



Magyar Helsinki Bizottság



A bírák jogállásáról, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló magyar szabályozás Kormány által javasolt korrekciójának

ELEMZÉSE

a Velencei Bizottság véleményének fényében

Az igazságszolgáltatás működését meghatározó sarkalatos törvények megalkotását 2011 decemberében kiadott elemzésünkben a jogállam tragédiájaként éltük meg.¹ A törvények véleményezése során arra hívtuk fel a közvélemény figyelmét, hogy a kormánytöbbség reformként aposztrofált törvénycsomagja oly módon próbálja a bírói hatalmi ágat gyorsabb és hatékonyabb működésre bírni, hogy közben felszámolja a jogállamiság végső garanciáját jelentő bíráskodás függetlenségének intézményes garanciáit. A kormányzat megalapozatlanságra hivatkozva ez alkalommal is visszautasította a releváns kritikákat,² hangsúlyozva, hogy *“a magyar igazságügyi reform nemzetközi összehasonlításban is megállja a helyét, a bírói függetlenséget a legcsekélyebb mértékben sem csorbítja az új szabályozás.”*³ A Velencei Bizottság legújabb jelentése azonban ezúttal sem a kormánytöbbség álláspontját igazolta.

Az Európa Tanács alkotmányjogi szakértői bizottsága tüzetesen megvizsgálta a bíróságok szervezetére és igazgatására, valamint a bírák jogállására vonatkozó új magyar szabályokat. A demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartásának európai követelményeit szem előtt tartó testület véleményében⁴ rendkívül éles kritikának adott hangot, amely szerint alapjaiban tartja elfogadhatatlannak a bírói igazgatás Magyarországon kiépített új szisztémáját. A csaknem harmincoldalas elemzés a szabályozás részelemeivel szemben megfogalmazott súlyos bírálatok nyomán arra a végkövetkeztetésre jut, hogy a *“az új bírósági rendszer a maga egészében fenyegeti az*

¹ <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=494>

² <http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=176804>,

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=128&p_felsz=22&p_szoveg=&p_felszig=22, http://hvg.hu/itthon/20111103_repassy_igazsagszolgalatas

³ Répássy Róbert közigazgatási és igazságügyi minisztériumi államtitkár országgyűlési felszólalása:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=128&p_felsz=22&p_szoveg=&p_felszig=22. Lásd még: http://www.hirado.hu/Hirek/2011/11/03/09/Repassy_nem_csorbul_a_biroi_fuggetlenseg.aspx.

Rétvári Bence parlamenti államtitkár állásfoglalásához lásd: <http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=176804>

⁴ CDL-AD(2012)001 Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012), a továbbiakban: Vélemény, letölthető:

[http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)001-e.pdf)

*igazságszolgáltatás függetlenségét.*⁵ A nemzetközi összehasonlítás vonatkozásában a testület kiemeli, hogy *“a bírósági igazgatás Magyarországon képzett rendszere olyan kuriózum, amilyen egyetlen más európai országban sem létezik.”*

A Kormány – nyilvánvalóan a Velencei Bizottság véleményében megfogalmazottak miatt – kezdeményezte a szóban forgó két törvény módosítását.⁶ Ez a kormányzati válasz azonban nem ad okot megnyugvásra. Részben azért nem, mert a benyújtott törvényjavaslat a Velencei Bizottság által megfogalmazott tételes kritikának csak egy részére reflektál csupán, a Bizottság számos észrevétele – ahogyan arra jelen elemzésünkben rámutatunk – jogalkotói válasz nélkül marad. Még ennél is fontosabb azonban, hogy a törvények egyes szabályainak újraírása nyilvánvalóan nem alkalmas a szabályozás koncepcionális problémáinak kiküszöbölésére.

A Kormány úgy kezeli a Velencei Bizottság bírálatát, mintha az egy egyébként jó szabályozási filozófia mentén kialakított törvénycsomag egyes szabályainak helyességét kérdőjelezné meg csupán. Ezzel szemben a Velencei Bizottság véleménye az új rendszer olyan koncepcionális problémáira mutat rá, amelyek nem küszöbölhetők ki a törvény egy-egy nyilvánvaló hibájának kiigazításával. Az európai normákhoz illeszkedő szabályozás kialakításához a jogalkotónak a szabályozás célját és rendező elveit is újra kellene gondolnia, és az újragondolt koncepcióhoz kell ezt követően megalkotni az annak megfelelő új szabályokat. Ahogy azt már fent írtuk, a Velencei Bizottság véleményének konklúziója szerint *“az új bírósági rendszer a maga egészében fenyegeti az igazságszolgáltatás függetlenségét”*.

