Háttéranyag az Emberi Jogok Európai Bírósága bíráinak kiválasztásáról

2026. szeptember 22.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága, ismertebb nevén strasbourgi bíróság (a továbbiakban: Bíróság) az európai emberi jogvédelmi rendszer legfőbb intézménye. 1959-ben állították fel az Európa Tanács keretében. Az Európa Tanácsnak jelenleg 46 állam a tagja,[1] Magyarország 1990 óta.

A Bírósághoz bárki fordulhat, akinek valamilyen emberi jogát egy részes állam megsértette. Eljárása az Emberi Jogok Európai Egyezménye[2] (a továbbiakban: Egyezmény) alapján zajlik, a kérelmezők az abban foglalt emberi jogok megsértésére hivatkozhatnak. Ha a Bíróság megállapítja, hogy a bepanaszolt állam valóban jogsértést követett el, kártérítést állapíthat meg a kérelmezőnek, amit az elmarasztalt állam köteles megfizetni. A Bíróság nem kötelezheti az adott államot a jogszabályai vagy bírósági ítéletei megváltoztatására, a nemzetközi jog alapján azonban az államnak kötelezettsége keletkezik arra, hogy a Bíróság ítéleteiből fakadó szükséges intézkedéseket megtegye a jövőbeni jogsértések elkerülése érdekében.

A Bíróságnak minden részes államból egy tagja van, akik megválasztásukat követően teljeskörű autonómiát élveznek az ítélkezésben, tehát nem a „saját" államuk érdekeit képviselik, hanem kizárólag szakmai és lelkiismereti meggyőződésük alapján járnak el. Nagyon fontos, hogy minden államból a lehető legfelkészültebb jogászok váljanak a Bíróság tagjává, ugyanis az adott államból érkező panaszok jogi hátterének feltárásában és a Bíróság felé közvetítésében kulcsszerepe van az adott államból érkezett bírónak. A bírónak befolyása van arra is, hogy az államából érkezett ügyek mikor kerülnek a Bíróság tárgyalási rendjébe. Magyarország számára is nagy tétje van tehát annak, hogy ki az innen érkező bíró.

A Bíróság tagjait az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése (a továbbiakban: Közgyűlés) választja meg három jelölt közül, ami a bírák számára demokratikus legitimációt biztosít, a bírójelölteket viszont a részes államok saját eljárásrendjük alapján választják ki. Bár az államoknak van mozgásterük az eljárás kialakításában, az Európa Tanács számos olyan alapvető szempontot határozott meg, amelyeket az eljárás során érvényesíteni kell, máskülönben a Közgyűlés elutasítja a jelölteket. Erre a gyakorlatban számos esetben volt már példa, 2025-ben Magyarország esetében is.[3]

A Bíróság első magyar tagja a jelenlegi köztársasági elnök, Baka András volt (1991–2008 között[4]), őt Sajó András követte (2008–2017 között). A Bíróság jelenlegi tagja 2017 óta az Alkotmánybíróság korábbi elnöke, Paczolay Péter, akinek a kilencéves megbízatási ideje 2026. április 23-án lejárt, ám az utódját a jelölési eljárás hiányosságai miatt azóta sem választották meg. Az Egyezmény lehetővé teszi,

[1] https://www.coe.int/en/web/portal/members-states. Oroszországot 2022-ben kizárták a szervezetből Ukrajna fegyveres megszállása miatt.
[2] https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_hun.
[3] 2016-ban pedig a három magyar jelölt visszalépett annak érdekében, hogy Magyarország elkerülje a formális elutasítást. A 2015-től előfordult példákat ebben a táblázatban lehet megtalálni: https://rm.coe.int/forthcoming-elections-for-judges-country-by-country-january-2023-/1680aa06ac.
[4] Az 1998 előtti szabály szerint a bírák még újraválaszthatók voltak.

hogy egy bíró mindaddig hivatalban maradjon, amíg az utódját nem választják meg, tehát még jelenleg is Paczolay tölti be a magyar bírói helyet. A bírói hivatali idő ilyen meghosszabbodása azonban – ami jelenleg három másik bíró esetében is fennáll – nagyon problematikus. Úgy tűnik, a magyar kormány is felismerte ezt, és igyekszik rendezni a helyzetet. Augusztus közepén a kormány határozatban[5] hívta fel az igazságügyi minisztert, hogy készítse elő a nyilvános pályázati eljárást a magyar bírójelöltek kiválasztására, és annak eredményéről 2026. november 30-ig tájékoztassa a kormányt. Ha a jelölési eljárás sikeres lesz, akkor is csak 2027-ben válthatja le egy új bíró Paczolay Pétert, hiszen a jelöléstől a megválasztásig még több hónap eltelik. A folyamatot nem lehet felgyorsítani, mert az az eljárási követelmények figyelmen kívül hagyásával járna. Ettől függetlenül üdvözlendő, hogy a folyamat elindult, és 2026. szeptember 15-én a Magyar Közlöny mellékletét képező Hivatalos Értesítőben megjelent a pályázati felhívás, egyhónapos határidőt nyitva a pályázatok benyújtásához. Ugyanakkor a jelöltek kiválasztására irányuló eljárás részleteit meghatározó jogszabály vagy más, jogi kötőerővel rendelkező dokumentum eddig nem született.

