket egyazon indokolással elutasította, a kinevezésben nem részesült bírák az Alkotmánybírósághoz nyújtották be fellebbezésüket, amely a Bírószági Főtanács döntését eljárási hibák miatt megsemmisítette; egyúttal valamennyi bíró, aki a fentiek miatt vesztette el a kinevezését, hivatalába visszakerült.²⁰ Mindez rámutatott arra a vélekedésre is, hogy Szerbiában a bírói függetlenség csak az igazságszolgáltatásnak a politikával szembeni függetlenség biztosításával érhető el.²¹ Az eset ráadásul felveti azt a kérdést is, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálta-e a probléma forrását képező törvény alkotmányellenességét.

2. A reformfolyamat kezdete

A 2006 és 2011 közötti időszakra vonatkozó első Igazságszolgáltatási Reformstratégiában Szerbia célul tűzte ki új intézményes és jogi háttér kialakítását, valamint az igazságszolgáltatási hálózat újraszervezését, új jogi és intézményi környezet kialakítását, valamint a bírák és ügyészek kinevezésére vonatkozó szabályozás rendezését.

¹¹ Szerb Köztársaság Alkotmánya, közlönyállapot (Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 98/2006. szám), 153. Fejezet. (*Ustav Republike Srbije, Član 153.; Službeni Glasnik Republike Srbije broj 98/2006*). Forrás: http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf.pdf. Hozzáférés: 2025. április 13. (A továbbiakban: Szerb Köztársaság Alkotmánya, közlönyállapot.)

¹² Törvény a Bírószági Főtanácsról (Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 116/2008., 101/2010., 88/2011. és 106/2015 szám), 12. szakasz. (*Zakon o Visokom savetu sudstva; Službeni glasnik RS 116/2008., 101/2010., 88/2011. i 106/2015.*). Magyar nyelvű fordítás: https://www.mnt.org.rs/sites/default/files/attachments/preciscen_z_o_visokom_savetu_sudstva-torveny_a_birosagi_fotanacsrol.doc. Hozzáférés: 2025. április 13.

¹³ TURANJANIN 2023. p. 77.

¹⁴ KOSTIC- MATIC BOSKOVIC 2022. p. 393.

¹⁵ Tisztogatási, politikai alapú elmozdítás, elbocsátás.

¹⁶ VLADAN PETROV: *Judicial Reform in Serbia in Light of "the Venetian Concept" of the Rule of Law*. In: Central European Journal of Comparative Law, Vol. 4 No. 2 (2023). p. 237.

¹⁷ ĐORĐE D. MARKOVIĆ: *THE STRUGGLE FOR INDEPENDENT JUDICIARY IN SERBIA*. In: Politička revizija (Politička revizija), 4/2024. p. 17.

¹⁸ PETROV 2023. p.

¹⁹ MARKOVIĆ 2024. p. 19.

²⁰ PETROV 2023. p. 237.

²¹ Uo.

A szerb Nemzetgyűlés 2013-ban elfogadta a második Nemzeti Reformstratégiát a 2013-2018 közötti időszakra vonatkozóan. A kapcsolódó jogalkotási tevékenység keretében 2014 januárjában újrászervezésre került az igazságszolgáltatási hálózat az egyenletesebb bírósági ügyelosztás és az ügyek elmaradásának csökkentését célozva. Az igazságszolgáltatás kötelékébe került a bírósági végrehajtó és a közjegyző. Nőtt a Bírósági Főtanács és az Állami Ügyészi Tanács vonatkozásában a transzparencia például a döntések nyilvánosságra hozatalának kezdeményezése által.²² Először fogalmazódott meg az igény az Alkotmánynak az igazságszolgáltatási reform keretében történő módosítására és arra, hogy a Nemzetgyűlés kerüljön kizárásra a Bírósági Főtanács és az Állami Ügyészi Tanács tagjainak, a (helyi szintű) bíróságok elnökeinek, a bírácoknak, az ügyészeknek a megválasztási és kinevezési folyamatából. Cél lett továbbá a végrehajtó és a törvényhozó hatalom képviselőinek kizárása ezen tanácsok tisztségviselői köréből is.²³