A kormányzatnak észre kellene vennie, hogy a szabályozás alapállása elhibázott, az nem felel meg az alkotmányosság Európa-szerte követett alapelveinek. Legnagyobb hibája, hogy a bírói függetlenségre nem úgy tekint, mint amely a jogállami rendszerek megkerülhetetlenül biztosítandó működési alapelve, ennél fogva a szabályozás nem bátyázza körbe garanciákkal a bíróságok függetlenségét, nem ellensúlyozza és nem teszi ellenőrizhetővé a bírói igazgatás elnökének kezében koncentrált hatalmat. Ezen alapállásból fakad, hogy a Kormány által javasolt jogszabály-változtatások nem hoznak érdemi előrelépést a bíróságok működésének függetlensége szempontjából. A mozaikszerű változtatások nem alkalmasak a rendszerszerű problémák kezelésére. Így például az Országos Bírósági Hivatal elnöke néhány hatáskörének elvétele még nem eredményezi a Hivatal elnökének kezében összpontosuló hatalom érdemi korlátozását, ha az nem párosul az Országos Bírói Tanács autonómiájának kiszélesítésével, az elnök elszámoltathatóságának növelésével, továbbá az elnök döntéseiért vállalt politikai felelősség, valamint a döntéseivel szembeni jogorvoslati lehetőség kiszélesítésével.

Egészen nyilvánvaló az is, hogy a törvényalkotás körülményeiből fakadó legitimációs deficit, amelyre a Velencei Bizottság felhívja a figyelmet, szintén nem orvosolható egy-egy szabály módosításával. Kifogásolt a törvény elfogadásának gyorsasága, az ellenzékkel és a civil társadalommal való konzultáció mellőzése.⁷ E hiányosságok kizárólag a jogalkotási folyamat újratekintésével pótolhatók. A kormány módosító javaslata tehát kísérletet sem tesz a törvény elfogadása körülményeivel kapcsolatos problémák kiküszöbölésére.

⁵ Vélemény 117. pont

⁶ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény módosításáról szóló T/6393. számú törvényjavaslat.

⁷ Vélemény 9. pont.

A kifogásolt törvények módosítása önmagában ugyancsak nem tekinthető adekvát válasznak a Velencei Bizottság azon fontos észrevételére, amely szerint az alkotmányi szinten szabályozandó kérdéseket nem megfelelő jogforrási szinten határozta meg a jogalkotó.⁸ A Velencei Bizottság állásfoglalásával egyetértve szükségesnek tartjuk, hogy a bíróságokra vonatkozó, alkotmányos garanciát jelentő szabályok az Alaptörvénybe kerüljenek, az ennél alacsonyabb szinten rögzített szabályok ugyanis nem garantálhatják megfelelően az igazságszolgáltatás függetlenségét és a bírósági szervezetrendszer stabilitását. A Velencei Bizottság véleményét kiegészítendő, megjegyezzük, hogy az alkotmány szintjére az alkotmányosságot hosszú távon garantálni hivatott szabályok tartoznak, és nem az aktuális kormányzati érdekeket kiszolgáló szabályokat kell e rangra emelni, ahogyan azt a kormánytöbbség például az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseiben tette (feltehetőleg azért, hogy ezek nyilvánvaló alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság ne állapíthassa meg.)⁹