A vonatkozó Európa Tanácsi dokumentumok alapján a pályázati eljárással kapcsolatos legfontosabb követelmények a következők:

- Az eljárásnak kiszámíthatónak, előre rögzítettnek és nyilvánosan megismerhetőnek kell lennie. Ha nincsen erre vonatkozó egyértelmű, megszilárdult joggyakorlat, akkor az eljárásrendet jogszabályban kell rögzíteni. Minthogy Magyarországon nem beszélhetünk megszilárdult joggyakorlatról, ezért az eljárás jogszabályi meghatározása látszik szükségesnek.
- A jelölteknek szóló felhívást nyilvánosan és széles körben közzé kell tenni.
- A pályázatok benyújtására észszerű határidőt – legalább egy hónapot – kell biztosítani.
- A jelöltek személyéről döntő testület összetételének kiegyensúlyozottnak kell lennie. A testületben nem lehetnek túlsúlyban a kormányzatból érkező tagok, a tagok többségének az államigazgatáson kívülről kell érkeznie, például bíróságról, ombudsmani intézménytől, ügyvédi kamarától vagy a tudományos életből. Konkrét intézkedéseket kell hozni annak elősegítésére is, hogy a testületben a nemek aránya a lehető legkiegyensúlyozottabb legyen.
- A testület tagjainak névsorát előzetesen nyilvánosságra kell hozni.
- Az alkalmas jelölteket szóban, egységes szempontrendszer alapján meg kell hallgatni (ettől csak akkor lehet eltekinteni, ha a jelöltek nagy száma miatt kivitelezhetetlen), nyelvismeretüket mind írásban, mind szóban ellenőrizni kell.
- A jelöltek meghallgatása során biztosítani kell, hogy megfigyelőként jelen lehessenek a civil szervezetek, a jogászi szakmák és a független intézmények képviselői.
- A jelentkezőket tájékoztatni kell a pályázatuk eredményéről.
- A kiválasztott három jelölt személyét nemzeti szinten nyilvánossá kell tenni.

Az alábbiakban részletesebben is ismertetjük azokat a követelményeket, amelyeket az Európa Tanács jogi dokumentumai meghatároznak a bírókiválasztási folyamatra vonatkozóan. Bemutatjuk továbbá a legutóbbi, kudarccal végződő magyar bírójelölési eljárások hibáit is, amelyeket a jövőben el kell kerülni a sikeres bíróválasztás érdekében.

[5] A Kormány 1258/2026. (VIII. 14.) Korm. határozata az Emberi Jogok Európai Bírósága magyar bírójelöltjeinek kiválasztási rendjéről.

1. Az Európa Tanács által meghatározott követelmények

A bíróválasztás alapvető szabályait az Egyezmény tartalmazza.[6] Itt szerepel az, hogy a Bíróságnak minden részes államból egy tagja van, akiket kilenc évre, többségi szavazással választ a Közgyűlés az adott állam által összeállított, három jelöltet tartalmazó listáról, és nem választhatók újra. A bíróvá választhatóságnak szakmai és életkori feltétele is van. Egyfelől, „[a] bíráknak a legmagasabb erkölcsiséggel kell rendelkezniük és vagy magas bírói hivatal betöltéséhez szükséges képesítéssel kell bírniuk, vagy elismert szakértelemmel bíró jogásznak kell lenniük."[7] Másfelől, a bírójelölteknek 65 év alattinak kell lenniük akkor, amikor a jelöltlista benyújtását kéri a Közgyűlés.

A bíróválasztási folyamat tehát két részből áll: a nemzeti jelölési eljárásból és a Közgyűlés általi választásból. Mindkét szakaszban az Európa Tanács szakértői testületei segítik a döntéshozatalt. A jelölési folyamatnak kulcsjelentősége van abból a szempontból, hogy a választás sikeres lesz-e. Mivel az eljárás összetett és hosszadalmas, minden államnak érdeke, hogy megfelelő időben, jóval a hivatalban lévő bíró megbízatási idejének letelte előtt elkezdődjön a folyamat.

1.1. A bíróválasztási eljárás főbb lépései[8]

A kiválasztási eljárás a Közgyűlés Főtitkárának levelével indul. Körülbelül egy évvel azelőtt, hogy egy részes állam bírójának tisztsége letelne, a Főtitkár levélben fordul az adott állam kormányához, és felkéri a három bírójelöltet tartalmazó lista benyújtására egy meghatározott időpontig.

Ezt követően a kormány a saját belső eljárásrendje szerint kiválaszt három jelöltet. Azért van szükség több jelöltre, hogy a Közgyűlésnek valós választási lehetősége legyen a legalkalmasabb személy tekintetében.

Mielőtt a kormány benyújtaná a listát a Közgyűlésnek, egyeztetnie kell az Európa Tanács e célra felállított, független szakértőkből álló tanácsadó testületével *(Advisory Panel of Experts on Candidates for Election as Judge to the European Court of Human Rights).*[9] A testület feladata a kormány által kiválasztott jelöltek értékelése abból a szempontból, hogy megfelelnek-e az Egyezményben előírt szakmai és integritási követelményeknek (erkölcsi feddhetetlenség, valamint elismert jogászi tudás vagy magas bírói tisztség betöltésére való alkalmasság). Ha a testület egy vagy több jelöltet nem tart alkalmasnak, a kormány új jelölte(ke)t állíthat, vagy továbbléphet a következő szakaszra, ezzel azonban a jelöltlista elutasítását kockáztatja. A testületnek meg kell indokolnia, hogy egy jelöltet miért nem tart alkalmasnak.

---

[6] 20-23. cikk.

[7] 21. cikk 1. pont.

[8] A folyamat hatályos szabályait a Közgyűlés 2026 augusztusában aktualizált tájékoztatója [SG-AS (2026) 01, 10 August 2026] foglalja össze: https://rm.coe.int/procedure-for-the-election-of-judges-to-the-european-court-of-human-ri/1680aa8ddf.