A 23. tárgyalási fejezet egyeztetése 2016 júliusában nyílt meg az EU és Szerbia között,²⁴ Szerbia egyúttal kiadta az erre vonatkozó cselekvési tervét.²⁵ A Velencei Bizottság a 2016-ban kiadott állásfoglalásában akként érvel, hogy a „*rule of law*” „*benchmarkjai*”, vagyis célértékei a következők: törvényesség, jogbiztonság, a hatalommal való visszaélés tilalma, törvény előtti egyenlőség, a diszkrimináció tilalma és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés - ezen belül pedig a függetlenség és a pártatlanság -, a tisztességes eljárás és az alkotmányos bíráskodás.²⁶ Az igazságszolgáltatásnak külső nyomástól, így különösen a végrehajtó hatalomtól mentesnek kell lennie, mert „*a korlátozott vagy megújítható hivatali idő a bírácokat attól a szervtől teheti függővé, amelyik kinevezte őket, vagy amelynek jogában áll őket újra kinevezni*”.²⁷

A Velencei Bizottság továbbá egy független bírói tanács létrehozását javasolta,²⁸ „*amely befolyással rendelkezik a bírácok kinevezésével és karrierjével kapcsolatos döntésekben*”. Kiemeli továbbá annak fontosságát, hogy ennek összetételében legyen egyensúly a bírói és a nem-bírói/laikus tagok között, ily módon kiküszöbölve mind az átpolitizálódást, mind a „*korporatizmust*”. Ugyanitt hangsúlyozandó még azon álláspontja, miszerint a bírósági szervezet hatékonysága és integritása szükségszerűen megköveteli a megfelelő anyagi források biztosítását, relatív pénzügyi autonómia, tisztességes és elégséges illetményrendszer által.²⁹ Kiemelt szempont továbbá a bírácoknak Bírósági Főtanács általi fegyelmi felelősségre vonására vonatkozó szabályozás rendezése.³⁰

A Velencei Bizottság a még 2007-ben kiadott, a 2006-os szerb alkotmányról szóló véleményében a legfőbb ellenvetése az volt, hogy a Nemzetgyűlés lényegében a Bírósági Főtanácsban, valamint a bírácok határozatlan idejű kinevezése vonatkozásában is egyaránt kiemelt szerepet játszik.³¹ Ehhez hasonló kritikát fogalmazott meg az Európai Bizottság is ugyanebben a témában.³²

²² KOSTIC – MATIC - BOSKOVIC 2022. p. 396.

²³ TURANJANIN 2024. p. 75.

²⁴ KOSTIC – MATIC - BOSKOVIC 2022. p. 393.

²⁵ MARKOVIĆ 2024. p. 20.

²⁶ Az idézett szövegrészletben „constitutional justice” szerepel, mely a szövegkörnyezet alapján „alkotmányos bíráskodás”-ként fordítandó.

²⁷ PETROV 2023. p. 238.

²⁸ Az ajánlás nem kifejezetten csak Szerbia vonatkozásában tett megállapításokat, hiszen ott már létezett a Bírósági Főtanács és az Állami Ügyészi Tanács.

²⁹ TURANJANIN 2024. p. 81.

³⁰ Uo. p. 82.

³¹ PETROV 2023. p. 240.

³² TURANJANIN 2024. p. 76.

3. Ügyészségi reform

A 2006-os alkotmány az ügyészséget egységes és önálló és független állami szervként határozta meg. Az ügyészi szervezet nem része se a bírói, se a végrehajtói hatalmi ágaknak, hanem *sui generis* intézmény.³³ A 2006-os alkotmány nyomán szervezeti változások következtek az ügyészi szervezetben.³⁴ Létrejött az általános és speciális hatáskörű ügyészség. Általános hatáskörű a köztársasági ügyészség, a fellebbviteli ügyészség, felső ügyészség és az alapfokú ügyészség. A különös hatáskörű ügyészség háborús bűncselekményekkel és szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyekben jár el. A szervezet erősen hierarchikus.³⁵ Az ügyészségről szóló 2008-as törvény szerint az ügyész feladata az alkotmányosság, törvényesség, függetlenség, pártatlanság, átláthatóság érvényesítése. Az ügyészek a törvény szerint függetlenek; a végrehajtói és törvényhozó hatalom nem befolyásolhatja őket.³⁶ Az alacsonyabb szintű ügyészség és annak ügyésze ekkor (2022 előtt) azonban hierarchikus alávetettségben van a magasabb fokúval szemben. A köztársasági ügyészség foglalja el ebben a struktúrában a legmagasabb helyet.³⁷