Beláthatatlan következményekkel járhat, ha a kormányzat nem tesz maradéktalanul eleget a Velencei Bizottság által felrajzolt követelményrendszernek. E következmények pedig jóval túlmutatnak azon, mint hogy egy-egy nemzetközi szakértői vagy politikai szervezet felemeli a szavát az új szabályozás és az új rendszer ellen. Az igazságszolgáltatás függetlensége és a tisztességes eljárás a jogállami értékrend nélkülözhetetlen kritériuma, megsértésük kihat az egész jogrendszerre. A bíróságok ítélezési tevékenységükkel garantálják az alapvető szabadságok és más jogok érvényesülését, a közigazgatás működésének törvényességét. E funkciók már akkor is veszélybe kerülnek, ha a bíróságok függetlensége csak látszólag fenyegetett, a politikai akarat ténylegesen nem talál utat az ítélező bírákhoz. A mindenkori kormányoknak a bírói hatalmi ággal szembeni bármilyen erőfitogtatása, még akkor is, ha közvetlen módon nem hat a bírák ítélezési tevékenységére, olyan környezetet teremt, amelyben a bíró és az igazságszolgáltatásért a bírósághoz forduló ügyfél is joggal feltételezheti, hogy a bíró politikai nyomás alatt áll. Ez megingathatja a jogkereső közönségnek a független igazságszolgáltatásba vetett bizalmát és a bíróság eljárásának pártatlanságát is. Ennél is súlyosabb, ha a bíróságok működésébe beszivárogozik a pártpolitika; ez ugyanis azonnal jelentkező anomáliákat okoz: a bíróságok az igazságszolgáltatás helyett – mint ahogy erre a magyar történelem bőségesen szolgálhat példával – a kormányzati akarat kiszolgálásával fognak foglalkozni. Ez elvezethet oda, hogy senki nem bízhat abban, hogy szükség esetén részére igazságot szolgáltatnak a bíróságok. Nincs az a tisztességes aktuálpolitikai cél, amelynek oltárán a független igazságszolgáltatás, vagy az abba vetett hit feláldozható lenne.

A Kormánynak a Velencei Bizottság minden kifogására megnyugtató választ kell adnia. Az eddig kezdeményezett módosítások azonban csak részben fedik le a Bizottság által megkívánt változtatásokat, ráadásul a törvény egyes szakaszainak átírása nem képes orvosolni a törvény koncepcionális hibáit. Annak érdekében, hogy világossá tegyünk, a Velencei Bizottság bírálata tükrében hol marad adós a jogalkotó a válaszlépésekkel, az alábbiakban összevetjük a Velencei Bizottság véleményét és az azokra adott kormányzati válaszokat. E körben hangsúlyozzuk, hogy a Velencei Bizottság alább részletezett kritikáit egy új, a bírói függetlenség és a tisztességes eljáráshoz való jog maradéktalan érvényesülését szem előtt tartó törvény megalkotásához, nem pedig egy koncepcionálisan elhibázott törvény módosításához kell felhasználni.

⁸ Vélemény 20. pont.

⁹ Erre a veszélyre a Velencei Bizottság is utal (90. pont). Az Átmeneti rendelkezések alkotmányellenességével kapcsolatban lásd még: Alkotmányellenes az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit az Alaptörvény részévé tenni. <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=500>

Részletes elemzés

A Velencei Bizottság (a továbbiakban: VB) a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényről (Bszi.) és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényről (Bjt.) adott véleményének konklúziója az, hogy a két törvény (az Alaptörvénnyel és az Átmeneti rendelkezéssel összefüggésben) radikálisan átalakítja az eddigi bírósági rendszert, és ez az átalakítás összességében veszélyezteti a bírászkodás függetlenségét (116-117.). A veszély fokát az jelzi, hogy a Bizottság szerint az új magyar rendszer példátlan Európában és nem felel meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) tisztességes tárgyaláshoz való jogot garantáló 6. cikkének.

A VB szerint a két törvénnyel az a legfőbb probléma, hogy egy személy, az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének a kezében koncentrálódik a hatalom. Az Európa Tanács egyetlen tagországában sem ruháznak fel egy embert ilyen fontos jogokkal, beleértve a bírók és bírósági vezetők kiválasztásának jogát. Sem az OBH elnökének a megválasztása, sem feladatainak a gyakorlása nem ellenőrzött. Az OBH-elnök az egyedüli döntéshozó a bírósági rendszer adminisztrációjának gyakorlatilag minden vonatkozásában, és a széles diszkrecionális jogkörei ellen alig lehet bírósági felülvizsgálattal élni. Megválasztása nélküli a bírákkal való egyeztetést, és a jogsértés eseteit kivéve az elnököt senki se vonhatja felelősségre. Az igen hosszú hivatali idő (9 év) csak fokozza az aggodalmakat.¹⁰