[9] https://www.coe.int/en/web/dlapil/the-advisory-panel1. A 2010-ben létrehozott testületnek hét tagja van, akik a strasbourgi bíróság volt tagjai vagy valamely nemzeti legfelsőbb bíróság vagy alkotmánybíróság volt vagy jelenlegi tagjai.

A tanácsadó testület véleményének elkészülte után a kormány a három jelöltet tartalmazó listát megküldi a Közgyűlésnek, amely innentől nyilvánossá válik: közzéteszik a Közgyűlés honlapján. A tanácsadó testület is eljuttatja véleményét a Közgyűléshez. Ha a lista megküldésének határideje lejárt, a kormány már nem módosíthatja azt, a jelölteknek azonban van lehetőségük arra, hogy visszalépjenek. Ilyen esetben a kormány a visszalépett jelölt helyére állíthat új személyt.

A jelöltekről először a Közgyűlés 22 jogi végzettséggel rendelkező képviselőjéből álló szakértői bizottsága *(Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights)*[10] foglal állást. Zárt ülésen szóban meghallgatják a jelölteket (kivéve, ha a bizottság valamilyen eljárási vagy tartalmi okból, vagy a nemi kiegyensúlyozottsági szabály sérelme miatt már rögtön, meghallgatás nélkül elutasítja a listát[11]), kérdéseket tesznek fel, végül titkosan szavaznak a legalkalmasabb jelöltről,[12] akit a Közgyűlésnek megválasztásra javasolnak. A bizottság vizsgálja, hogy a kormány a lista összeállítása során érdemben konzultált-e a tanácsadó testülettel, és figyelembe vette-e annak véleményét. Elvben ugyanis a kormány olyan jelölte(ke)t is előterjeszthet a listán, aki(ke)t a tanácsadó testület nem támogatott, a bizottság gyakorlata azonban az, hogy az ilyen jelölte(ke)t maga sem támogatja, ez pedig a teljes jelöltlista elutasításához vezet.[13] A bizottság akkor is a lista elutasítására tesz javaslatot, ha a szóbeli meghallgatások alapján arra jut, hogy legalább egy jelölt szakmailag nem alkalmas a bírói tisztségre, nem felel meg az Egyezményben foglalt követelményeknek, vagy nincs meg a szükséges nyelvtudása. A lista elutasítását a bizottságnak indokolnia kell, azt azonban nem, hogy miért az adott jelöltet javasolja első helyen.

A jelöltekről a Közgyűlés titkos szavazással dönt.[14] Első körben az lesz a megválasztott bíró, aki megszerzi a szavazatok abszolút többségét. Ha ez senkinek sem sikerül, a második körben már elég a relatív többség. A győztes jelölt főszabály szerint a megválasztását követő három hónapon belül lép hivatalba.

---

[10] https://pace.coe.int/en/pages/committee-30/AS-CDH.

[11] Eljárási ok lehet, ha a nemzeti jelölési eljárás nem felelt meg a tisztességesség és átláthatóság alapvető követelményeinek, például nem volt nyilvános felhívás a jelentkezésre, a jelölteket szóban nem hallgatták meg, vagy nem került sor a tanácsadó testülettel való egyeztetésre. Tartalmi ok, ha a jelöltek közül legalább egy az önéletrajza alapján nem felel meg a bírákkal szemben az Egyezményben támasztott választhatósági feltételeknek (2026-os tájékoztató, 20. pont).

[12] A bizottságnak csak azon tagjai szavazhatnak, akik mindhárom jelölt szóbeli meghallgatásán jelen voltak. Annak a részes államnak a képviselői, amelyből a jelöltlistát előterjesztették, nem szavazhatnak, de az ülésen részt vehetnek.

[13] *The Advisory Panel of Experts on Candidates for Election as Judge to the European Court of Human Rights – A short guide on the Panel's role and the minimum qualifications required of a candidate.* https://rm.coe.int/short-guide-panel-pdf-a5-2757-1197-8497-v-1/1680a0ae31, 5. o.

[14] A gyakorlat azt mutatja, hogy a Közgyűlés szinte mindig megszavazza a jelölteket értékelő bizottság által első helyen javasolt jelöltet. *Resolution 1646 (2009) – Nomination of candidates and election of judges to the European Court of Human Rights.* https://pace.coe.int/pdf/6adfb02a7293ff6403e42946ceceab3785638c90437533634e433df4304607a8/res.%201646.pdf, 12. pont

1.2. A nemzeti jelölési eljárással kapcsolatos követelmények

Az Európa Tanács illetékes szervei több dokumentumban határoztak meg olyan általános követelményeket, amelyeknek a nemzeti jelölési eljárás során teljesülniük kell. Ha a jelöltek kiválasztása nem ezeknek megfelelően történt, akkor az a teljes jelöltlista elutasításához vezet.

A Közgyűlés 2009-ben fogadott el határozatot a bírójelölési eljárással kapcsolatos minimum követelményekről,[15] ezzel összhangban pedig a Miniszteri Bizottság 2012-ben egy részletesebb útmutatót tett közzé.[16] Az ezekből kirajzolódó szempontok érvényesítésére azért van szükség, hogy a jelentkezők közül a jelölési eljárás végén biztosan a három legalkalmasabb kerüljön a jelöltlistára.[17] Ezáltal a megfelelően lefolytatott jelölési eljárás végső soron a Bíróság tekintélyének, hatékonyságának és megfelelő színvonalú működésének biztosítékaként szolgál.[18] A Közgyűlés ezért határozatában nyomatékosan felszólította a részes államok kormányait, hogy – ha korábban nem tették – haladéktalanul alakítsák ki a megfelelő, előre rögzített, politikai befolyástól mentes nemzeti eljárásrendet a bírójelöltek kiválasztására.[19]