A 2006-os Alkotmány szerint az Állami Ügyészi Tanács önálló és független állami szerv, amely biztosítja és szavatolja az ügyészek és ügyészhelyettesek önállóságát, az Alkotmánnyal összhangban. A szervezet a köztársasági ügyész vezeti, szervezeti felépítése és működésének szabályai az ügyészségről szóló törvényben rögzítettek. Az Állami Ügyészi Tanácsnakhivatalból tagja a legfőbb ügyész, igazságügyi miniszter, a Nemzetgyűlés hatáskörrel rendelkező bizottságának elnöke. A választott tagjai a hat, állandó tisztséget betöltő ügyész vagy ügyészhelyettes (ebből egy az autonóm területekről), egy gyakorló ügyvéd legalább 15 éves szakmai gyakorlattal, valamint egy jogi kari tanár.³⁸ Az Állami Ügyészi Tanács tagja az ügyésszel azonos mentelmi jogot élvez.

*„Az Állami Ügyészi Tanács jelölteket javasol a Nemzetgyűlésnek az ügyészhelyettesek első ízben történő megválasztására; megválasztja az állandó tisztséget betöltő ügyészhelyetteseket, megválasztja a más ügyészségen állandó ügyészhelyettesi tisztséget betöltő ügyészhelyetteseket, dönt az ügyészhelyettesi tisztség megszűnésével kapcsolatos eljárásban; az Alkotmányban és a törvényben előírányozott módon, valamint a törvényben meghatározott egyéb feladatokat is ellát.”*³⁹ Az ügyészségről szóló törvény módosításával 2010-ben a 109 alapfokú ügyészség száma 34-re csökkent, és megjelent a fellebbezési ügyészség intézménye.

4. Az igazságszolgáltatási reformfolyamat 2018-tól

Az Alkotmány 2022-es módosítása előtt annak 153. fejezetben foglaltak szerint a Bírósági Főtanács független és önálló szerv, amely biztosítja és szavatolja a bíróságok és a bírák függetlenségét és önállóságát. 2018-ban több módosító javaslatot állított össze a szerb Igazságügyi Minisztérium és küldött meg a Velencei Bizottság részére véleményezés céljából, bizonyos szintű társadalmi és szakmai vitát követően.⁴⁰ A tervezet szerint a jövőben a Bírósági Főtanács választja meg, iktatja be, ill. bocsátja el a Legfelsőbb Semmitőszék elnökét. A Nemzetgyűlés helyett már teljes mértékben a Bírósági Főtanács választja meg és nevezi

³³ KOSTIC – MATIC - BOSKOVIC 2022. p. 410.

³⁴ A szervezeti és működési részletszabályokat az ügyészségről szóló 2008-as törvény tartalmazza.

³⁵ KOSTIC – MATIC - BOSKOVIC 2022. p. 398.

³⁶ Uo.

³⁷ Uo.

³⁸ KOSTIC – MATIC - BOSKOVIC 2022. p. 399.

³⁹ Szerb Köztársaság Alkotmánya, közlönyállapot.