A Vélemény tizenhat – legjelentősebbnek ítélt – területen jelezte a vizsgált magyar szabályozással kapcsolatban, hogy azok mindenképpen revízióra szorulnak:¹¹

1. számos szervezeti kérdés sarkalatos törvényben való szabályozása;
2. az OBH elnökének kilenc évre történő megválasztása, amely korlátlan ideig meghosszabbodhat akkor, ha azt egy, az országgyűlési képviselői helyek egyharmadával rendelkező ellenzéki párt akarja;
3. az OBH elnöke azon hatásköreinek túl nagy köre, amelyeket nem vétőzhat meg az OBT, és amelyek bírói felülvizsgálatára sincs lehetőség;
4. az OBH elnökének – mint egyetlen személynek – biztosított hatáskörök, a megfelelő elszámoltathatóság egyidejű megteremtése nélkül;
5. az indokolási kötelezettség előírásának elmaradása az OBH elnökének minden döntése vonatkozásában;
6. az Országos Bírói Tanács (OBT) tagjainak kizárólag bírák közül történő választása úgy, hogy annak nem tagjai más szereplők (ügyvédek, civil társadalom);
7. az OBT hatásköreinek javaslattételre/véleményezésre való korlátozása a hatáskörök túlnyomó része esetében;
8. az OBT elnökének bíró kinevezési jogkörével szembeni OBT-vétó hiánya;

¹⁰ Vélemény 118. pont.

¹¹ Vélemény 119. pont.

9. a bírák bírósági elnök általi ellenőrzésének rendszere: a bírósági elnöknek jelentenie kell a magasabb szintű bíróságnak azokat az ítéleteket, amelyek eltérnek a korábbi esetjogtól (jogegységi eljárások);
10. az OBH elnökének erős befolyása a bírósági elnökök és más bírósági vezetők kinevezésére;
11. az OBH elnökének az a joga, hogy jogegységi eljárást kezdeményezzen, amely nem illeszkedik az adminisztratív szerepéhez;
12. a bírók – akár többszöri – határozott idejű kinevezése;
13. a bírák akaratuk ellenére való áthelyezésének lehetősége és a megtagadás szigorú következményei ('felmentés', automatikus elbocsátás);
14. a tisztességes eljárás megfelelő garanciáinak hiánya az értékelési és fegyelmi eljárásokban;
15. az ügyáthelyezési jog, különös tekintettel arra, hogy az áthelyezéssel érintett ügyek és bíróságok kiválasztásának objektív kritériumai hiányoznak;
16. a bírák korai nyugdíjazásának szabályozása.

1. Számos szervezeti kérdés sarkalatos törvényben való szabályozása

A Velencei Bizottság véleménye (16-20.)

Az Alaptörvényről adott véleményében a VB már sajnálatát fejezte ki amiatt, hogy az Alaptörvény nagyon általános keretszabályozást valósít meg a bíróságokkal kapcsolatban, és a sarkalatos törvényekre maradnak fontos szabályok a bíróságok szervezetével, igazgatásával és a bírák jogállásával kapcsolatban. A véleményezett két törvény számos rendelkezése sarkalatos szabálynak minősül, vagyis kétharmados többség kell a megváltoztatásukhoz. A kétharmados szabályokkal kapcsolatban az Alaptörvényről kialakított véleményében a VB jelezte, hogy azok körét a feltétlenül szükségesre kell szorítani, mert amennyiben nemcsak alapvető kérdéseket, hanem specifikus részletszabályokat is kétharmados rendelkezések szabályoznak, akkor maga demokrácia kerül veszélybe, mivel a többségi hatalomgyakorlás válik lehetetlenné.

A két vizsgált törvényben számos olyan technikai szabály is sarkalatosnak minősül, amelyek kivételét a többségi elv hatálya alól semmi nem indokolja (abszurd példa erre a Kúria elnökének első osztályú repülőn való utazásának, vagy utazása során a kormányváró helyiségek használatára való joga). Ugyanakkor a bíróságok szervezetének általános szabályait, az OBT és az OBH összetételét és legfontosabb hatásköreit magában az Alaptörvényben lett volna indokolt szabályozni.