Alapvető követelmény, hogy a részes államoknak demokratikus, átlátható és diszkriminációmentes jelölési eljárást kell kialakítaniuk. A 2009-es határozat egyértelművé tette, hogy a Közgyűlés elutasítja az olyan jelöltlistát, amelyen nem szerepel három valóban alkalmas jelölt, és az olyat is, amelyet nem tisztességes, átlátható és előre rögzített eljárásban állítottak össze.[20] A részes államnak ezért a jelöltlista előterjesztésekor arról is tájékoztatnia kell a Közgyűlést, hogy a jelölteket milyen eljárásban választották ki.[21]

A jelölési eljárás során az alábbi konkrét követelményeknek kell teljesülniük:[22]

- az eljárásnak kiszámíthatónak és előre rögzítettnek kell lennie, vagy jogszabályban, vagy egyértelmű, megszilárdult joggyakorlat alapján;
- az eljárási szabályokat nyilvánosan közzé kell tenni;
- a jelölteknek szóló felhívást nyilvánosan és széles körben közzé kell tenni, úgy, hogy nagy valószínűséggel eljusson minden alkalmas jelölthöz;

[15] *Resolution 1646 (2009) – Nomination of candidates and election of judges to the European Court of Human Rights.* https://pace.coe.int/pdf/6adfb02a7293ff6403e42946ceceab3785638c90437533634e433df4304607a8/res.%201646.pdf

[16] *CM(2012)40-final – Guidelines of the Committee of Ministers on the selection of candidates for the post of judge at the European Court of Human Rights (Adopted by the Committee of Ministers on 28 March 2012 at the 1138th meeting of the Ministers' Deputies).* https://search.coe.int/cm?i=09000016805cb1ac. A dokumentumot 2014-ben és 2024-ben is módosították.

[17] 2026-os tájékoztató, 7. pont.

[18] 2009-es határozat, 1. pont.

[19] 2009-es határozat, 5. pont. A 2026-ban e tárgyban elfogadott újabb határozat is megismételte ugyanezt (13.1. pont).

[20] A 2026-os tájékoztató hat olyan esetet említ a 2016 és 2025 közötti időszakból, amikor pusztán eljárási indokból utasította el a Közgyűlés a jelöltlistát (8. pont).

[21] 2009-es határozat, 4.2. pont. A 2026-os tájékoztató kiemeli, hogy ebbe beleértendő a jelölteket kiválasztó testület összetételére vonatkozó tájékoztatás is.

[22] Ezeket a 2012-es útmutató sorolja fel.

- ha szükséges, a részes államoknak külön intézkedésekkel kell elősegíteniük, hogy elegendő számú alkalmas jelölt jelentkezzen;
- ha az eljárás úgy van kialakítva, hogy a jelöltekre harmadik felek tehetnek javaslatot, megfelelő garanciákkal kell biztosítani, hogy minden jelölt egyenlő eséllyel indul és pártatlanul értékelik, továbbá egyetlen alkalmas jelölt sem szorul ki az eljárásból;
- a pályázatok benyújtására észszerű határidőt kell biztosítani;
- a jelöltek személyéről döntő testület összetételének kiegyensúlyozottnak kell lennie, ahol a tagok különböző szakmai háttérrel bírnak, nem befolyásolhatók, és rendelkeznek a megfelelő jelöltek kiválasztásához szükséges szaktudással, tekintéllyel és közbizalommal;
- az alkalmas jelölteket szóban, egységes szempontrendszer alapján meg kell hallgatni, kivéve, ha ez a jelöltek nagy száma miatt kivitelezhetetlen – utóbbi esetben elfogadható a meghallgatás lehetőségét a jelentkezők egy szűkített listájára korlátozni;
- a jelöltek nyelvi képességeit is vizsgálni kell, lehetőleg a szóbeli meghallgatás során;
- a jelöltlistáról döntő testületben biztosítani kell a tagok egyenlőségét a döntéshozatal során, de azt is garantálni kell, hogy a testület minden körülmények között képes legyen döntést hozni;
- a jelöltlistát összeállító szerv csak akkor térhet el a jelölteket értékelő testület ajánlásától, ha ezt olyan indokkal tudja alátámasztani, ami a jelölési eljárással kapcsolatos követelményekkel függ össze;
- a jelentkezőket a nemzeti jogban előírt titkosítási szabályok figyelembevétele mellett tájékoztatni kell a pályázatuk eredményéről;
- a kiválasztott három jelölt személyét nemzeti szinten nyilvánossá kell tenni;
- a jelöltlista csak akkor küldhető meg a Közgyűlésnek, ha a tanácsadó testület alkalmasnak találta a jelölteket;
- amikor a kormány megküldi a tanácsadó testületnek a háromfős jelöltlistát és a jelöltek önéletrajzát, akkor a kiválasztási eljárás menetéről is tájékoztatnia kell a testületet.

A kormánynak a három jelöltet ábécérendben kell felvennie a listára,[23] vagyis a lista nem sugalmazhatja azt, hogy a kormány melyik jelöltet támogatja első helyen.

A jelöltlistán lehetőleg mindkét nemből szerepelnie kell legalább egy jelöltnek, kivéve ha ez rendkívüli körülmények miatt nem lehetséges,[24] vagy ha a listán szereplő jelöltek valamelyik neme alulreprezentált a testületben (40% alatt).[25] Ha a jelöltlistán csak az egyik nem képviselői szerepelnek, akkor a Közgyűlés bizottsága egyeztetést kezdeményez az adott állam igazságügyi minisztériumával arról, hogy fennállnak-e rendkívüli körülmények.[26] Ha nem, akkor a bizottság a jelöltlista elutasítását javasolja.