⁴⁰ TURANJANIN 2024. p. 83.

ki/menti fel az egyes bírókat, bíróságok elnökeit, valamint dönt a bírák áthelyezéséről és ideiglenes kirendeléséről, valamint értékeli a bírák munkáját.⁴¹

A Bírósági Főtanács összetételén nem kívántak változtatni a korábbi tervezetekhez képest. Ekkor az összetételre vonatkozó tervezet a következő volt: öt bíró, öt prominens jogász (nem-bíró tag) és a Legfelsőbb Semmitőszék elnöke.⁴²

A Bírósági Főtanács Nemzetgyűlés által választott tagjai vonatkozásában háromötödös, ennek sikertelensége esetére ötkilencedes arányú szavazást irányzott elő. Ha nem minden jelölt megválasztására kerül sor, akkor egy, az irodalomban csak „*anti-deadlock*” mechanizmusnak nevezett módszer alapján választották a még nem megválasztott tagot. Ebben az esetben egy öttagú bizottság: a Nemzetgyűlés elnökéből, az Alkotmánybíróság elnökéből, a Legfelsőbb Semmitőszék elnökéből, legfőbb ügyészből, ombudsmanból álló bizottság dönt a listán szereplő jelöltekről.⁴³

A Velencei Bizottság részéről felmerült a kétely, miszerint ez a fajta kivételes választási eljárás valójában főszabállyá válik. Erre válaszul a szerb fél lecsökkentette a választási arányt kétharmadra, a második felvonás megszüntetésével, ezáltal csökkentve ennek a mechanizmusnak a valószínűségét, „főszabállyá válását”. Ezzel figyelembe vételre került a Velencei Bizottság javaslata.⁴⁴

A nem-bíró tagok vonatkozásában tisztázást igényelt a „*prominens jogász*” fogalma. Az eredeti tervezet – a jogi szakvizsga megkövetelésével, valamint a legalább 10 év professzionális tapasztalat elvárásával – kizárta a jogi szakvizsgával nem rendelkező személyeket, pl. akadémiai szakértőket. A Velencei Bizottság javaslatára az Igazságügyi Minisztérium változtatott a javaslaton, akképp, hogy a törvény által megkövetelt általános feltételeket szabta csak feltételül a 10 éves szakmai tapasztalat és jogi szakvizsga elvárása helyett.⁴⁵

A tervezet továbbá rögzítette, hogy a tagok öt évre választhatók, de az újraválasztás lehetősége nélkül.⁴⁶ Egy érdekes kérdés merül fel ennek vonatkozásában, jelesül, mi a következménye annak, ha valamennyi tagnak egyszerre jár le a mandátuma? A tag mandátumának megszüntetésére új, részletezett esetkört nem szabályoz a javaslat, csak általánosságban rendelkezik róla.⁴⁷

A Velencei Bizottság alapvetően pozitívnak értékelte a 2018-as módosítási tervezetet, azonban a szakma éles kritikája és fenntartásai miatt a tervezet végül nem lépett hatályba.⁴⁸ Az ügyészégi reformfolyamat a bírósággal egy időben zajlott, melyben a Velencei Bizottságon kívül az Európa Tanács Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa vett részt meghatározó szereplőként. Az Állami Ügyészi Tanács és az ügyészi szervezet megreformálását célzó folyamat is megrekedt, hasonlóan a bírósági reformfolyamathoz.⁴⁹

5. A 2020-2022 közötti reformfolyamat

A szerb kormány 2020 végén ismét alkotmánymódosítási folyamatot kezdeményezett. 2021 júniusára a Nemzetgyűlés létrehozta a munkacsoportot az igazságszolgáltatási tárgyú alkotmánymódosító törvény tervezetének összeállítására. A folyamat során néhány közmeghallgatásra, nyilvános vitára is sor került, vegyes fogadtatással. A Velencei Bizottság

⁴¹ Uo. p. 85.

⁴² MARKOVIĆ 2024. p. 20-21.

⁴³ TURANJANIN 2024. p. 85.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ TURANJANIN 2024. p. 86.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Uo. p. 87.

⁴⁸ Uo. p. 88.