A Kormány törvényjavaslata

A miniszter által javasolt változtatás egyáltalán nem reagál ezen VB javaslatra.

A Kormány kritikákra adott válaszána értékelése

A VB ezen észrevételét semmilyen mértékben nem veszi figyelembe a módosítás.

2. Az OBH elnökének kilenc évre történő megválasztása és a korlátlan idő lehetősége

A Velencei Bizottság véleménye (28-31.)

Az új magyar szabályozás alapján az OBH elnökét az Országgyűlés kétharmados többséggel választja meg kilenc évre, aminek a célja a kormány képviselői által a VB-nek adott tájékoztatás szerint az, hogy az OBH elnökének mandátumát elvállasszák az Országgyűlés mandátumától, összhangban a hatalmi ágak elválasztásának követelményével. A VB álláspontja szerint ez a cél elviekben helyes, azonban az igazgatási – és különösen a bírósági igazgatási – hatáskörrel rendelkező személy esetén a rendkívül hosszú mandátummal arányos fékeket és ellensúlyokat kellene bevezetni, azonban a Bizottságnak erős kétségei vannak utóbbi vonatkozásban.

Továbbá, abban az esetben, ha a kilenc éves mandátum lejártá után az Országgyűlés kétharmados többséggel nem tud új OBH elnököt megválasztani, annak mandátuma meghosszabbodik mindaddig, amíg nem sikerül új elnököt választani, vagy amíg az elnök el nem éri a kötelező nyugdíjazási korhatárt. A VB szerint megoldást jelenthetne a problémára az, ha az OBH-elnök mandátumának lejártá után – új elnök sikertelen választása esetén – az OBH alelnöke lenne átmeneti időre az elnök, de ez csak abban az esetben elfogadható, ha az alelnököt nem egyedül az elnök választja meg.

A Kormány törvényjavaslata

A Törvényjavaslat a kilenc éves mandátum, illetőleg a mandátum határozatlan időig történő meghosszabbodásának lehetőségével kapcsolatban semmilyen módosítást nem vezet be. Navracsics Tibor országgyűlési képviselő olyan tartalmú módosító javaslatot terjesztett elő a törvényjavaslathoz, amely szerint az OBH elnöke nem választható újra.¹²

A Kormány kritikákra adott válaszának értékelése

A Kormány által javasolt változtatás nem ad választ az OBH elnöke jogállásával kapcsolatos kritikákra, de a Törvényjavaslat – később itt is elemzett szabályaival – korlátozza az OBH elnökének hatáskörét. Értékelésünk szerint a jogállási szabályok érintetlenül hagyása miatt ezek nem oldják meg a VB által felvetett probléma lényegét, vagyis azt, hogy rendkívül hosszú időn keresztül fontos területeken ellenőrizetlen hatáskört gyakorol a bírósági igazgatásban egy olyan személy, akit nem a bíróság választott meg, így döntései nem tekinthetők a bírósági önigazgatás megtestesülésének. A törvényjavaslat nem változtat azon, hogy az OBH elnöke a kilenc évre szóló megbízási idő lejártá után az új elnök megválasztásáig annak ellenére továbbgyakorolhatja igazgatási jogköreit, hogy e hatalomgyakorlás demokratikus legitimitása erősen megkérdőjelezhető.

3-5. Az OBH elnök hatáskörei, felelőssége és elszámoltathatósága, indokolási kötelezettsége

A Velencei Bizottság véleménye (33-43.)

A VB véleménye az OBH elnökének hatvanhat hatáskörét sorolja fel. Ezekkel kapcsolatban megállapítja, hogy néhány közülük szokásos igazgatási hatáskörnek minősül, egyesek nem, és több hatáskör rendkívül tágan értelmezhető fogalmakkal van körülírva anélkül, hogy azok gyakorlásának

¹² T/6393/18. számú módosító javaslat.

kritériumait meghatározná a törvény. Ez aggályos, különös tekintettel arra, hogy a hatásköröket egyetlen személy, és nem egy testület gyakorolja.