[23] 2009-es határozat, 4.3. pont.
[24] Ha a kormány megtett minden szükséges intézkedést, hogy mindkét nemből állíthasson jelöltet, de nem sikerült.
[25] 2012-es útmutató, II. 8. pont.
[26] A 2026-os határozat (10. pont) sajnálatosnak nevezi, hogy a Bíróságon belül jelenleg a nők aránya kevesebb, mint 40%. Erre tekintettel a kizárólag nőkből álló jelöltlistát a Közgyűlés nem utasítja el, a kizárólag férfiakból állót viszont igen.

A jelölteket véleményező, illetve a jelöltekről döntő testületekben is biztosítani kell a nemek kiegyensúlyozott arányát.[27]

A Közgyűlés 2026 áprilisában is elfogadott egy határozatot a bíróválasztási eljárást érintően.[28] Ebben a részes államok által alkalmazott jó gyakorlatok alapján[29] konkrét javaslatokat fogalmazott meg arra vonatkozóan, hogy az államok hogyan tudják méginkább megfelelővé és átláthatóvá tenni a jelölési eljárást. Például:[30]

- a jelentkezések benyújtására legalább egy hónapos határidőt kell adni;
- a jelölteket kiválasztó testület összetételére vonatkozóan:
  - a testületben nem lehetnek túlsúlyban a kormányzatból érkező tagok, a tagok többségének az államigazgatáson kívülről kell érkeznie, például bíróságról, ombudsmani intézménytől, ügyvédi kamarától vagy a tudományos életből;
  - a testület tagjainak névsorát előzetesen nyilvánosságra kell hozni;
  - a testület összetételét és a jelölési eljárás menetét jogszabályban (törvényben vagy kormányrendeletben) kell meghatározni, arról nem dönthet az illetékes miniszter;
  - konkrét intézkedéseket kell hozni annak elősegítésére, hogy a testületben a nemek aránya a lehető legkiegyensúlyozottabb legyen;
- a jelöltek meghallgatása során biztosítani kell, hogy megfigyelőként jelen lehessenek a civil szervezetek, a jogászi szakmák és a független intézmények képviselői;
- a jelölteket kiválasztó testületnek érdemes konzultálnia a Bíróság volt bíráival, akiket az adott államból választottak meg;
- a jelöltek nyelvtudását a meghallgatás során írásban és szóban is tesztelni kell;
- az Európa Tanács azon dokumentumait, amelyek a bírókiválasztás tárgyában születtek, le kell fordítani az adott állam hivatalos nyelvére, és el kell juttatni a jelölteket kiválasztó testülethez.

A Közgyűlés határozatában felhívta a Miniszteri Bizottságot, hogy vizsgálja felül és pontosítsa 2012-es útmutatóját ezeknek az újabb kritériumoknak megfelelően.[31] Ez azért is fontos, mert egyes részletkérdésekben előfordult, hogy a tanácsadó testület és a Közgyűlés bizottsága eltérően ítélte meg a nemzeti jelöltlista megfelelőségét. Szükség van tehát a minél részletesebb, világos követelmények meghatározására.

[27] 2009-es határozat, 5. pont.
[28] Resolution 2648 (2026), 21 April 2026. https://pace.coe.int/pdf/fb03963ac6ed95a470392b3648269004f68256610b0be1456ee305a0ed8d8a02/res.%202648.pdf.
[29] A határozat alapjául szolgáló jelentés melléklete táblázatban áttekinti minden részes állam eljárásrendjét: https://rm.coe.int/appendix-comparative-table-on-national-procedures-for-the-selection-of/48802a4ab0.
[30] 2026-os határozat, 7. pont.
[31] Recommendation 2306 (2026), 21 April 2026, https://pace.coe.int/pdf/81ab2e122e25e7f54d53bde61caab6b43f1ec39cda894e885713a3778ddb19e5/rec.%202306.pdf, 3.2. pont.

1.3. A bírákkal szemben támasztott követelmények

A bírákra vonatkozóan az Egyezményben előírt választhatósági feltételek az erkölcsi feddhetetlenség, valamint az elismert jogászi tudás vagy magas bírói tisztség betöltésére való alkalmasság (e két szakmai követelmény egyszerre is teljesülhet). A tanácsadó testület egy 2020-as útmutatóban[32] foglalta össze, hogy ezeket a szempontokat hogyan értelmezi.

Eszerint a „magas erkölcsiség" megköveteli többek között a megkérdőjelezhetetlen függetlenséget és pártatlanságot, a felelősségtudatot, a szorgalmat, a becsületességet, a mások iránti tiszteletet és a büntetlen előéletet is (beleértve a fegyelmi vétség miatti elmarasztalás hiányát). Ezeket a tulajdonságokat persze nem igazán lehet az önéletrajz alapján megítélni, de ha olyan információ derül ki, amely alapján nyilvánvaló integritási aggály merül fel, azt a testület figyelembe veszi.[33]

A szakmai alkalmasságot a magas szinten és hosszú időn át végzett, az emberi jogok ismeretét is megkívánó jogászi munka igazolja.

A „magas bírói hivatal betöltéséhez szükséges képesítés" elsősorban a legfelsőbb bírósági bírói vagy az alkotmánybírói hivatás gyakorlását jelenti. Azért nem lenne megengedhető, ha alsóbb szinten ítélkező bírák is a testületbe kerülhetnének, mert a Bíróság a legmagasabb szintű nemzeti bíróságok ítéleteiről foglal állást, amely döntés csak akkor lehet elfogadható a legfelsőbb bírák számára, ha velük egyenrangúnak tekinthető bíráktól származik.[34] Az azonban nincs kizárva, hogy egy alsóbb szinten ítélkező bíró a tudományos munkássága alapján, a vagylagos szakmai követelménynek megfelelve megválasztható legyen. A tanácsadó testület gyakorlata szerint ugyanakkor önmagában a legfelsőbb bírói pozíció betöltése nem tesz automatikusan alkalmassá egy jelöltet.