⁴⁹ KOSTIC – MATIC - BOSKOVIC 2022. p. 406.

az alkotmánymódosítási folyamatot alapvetően pozitívan értékelte, azonban hiányolta a politikai ellenzék részvételét, többek között a parlamenten kívüliét is.⁵⁰

5.1. A 2022-es alkotmányügyi reform

Az alkotmánymódosító javaslatot országos népszavazással erősítették meg 2022. január 16-án, melyen a részvételi arány valamelyest 30% alatti volt, az érvényes szavazatok 60,42%-a támogatta az alkotmánymódosítást.⁵¹ A 2022-es alkotmánymódosítás teljes mértékben kiváltotta a 2006-os Alkotmány igazságszolgáltatásra vonatkozó részét.⁵² A 2022-es alkotmánymódosítás egyik legfontosabb újítása az, hogy a bírák számára előírt 3 éves próbaidőt – egészen pontosan: határozott idejű kinevezést – megszüntette. Első kinevezésük ezután már határozatlan idejű. A Bíróügyi Főtanács elnökét pedig a bíró tagok maguk közül választják, abba csak nekik van beleszólásuk.⁵³ Ha a Nemzetgyűlés az általa delegált tagot nem választja meg 15 napon belül, akkor az „*anti-deadlock*” bizottság 30 napon belül, többségi szavazással dönt a fennmaradó jelöltek közül.⁵⁴

A rögtönítélő, ideiglenes, rendkívüli bíróságok létrehozása szintén alkotmányos tiltásra került.⁵⁵ Szintén fontos szempontként értékelhető, hogy a bírák már nem csak a hazai jogszabályokat, de az annak részévé vált ratifikált nemzetközi jogforrásokat is alkalmazhatják.⁵⁶

A határozatlan idejű kinevezés megszűnésének eseteit szintén alkotmányos szinten rögzítik. Ide tartozik a nyugdíjazás, bíró felmentési kérelme, a bírói tisztség gyakorlására való képesség végleges elvesztése, szerb állampolgárság elvesztése, elbocsátás. A bíró csak kérésére helyezhető át. Ennek hiányában csak kivételes esetben, az Alkotmányban meghatározott indokolt eseteken helyezhető, át, rendelhető ki.⁵⁷

A Bíróügyi Főtanács nem a bírói hatalom része, ezáltal nem rendelkezik bírói hatáskörrel. Nem bírói önkormányzati szerv, összetételét tekintve bírói és nem-bírói tagokból áll. Az igazságügyi igazgatást az Igazságügyi Minisztériummal közösen folytatja. Mindazonáltal a bírák kinevezésével és státuszával foglalkozó független szerv. Az új szabályozás ezáltal nagy részben teljesíti a VB sztenderdjeit, az Alkotmányban rögzített módon.⁵⁸ A Bíróügyi Főtanács 2022-től továbbra is tizenegy tagú szervezet. Hat bíró tag (bírák közül választva), négy prominens jogász a Nemzetgyűlés által választva, valamint hivatalból a Legfelsőbb Semmítőszék elnöke.

A Bíróügyi Főtanács vonatkozásában a Velencei Bizottság javaslata az volt, hogy a Legfelsőbb Semmítőszék⁵⁹ elnöke ne legyen annak tagja, melyet a szerb jogalkotó viszont elutasított, jogtörténeti és hagyománybeli okokra hivatkozva. Az a „kompromisszum” született, hogy a Legfelsőbb Semmítőszék elnöke nem lehet a Bíróügyi Főtanács elnöke, melyet a módosított Alkotmányban rögzítettek.⁶⁰ A Bíróügyi Főtanács maga választja az elnökét és alelnökét aszerint, hogy a bírói státuszú tagok választják az elnököt, míg a Nemzetgyűlés által választott (*nem bírói státuszú*) tagok választják az alelnököt. A Bíróügyi Főtanács döntéseit

⁵⁰ PETROV 2023. p. 242.

⁵¹ Norbert BECKMANN-DIERKES – Slađan RANKIĆ: *The Judicial Reform and Referendum in Serbia*. In: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. country report Serbia, January 2022. p. 1.

⁵² PETROV 2023. p. 242. o.

⁵³ Uo. p. 246.

⁵⁴ MARKOVIĆ. p. 23. o.

⁵⁵ PETROV 2023. p. 243.

⁵⁶ Uo. p. 244.

⁵⁷ Uo. p. 245.

⁵⁸ Uo. p. 246.