A VB véleménye szerint az OBH elnökének működésével kapcsolatos transzparencia csak részben biztosított, mivel az elnök beszámolóit nem tartalmazzák kötelezően a meghozott döntései során figyelembe veendő kritériumokat, így a döntések indokolása nyilvánosan nem megismerhető, ami különösen azért aggályos, mert az imént említettek szerint is a hatáskör gyakorlására vonatkozó szabályok rendkívül széles mozgásteret biztosítanak az elnök számára (pl. szolgálati érdek – Bjt. 31. § (2) bekezdés, vagy pályázat kiírása nélküli bírói álláshely betöltése – Bjt. 9. § (3) bekezdés). Ez pedig az egyedi döntések legitimitását sodorja veszélybe, mert a lényegileg diszkrecionális jogkörök konkrét alkalmazásának igazolhatósága a határozatlan jogfogalmak fényében kizárt (értsd: a szolgálati érdek parttalan fogalom, a pályázat kiírása vagy mellőzése kapcsán hozott döntést pedig semmivel nem kell indokolni).

A VB elismeri azt is, hogy az OBH elnöke bizonyos mértékig elszámolással tartozik az OBT felé (az OBT vizsgálhatja az OBH elnök központi igazgatási döntéseit és jelzéssel élhet, ha problémát észlel, szabályozási javaslattal élhet, véleményezheti az elnök által kiadott szabályokat és a bíróságok költségvetését). Azonban ez az ellenőrzés igencsak részleges, mivel az OBT sok tekintetben függő pozícióban van attól a személytől, akinek tevékenységét ellenőrizheti. *Elsősorban* azért, hogy az OBT minden tagja bíró, így ki vannak téve az OBH elnöke által gyakorolható hatásköröknek (kirendelés, áthelyezés alacsonyabb bírósághoz), ami visszatarthatja az OBT tagjait bármilyen kritika megfogalmazásától. *Másrészt* az OBT működési feltételeit is az OBH elnöke biztosítja. *Harmadrészt*, az OBH elnöke jogosult az OBT zárt ülésein is részt venni.

Mindezekhez hozzáadódik, hogy az OBH elnöke a meghatározatlan tartalmú „méltatlanság” esetén fosztható meg a tisztségétől, amit egy parlamenti kisebbség is meg tud akadályozni.

Mindezek miatt a VB a következő javaslatokat fogalmazta meg:

- a) Az OBH elnöke legyen köteles minden döntését indokolni, az indokolásnak minden esetben jogszabályban meghatározott kritériumok alkalmazására kell vonatkoznia.
- b) A jogilag kötelező döntések bírósági felülvizsgálatát lehetővé kell tenni.
- c) Az OBH erősebb kontrolljának egyik lehetséges módja az OBT megerősítése például úgy, hogy lehetővé teszik, hogy tagjai között ügyvédek és a civil szektor képviselői is részt vehessenek, vagy a parlamenti kontrollt erősítik vagy az igazságügyi miniszter felügyeleti jogkörét úgy, hogy az egyidejűleg nem veszélyezteti a bíróságok függetlenségét.
- d) Csökkenteni kell az OBH elnökének hatásköreit.

A Kormány törvényjavaslata

A Kormány által javasolt módosítások a következőkkel reagálnak a Velencei Bizottság ezen javaslataira:

1. Ha az OBH elnöke bíróságot jelöl ki, arra az OBT által meghatározott elvek alapján lesz csak lehetőség, és az OBH elnökének a döntésében részleteznie kell, hogy milyen módon vette figyelembe ezeket az elveket (2. §).
2. Évközi beszámolási kötelezettsége lesz az OBH elnökének az Országgyűlés igazságszolgáltatással foglalkozó bizottsága felé [4. § (4) bekezdés].