Az „elismert jogászi szakértelem" követelménye egyfelől a komoly jogtudósi előélethez kapcsolódhat, ha a jelölt egyetemi professzorként működik hosszabb ideje, és komoly tudományos publikációkat tud felmutatni az emberi jogok területén. Másfelől valamely jogászi végzettséghez kötött hivatás – pl. ügyvéd, ügyész, ombudsman, jogtanácsos, civil jogvédő, de akár diplomata vagy más állami hivatal – betöltése is megfelelő lehet, ha hosszú idejű szakmai tapasztalatot eredményez, és az emberi jogok területéhez vagy a nemzetközi/uniós joghoz kapcsolódik.

A tanácsadó testület értékelő eljárása írásban zajlik. Az érintett nemzeti kormány megküldi számára a jelöltek önéletrajzát, amelyek mellé a testület további információkat is kérhet a kormánytól. Az értékelés kizárólag a dokumentumok alapján történik, a jelöltek szóbeli meghallgatása nélkül. Külső forrásból, például civil szervezetektől vagy magánszemélyektől származó információk nem vehetők figyelembe, arra azonban van lehetőség, hogy ilyen információk alapján a testület a kormánytól hivatalos tájékoztatást kérjen.[35] A testület, bár nem ez a fő célja, a jelöltek kiválasztási eljárását is értékelheti az átláthatóság és tisztességesség szempontjából.[36]

[32] *The Advisory Panel of Experts on Candidates for Election as Judge to the European Court of Human Rights – A short guide on the Panel's role and the minimum qualifications required of a candidate.* https://rm.coe.int/short-guide-panel-pdf-a5-2757-1197-8497-v-1/1680a0ae31.
[33] 2020-as útmutató, 7. o.
[34] 2020-as útmutató, 8. o.
[35] 2020-as útmutató, 5. o.
[36] 2020-as útmutató, 4. o.

A Közgyűlés 2009-es határozata értelmében a jelöltekkel szemben támasztott követelmény még az Európa Tanács két hivatalos nyelve (vagyis a Bíróság munkanyelvei), az angol és a francia közül legalább az egyikből az aktív nyelvtudás, a másikból a passzív nyelvtudás.[37]

1.4. A 2026-os közgyűlési határozat

Az Európa Tanács nagy jelentőséget tulajdonít a fenti követelmények teljesülésének. Ezt a Közgyűlés fentebb említett 2026-os határozata[38] is megerősítette, amikor úgy fogalmazott, hogy a jelen időszakban, amikor „az Egyezmény rendszere példa nélküli kihívásokkal néz szembe, minden eddiginél fontosabb az Emberi Jogok Európai Bírósága tekintélyének megerősítése, annak biztosítása mellett, hogy valamennyi bírája a lehető legmagasabb szintű szakértelemmel, függetlenséggel és pártatlansággal rendelkezzen, továbbá hogy megválasztásuk eljárása tisztességes, átlátható és hatékony legyen.”[39]

Ezt a határozatot a Közgyűlés illetékes bizottsága által készített jelentés[40] alapján fogadták el. A jelentés a bíróválasztási eljárások tapasztalatait gyűjtötte össze és értékelte, és számos problematikus pontot azonosított, amelyekre tekintettel konkrét javaslatokat fogalmazott meg mind a részes államok, mind a Miniszteri Bizottság felé az eljárás javítása érdekében.[41]

Az utóbbi évek tapasztalatait összegezve a jelentés megállapította, hogy egyre több az olyan jelölés, amelyet el kell utasítani (a tanácsadó testület 2022–2025 között a jelöltek 16%-áról adott nem támogató véleményt). Egyre többször állítanak a kormányok túl fiatal vagy nem eléggé tapasztalt jelölteket. Vélhetően ennek az is az oka, hogy a Bíróságban elfoglalt tisztség nem eléggé vonzó a magasan kavlifikált jogászok, különösen a legmagasabb bírói tisztség betöltésére is alkalmasak számára. Ezért a Közgyűlés ösztönzi a részes államokat arra, hogy tegyék vonzóbbá a pozíciót, például azzal, hogy a Bíróságban eltöltött időt is beszámítják a bírói hivatali időbe, és a hivatali idejüket kitöltött bírákat segítik a jogász szakmába való visszailleszkedésben, valamint a megfelelő nyugdíjazásban.[42]

A határozat felhívja a részes államokat, hogy jelölési eljárási szabályaikat minél inkább igazítsák a vonatkozó Európa Tanácsi dokumentumokban foglalt követelményekhez, és időben nyújtsák be a

---

[37] Ennek bizonyítására a jelöltnek az önéletrajzában fel kell tüntetnie, hogy milyen szintű a nyelvtudása az olvasást, az írást és a beszédet illetően. Lásd a 2009-es határozatban közzétett önéletrajz mintát.

[38] Resolution 2648 (2026), 21 April 2026, https://pace.coe.int/pdf/fb03963ac6ed95a470392b3648269004f68256610b0be1456ee305a0ed8d8a02/res.%202648.pdf.

[39] 2026-os határozat, 1. pont.

[40] *Doc. 16361, 17 March 2026 – Procedure for the election of judges to the European Court of Human Rights Report, Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights, Rapporteur: Ms Petra Bayr.* https://pace.coe.int/pdf/6ac21b92c70b23ed7826384000d5c5c09cda8f7da00b8a0b4bd8eb8285ab7d83/doc.%2016361.pdf

[41] Ez alapján a Közgyűlés az alábbi ajánlást fogadta el: Recommendation 2306 (2026), 21 April 2026, https://pace.coe.int/pdf/81ab2e122e25e7f54d53bde61caab6b43f1ec39cda894e885713a3778ddb19e5/rec.%202306.pdf.