⁵⁹ 2023-tól Legfelsőbb Bíróság.

⁶⁰ PETROV 2023. p. 248.

többségi szavazással, legalább 8 tag részvételével hozza meg. Nincs azonban olyan kitétel, amely megkövetelné legalább egy, Nemzetgyűlés által választott tag részvételét, mely által a testület kizárólag a bíró tagokból álló többsége is hozhat döntést. Ez a kritikus hangok számára a „*sudocracy*”⁶¹ érzetét erősíti.⁶²

Az alkotmánymódosítás az ügyészséget is érintette. Bevezetésre került a mentelmi jog az ügyészek számára. A kinevezésre vonatkozó kezdeti „próbaidő”, azaz az első kinevezés három éves határozott időtartamra korlátozása megszűnt, és – akárcsak a bírák vonatkozásában – az ügyészek vonatkozásában is megszüntetésre került a Nemzetgyűlés kinevezési és felmentési jogköre.⁶³ Az Állami Ügyészi Tanács összetétele a 2022-es alkotmánymódosítás után változatlanul tizenegy tag. Öt, az ügyészek által választott ügyész, négy, Nemzetgyűlés által választott prominens jogász, és hivatalból a legfőbb ügyész, valamint az igazságügyért felelős miniszter.⁶⁴ Ebben a szervben tehát nem érvényesül az az elv, hogy a testület legalább fele az érintett szakma képviselője legyen.

A Bíróági Főtanács vonatkozásában már tárgyalt „*anti-deadlock*” mechanizmus az Állami Ügyészi Tanács tagjai választásánál is alkalmazott, az öttagú bizottság összetétele is megegyezik a Bíróági Főtanács esetében döntő bizottságéval.⁶⁵ A nagyobb fokú költségvetési hatáskör biztosítása a Bíróági Főtanács és az Állami Ügyészi Tanács részére elmaradt egy 2018-as alkotmánybíróági döntés nyomán. Ezt a kérdést nem rendezték az alkotmánymódosítás során sem.⁶⁶ Megszűnt viszont az ügyészi rendszer monokratikus berendezkedése, ezáltal nőtt az egyes ügyészek függetlensége és egyéni felelőssége, az ügyészeket pedig már nem a Nemzetgyűlés választja.⁶⁷

Konklúzió

A Velencei Bizottság kiemelte, hogy a jelentős és előremutató alkotmányos reformokat a szükséges és alkalmas jogalkotási folyamatoknak kell követnie. Egyébiránt a végrehajtott reformok és a jogszabály-tervezetek az elvárt fő szempontokkal javarészt összhangban vannak,⁶⁸ az Európai Bizottság az intézményes változásokat alapvetően pozitívan fogadta.⁶⁹ A Velencei Bizottság négy fő kulcsfontosságú problémát jelölt meg, melyekkel rendszerszinten kell foglalkozni, ezek: jelentős generációs különbségek és a bírói pálya alacsony attraktivitása; életpálya-modell hiánya (elsősorban rendezett és kiszámítható bérezés problémája); a „*rule of law*” szabályok nem élveznek abszolút elsőbbséget a nemzeti jogi, politikai és társadalmi viszonyukhoz való igazításuk valós szükségleteivel szemben; és a túlzott szervezeti hierarchia.⁷⁰

Mindezek mellett *„fennáll a veszélye egyrészt az EU feltételrendszerének és befolyása túlértékelésének, másrészt a különböző folyamatok szétválasztása túlbonyolításának*

⁶¹ Bírói túlképviselés, korporatizmus.

⁶² PETROV 2023. p. 248.

⁶³ TURANJANIN 2024. p. 92.

⁶⁴ Szerb Köztársaság Alkotmánya, 163. cikk, 2022-es módosítás utáni állapot (*Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*; 98/2006. és 115/2021. szám). (Ustav Republike Srbije; Sl. Glasnik RS; br. 98/2006 i 115/2021). Forrás: https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html. Hozzáférés: 2025. április 13.

⁶⁵ Uo.

⁶⁶ KOSTIC – MATIC – BOSKOVIC 2022. p. 408.