3. A beszámolóknak ki kell terjednie a bírói és bírósági vezetői kinevezések és felmentések, valamint a bírói kirendelések indoklására, illetve az eljáró bíróság helyett másik bíróság kijelölésére vonatkozó hatáskör gyakorlásának szempontjaira és körülményeire [5. § (2) bekezdés].
4. Az OBT ülésein tanácskozási joggal a következők is részt vehetnek az OBH elnöke és az igazságügyért felelős miniszter mellett: a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, a legfőbb ügyész, az OBT elnöke és a tanácskozási joggal részt vevők által meghívott eseti szakértő, továbbá az OBT elnöke által meghívott civil és egyéb érdekképviselői szervezet képviselője [9. § (1) bekezdés].
5. Az OBT zárt ülésén főszabály szerint nem vehet részt az OBH elnöke [9. § (3) bekezdés].
6. Az OBT egyetértési jogot kap akkor, ha az OBH elnöke el akar térni a bírói pályázati rangsortól vagy a bírósági vezető kinevezése esetén a véleménytől [6. § (4) bekezdés, 10. § (2) bekezdés, 14. §].
7. Az OBT a költségvetését saját maga határozza meg, amelyről megállapodik az OBH elnökével, az OBT költségvetése az OBH költségvetésén belül elkülönítetten jelenik meg (7. §).
8. Az OBT lesz jogosult az OBH elnöke helyett arra, hogy kivételesen indokolt esetben elrendelje a társadalom széles rétegét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyek soron kívüli elintézését [6. § (3) bekezdés].
9. Az OBH elnöke helyett az OBT adhat felmentést a bírósági vezető és hozzátartozója együttalkalmazásának tilalma alól [6. § (4) bekezdés, 13. és 25. §].
10. A bíró lemondása, nyugállományba helyezése, a felső korhatár elérése esetén, vagy ha a bíró az áthelyezéshez nem járul hozzá, az OBH elnöke helyett az OBT engedhet 3 hónapnál rövidebb felmentési időt és adhat felmentést a munkavégzési kötelezettség alól [6. § (4) bekezdés, 13. és 25. §].

A Kormány kritikákra adott válaszána értékelése

A Törvényjavaslat az OBH elnökének hatásköreit néhány területen érdemben korlátozza. Így például a Törvényjavaslat értelmében az OBT működési feltételeinek meghatározása már nem kizárólagosan OBH elnöki hatáskör. Emellett a Törvényjavaslat az OBT egyetértő döntését követeli meg ahhoz, hogy az OBH elnöke eltérjen a bírói, illetve bírói vezetői kinevezések előzetesen megállapított rangsorától. Mindazonáltal a Törvényjavaslat nemcsak azt teszi lehetővé, hogy az OBH elnöke új javaslatot tegyen az OBT felé, hanem azt is, hogy eredménytelenné nyilvánítsa a pályázatot, ami szintén súlytalanná teszi az OBT döntését. Ha ugyanis olyan döntés születik, amellyel az OBH elnöke nem ért egyet, akkor az érvénytelenítéssel egyszerűen elérheti, hogy az első helyen rangsorolt pályázó semmiképpen se töltsse be az adott pozíciót. Az érvénytelenítést pedig még indokolni sem kell.

Mint látható, e témában több módosításra is sor kerül, és a módosítások összességében érdemben korlátozzák az OBH elnökének hatáskörét, azonban a javaslatokat tételesen megvizsgálva egyértelmű, hogy lényegi problémákat nem kezel a Kormány által javasolt módosítás.

1. A bíróságok kijelölésével kapcsolatos hatáskört illetően továbbra sem jogszabály határozza meg azokat a feltételeket, amelyek alapján az OBH elnöke gyakorolhatja bíróság kijelölési jogát, vagyis az új szabályozás alapján kijelölt bíróság sem lesz törvényes bíróság.
2. A kijelöléssel szemben továbbra sincs sem az eredetileg eljáró bíróságnak, sem a kijelölt bíróságnak, sem az eljárásban résztvevő feleknek jogorvoslati joguk.
3. Az OBT költségvetését ugyan maga határozza meg, de ezt lényegében felülírja az a szabály, hogy erről meg kell állapodnia az OBH elnökével. Ez praktikus azt jelenti, hogy az OBT nem maga határozza meg a költségvetését. Az pedig, hogy a költségvetése az OBH költségvetésén belül elkülönítetten jelenik meg nem jelent költségvetési védettséget, mert ez a szabály nem biztosít rendelkezési jogot az OBT számára a saját költségvetése fölött.
4. Az OBT-ülések résztvevői körének szélesítése is Janus-arcú megoldás: a tanácskozási joggal való részvétel nem jelenti a szervezet hatáskörök gyakorlásának pluralisztikussá tételét, a VB javaslata pedig erre vonatkozott.
5. Nincs szó a Törvényjavaslatban az OBH elnökének jogilag kötelező döntéseivel szemben igénybe vehető jogorvoslatról sem.
6. Összességében az OBT függése az OBH elnökétől nem szűnik meg a javasolt módosítások alapján. A bizonytalan jogfogalmakkal körülírt hatásköröket a módosítás nem pontosítja, legfeljebb újjal cseréli föl, (például a „szolgálati érdek” helyett az „ügyteher egyenletes elosztása” céljából), anélkül, hogy az „egyenletes” fogalomnak bármilyen meghatározását adná.