[42] 2026-os határozat, 8. pont.

megfelelő jelöltek listáját. Ösztönzi a nemzeti parlamenteket és az emberi jogok védelmével foglalkozó intézményeket, hogy kövessék figyelemmel a kiválasztási eljárást, valamint a civil szervezeteket és a jogász szakmai szervezeteket, hogy szorosan monitorozzák az eljárást.[43]

A Közgyűlés különösen nagy problémának látja azt, hogy a részes államok gyakran késlekednek a jelöltlisták benyújtásával (különösen akkor, ha a lista elutasítása miatt újat kell összeállítani), ami ahhoz vezet, hogy a hivatalban lévő bíró megbízatási ideje meghosszabbodik. Az Egyezmény ugyanis előírja, hogy a bírák utódjuk hivatalba lépéséig viselik tisztségüket, a folyamatban lévő ügyeikben azonban később is eljárhatnak.[44] Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha a bíró hivatali idejének lejártáig az utódját nem választották meg, továbbra is teljes jogú tagja marad a testületnek, és ellátja a bírói feladatokat (sőt, az utódja hivatalba lépését követően is továbbviszi még a folyamatban lévő ügyeit[45]). Vagyis a bíró hivatali ideje ezen a módon meghosszabbodhat, és meghaladhatja a kilenc évet. Ennek az átmeneti időszaknak az Egyezményben nincs határideje, tehát elvben korlátlan ideig tarthat.[46]

Ez a helyzet nagyon problematikus. Egyrészt egyenlőtlenséget teremt a bírák között, és bizonytalanná teszi a Bíróság és a bírák munkaterhét. Másrészt ellentmond annak az előírásnak, hogy a bírák megbízatási ideje 9 év és nem újraválaszthatók. Ezt a jelenséget tehát vissza kell szorítani. Erre tekintettel a Közgyűlés javaslatot tett a Miniszteri Bizottságnak az Egyezmény módosítására úgy, hogy a hivatali idő lejártán túl a bírák legfeljebb egy évig maradhassanak hivatalban, ha utódjukat nem választották meg.[47] Ez kizárná a bírák hivatali idejének automatikus és korlátlan meghosszabbodását, és az lenne a következménye, hogy ha az adott állam nem tud megfelelő bírójelölteket állítani, akkor az egy év letelte után nem lesz az állam által küldött tagja a Bíróságnak.

2. A magyar bírójelölési eljárások tapasztalatai

A magyar bírójelölési eljárással kapcsolatban már 2016-ban számos probléma merült fel, akkor azonban még sikerrel zárult a folyamat, bár Paczolay Pétert végül csak 2017-ben, egy sikertelen jelölési eljárást követő új eljárásban választották meg. 2016-ban a jelölési eljárás olyannyira átláthatatlan volt, hogy hazai civil szervezetek[48] nyílt levélben[49] fordultak Trócsányi László akkori igazságügyi miniszterhez, és kérték, hogy a már benyújtott jelöltlistát a kormány az eljárási szabályok elégtelensége miatt vonja vissza. Bár erre nem került sor, a listán szereplő három jelölt önként

[43] 2026-os határozat, 13.3. és 13.4. pont.
[44] Egyezmény 23. cikk 2. pont.
[45] A Bíróság Eljárási Szabályzata, 24. cikk 4. pont. Elérhető: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/rules_court_eng.
[46] Jelenleg négy olyan bíró van a testületben (köztük a magyar), akiknek már lejárt a megbízatási ideje, a Bosznia és Hercegovinából érkezett bíróé már 2021-ben. Lásd a 2026-os tájékoztatót, 12-14. o.
[47] Recommendation 2306 (2026) 3.1.
[48] Amnesty International Magyarország, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, Európai Roma Jogok Központja Alapítvány, Központ a Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány, Magyar Helsinki Bizottság, Magyar LMBT Szövetség, Magyar Női Érdekérvényesítő Szövetség, Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, PATENT Egyesület, Társaság a Szabadságjogokért, Transparency International Magyarország.
[49] https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Nyilt_level_strasbourgi_birovalasztas.pdf

visszalépett. Az új jelölési eljárás eredményeként került sor Paczolay megválasztására,[50] bár az akkori eljárás is bírálható volt abból a szempontból, hogy nem volt előre meghatározott eljárásrend, és a jelöltek kiválasztási folyamata sem a jogász szakma, sem a szélesebb nyilvánosság számára nem volt átlátható.

Paczolay tisztsége 2026. április 23-án lejárt, azonban a magyar kormány nem tudott a helyére új bírót küldeni, ugyanis az előterjesztett jelöltlistát az illetékes bizottság elutasította. Vélhetően azért, mert nem volt megfelelő az eljárás. A jelöltek szakmai kvalitásaik alapján megfelelőek lettek volna: két alkotmánybíró, Schanda Balázs és Szabó Marcel, valamint Rozsnyai Krisztina közigazgatási jogász professzor. Schanda és Rozsnyai már 2017-ben is szerepeltek a jelöltek között.