⁶⁷ Uo. p. 409.

⁶⁸ PETROV 2023. p. 249.

⁶⁹ ISMERETLEN SZERZŐ: SWD(2023) 695 final - COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - Serbia 2023 Report - Accompanying the document - Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy, 2023. p. 23-24. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023SC0695>.

⁷⁰ PETROV 2023. p. 250-253.

kockázata.”⁷¹ Mindezek mellett fontos figyelembe venni azt, hogy a „*rule of law*” írott és íratlan szabályai az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozatai, valamint az Európa Tanács véleményein és ajánlásain alapul,⁷² így annak implementálása csak fokozatosan mehet végbe az érintettek és a szélesebb nyilvánosság bevonásával, a helyi szokások figyelembevételével, a „*rule of law*” alapjai megkérdőjelezése nélkül.

⁷¹ DABETIĆ 2023. p. 23.

⁷² ISMERETLEN SZERZŐ: *What is the rule of law?* https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/what-rule-law_en. Hozzáférés: 2025. április 12.

Irodalomjegyzék

ĐORĐE D. MARKOVIĆ: *THE STRUGGLE FOR INDEPENDENT JUDICIARY IN SERBIA*. In: *Politička revizija* (Политичка ревија), 4/2024.

ISMERETLEN SZERZŐ: *SWD(2023) 695 final - COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - Serbia 2023 Report - Accompanying the document - Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy*, 2023. p. 23-24.

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023SC0695>

ISMERETLEN SZERZŐ: *What is the rule of law?* https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/what-rule-law_en.

Hozzáférés: 2025. április 12.

JELENA KOSTIC – MARINA MATIC BOSKOVIC: *REFORM OF PUBLIC PROSECUTION IN SERBIA IN LINE WITH EU ACCESSION REQUIREMENTS*. In: Jozef Čentíš - Lucia Kurilovská et al. (szerk.): *Efektívnosť prípravného konania – súčasný stav a výzvy pro futuro - Zborník príspevkov z konferencie, Bratislavské právnické fórum 2022*[online]. Wolters Kluwer SR.

NORBERT BECKMANN-DIERKES – SLADAN RANKIĆ: *The Judicial Reform and Referendum in Serbia*. In: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. country report Serbia, January 2022.

Szerb Köztársaság Alkotmánya, közlönyállapot (Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 98/2006. szám). 153. Fejezet. (*Ustav Republike Srbije, Član 153.; Službeni Glasnik Republike Srbije broj 98/2006*). Forrás:

http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf.pdf. Hozzáférés: 2025. április 13. (A továbbiakban: Szerb Köztársaság Alkotmánya, közlönyállapot.)

Törvény a Bírósági Főtanácsról (Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 116/2008., 101/2010., 88/2011. és 106/2015 szám), 12. szakasz. (*Zakon o Visokom savetu sudstva; Službeni glasnik RS 116/2008., 101/2010., 88/2011. i 106/2015.*). Magyar nyelvű fordítás: https://www.mnt.org.rs/sites/default/files/attachments/preciscen_z_o_visokom_savetu_sudstv_a-torveny_a_birosagi_fotanacsrol.doc. Hozzáférés: 2025. április 13.

VALERIJA DABETIĆ: *New Constitutional Amendments in the Field of Judiciary in Serbia – A Step Towards Europe?* In: *Contemporary Southeastern Europe* 2023. 10(2). Forrás: <https://contemporarysee.org/allfiles/documents/file-142-new-constitutional-amendments-in-the-field-of-judiciary-in-serbia-a-step-towards-europe.pdf>. Hozzáférés: 2025. március 10. p. 29.

VELJKO TURANJANIN: *The Role and Importance of the High Judicial Council in the Republic of Serbia: Towards Democratisation in the Field of the Judiciary*. In: *University of Bologna Law Review*, 2023. Volume 9, Issue 1. p. 80.

VLADAN PETROV: *Judicial Reform in Serbia in Light of "the Venetian Concept" of the Rule of Law*. In: *Central European Journal of Comparative Law*, Vol. 4 No. 2 (2023).