A magyar kormánynak 2025. augusztus 11-ig kellett megküldenie a háromfős jelöltlistát annak érdekében, hogy a következő év áprilisáig lezárulhasson az eljárás. Az Igazságügyi Minisztérium 2025. április 22-én tette közzé saját honlapján jelentkezési felhívást.[51] A határidő eredetileg nagyon rövid volt, mindössze május 6-ig tartott, ezt azonban végül meghosszabbították május 20-ig. A jelentkezők közül az Igazságügyi Minisztérium által létrehozott szakmai bizottság választotta ki a három jelöltet, aminek az elnöke a korábbi igazságügy-miniszter, Trócsányi László volt. Tagja volt még a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, Bánáti János, Varga Réka, a Fidesz által egyoldalú döntéssel megválasztott alkotmánybíró, a Kúria akkori főtitkára, Gyarmathy Judit, valamint Tóth Zoltán, az IM akkori jogalkotásért felelős államtitkára. A szakmai testület összetétele és működése azonban nem volt jogilag szabályozott és átlátható, munkájáról csupán a Közgyűlés bizottsága által közzétett dokumentumokból szerezhetők információk.

A Közgyűlés augusztus 25-én hozta nyilvánosságra a magyar kormány által benyújtott jelöltlistát.[52] 2016 után ismét a jelöltek között volt Rozsnyai Krisztina közigazgatási jogász professzor és Schanda Balázs alkotmánybíró, harmadikként pedig Szabó Marcel alkotmánybíró került a jegyzékre. A Közgyűlés bíróválasztással foglalkozó bizottsága azonban szeptember 17-én a lista elutasítását javasolta,[53] mindössze egyetlen mondatos indokolással: eljárási okok miatt. A jelöltek szóbeli meghallgatására ezért nem is került sor. Nem tudható, hogy ez az indok mit takar pontosan, de feltehető, hogy az eljárás átláthatóságával és a minisztérium által felállított szakértői testület összetételével kapcsolatban is merülhettek fel aggályok.

A bevett gyakorlatnak megfelelően a Közgyűlés követte a bizottság javaslatát, így szeptember 29-én elutasította a listát. 2026. március 2-ig kellett volna új listát állítania a magyar kormánynak, erre azonban mindeddig nem került sor.[54] Ugyanebben az időszakban egyébként Szlovákia és Ciprus jelöltlistáját is elutasították eljárási és személyi aggályok miatt (előbbit 2025 áprilisában,[55] utóbbit

[50] https://www.assembly.coe.int/LifeRay/CDH/Pdf/DocsAndDecs/20170124-ElectionECHRHungary.pdf. A két másik jelölt Rozsnyai Krisztina és Sonnevend Pál volt.
[51] https://kormany.hu/application/documents/af98a662-0347-4fe7-94cb-1ae2b9bbd7c3/download
[52] https://pace.coe.int/pdf/8dd6ff91d7b27f913d3ecdcb3af24b5868bcc9ba1c8583a0fe2b41f7a5d45039/doc.16235.pdf.
[53] https://pace.coe.int/pdf/e87435c516a0cf5cdbf5016e19e9239d0add9bbda9b692625707ac17d9e6c4b0/doc.16257 add. 2.pdf.
[54] Az időpontok ebből a táblázatból láthatók: https://rm.coe.int/forthcoming-elections-for-judges-country-by-country-january-2023-/1680aa06ac
[55] https://pace.coe.int/pdf/d38a2edb4defb92cc8c636068664300d487f217428f348702306c8bed99c85f1/doc.16140 add. 2.pdf

2024 szeptemberében[56]). Szlovákiának így jelenleg nincs tagja a Bíróságban, Ciprusról azonban időközben sikerült bírót választani.

Összefoglalva: ahhoz, hogy a 2026–2027-es magyar bíróválasztás eredményes legyen, az igazságügyi minisztériumnak számos tényezőt szem előtt kell tartania. Egyfelől olyan eljárásrendet kell kialakítania a bírójelöltek kiválasztására, amely megfelel a nemzetközi követelményeknek: nyilvános felhívást kell majd közzétenni, a jelentkezésre elegendő időt biztosítani, a jelölteket szóban meghallgatni. Az eljárásból az egyoldalú befolyásolás lehetőségét ki kell zárni, a jelölteket kiválasztó testületben többségben kell lennie a független szakembereknek. Másfelől olyan jelölteket kell választani, akiknek a függetlensége és pártatlansága megkérdőjelezhetetlen, és a legfelkészültebb, legmagasabban kvalifikált, az emberi jogok és a nemzetközi jog területén is hosszú ideje jártas, stabil angol és francia nyelvtudással rendelkező jogászok közé tartoznak. A jelöltlista összeállításban a minisztériumnak érdemben együtt kell majd működnie az Európa Tanács tanácsadó testületével, amelynek a véleményét figyelembe kell venni.

A közgyűlési bizottság gyakorlata alapján eljárási okból a nemzeti jelöltlista elutasítására kell számítani, ha:

- a jelölési eljárásban a tanácsadó testülettel nem egyeztettek;
- nem volt átlátható jelölési eljárás;
- a jelölteket a kiválasztás során nem hallgatták meg;
- a jelöltválasztási folyamatban a kormányzat képviselői túlsúlyban vannak;
- a jelöltekről döntő testületben fennállt az illetéktelen befolyásolás veszélye.

Tartalmi okból kell számítani a jelöltlista elutasítására, ha a három jelölt közül legalább egy nem felel meg a választhatósági követelményeknek.

A részes állam kormányának érdeke, hogy a kiválasztási folyamat során érdemben egyeztessen a tanácsadó testülettel, a testület ugyanis fel tudja hívni a figyelmet azokra az eljárási és tartalmi hiányosságokra vagy problémákra, amelyeket korrigálva az állam elkerülheti a jelöltlista elutasítását.

[56] https://pace.coe.int/pdf/80ac6e8f23f0e5903a3a5b003cadb8ea69635fd21b8198704f25a9f1373f1f93/doc.16045 add. 2.pdf