6-8. Az Országos Bírói Tanácsal (összetétel, hatáskörök) kapcsolatos megállapítások

A Velencei Bizottság véleménye (44-52.)

Az OBT összetétele túlságosan homogén, kizárólag bírák vesznek benne részt, ami a veszéllyel jár, hogy a testület túlságosan befelé fordul, a „felhasználó igények” nem csatornázódnak be a döntéseibe. A VB javaslata szerint az OBT összetételének pluralisztikusnak kell lennie azzal az elvi jellegű megköttéssel, hogy a tagok többségének a bírák közül kell kikerülnie.

Az OBT hatáskörével kapcsolatban a VB megjegyzi, hogy a testület lényegében semmiben nem dönt, javaslattevő-véleményező funkciója van, így hatékony ellenőrzést nem tud végezni. A VB álláspontja szerint a hatáskörök ilyen gyenge volta nem tesz eleget az Alaptörvény azon rendelkezésének, amely szerint a bírói önkormányzat szervei részt vesznek a bíróságok igazgatásában.

Az a tény, hogy az OBT elnöke félévente más, lehetetlenné teszi egy erős elnöki pozíció létrejöttét, és kötelezővé teszi az alkalmasságát bizonyított elnök cseréjét is (mivel a státusz nem meghosszabbítható).

A Kormány törvényjavaslata

A fent már ismertetett, OBT-vel kapcsolatos módosításokon túl a bírói öngazgatási szervek bírósági igazgatásban betöltött szerepének erősítését célozza az a módosítás, amely szerint a Kúria teljes ülése, bármely ítélőtábla vagy törvényszék összbírói értekezlete kezdeményezheti az OBT feladatkörébe tartozó kérdésnek az OBT napirendjére vételét és megtárgyalását, és a javasolt kérdést az OBT tagjainak egyharmadának javaslatára napirendre kell tűzni (8. és 11. §).

A Kormány kritikákra adott válaszána értékelése

Az OBT hatáskörét érintő azon módosítások, amelyek lényegében az OBH elnökének jogait korlátozzák (az OBT egyetértési joga arra az esetre, ha az OBH elnöke el akar térni a bírói pályázati rangsortól vagy a bírósági vezető kinevezése esetén a véleménytől, valamint a soronkívüliség elrendelése jogának az OBH elnökétől az OBT-hez való áthelyezése) helyénvalók, bár – mint azt az OBH hatásköréről szóló értékelésben fentebb leírtuk – elégtelenek.

Az OBT napirendjével kapcsolatos kiegészítés érdemben semmit nem tesz hozzá a bírói önkormányzati szerveknek a bíróságok öngazgatásában való részvételéhez. Ennek oka – amint azt a VB véleménye egyértelműen leszögezi – az, hogy a pusztá véleményezés nem jelent részvételt, ez a szabály pedig csak arról szól, hogy az OBT milyen kérdést tárgyaljon meg. Vagyis nem az OBT hatáskörének módosítását jelenti, csak arra vonatkozik, hogy milyen módon áll össze az a napirend, amelynek tárgyalása alapján véleményt nyilvánít az OBT. Így az OBH elnökének hatáskörével kapcsolatban kifejtett vélemény továbbra is érvényes: az OBT a most benyújtott törvényjavaslat módosítása eredményeképpen kapott ugyan valódi döntési jogköröket a bírói és bírósági vezető kinevezések kapcsán, de más igazgatási kérdésben nem ez a testület dönt, függetlenségét az OBH elnökének korántsem neutrális jogkörei továbbra is veszélyeztetik.

9 és 11. A bírák bírósági elnök általi ellenőrzésének rendszere (jogegységi eljárások) és az OBH elnökének az a joga, hogy jogegységi eljárást kezdeményezzen

A Velencei Bizottság véleménye (69-75.)

A bírói függetlenségnek két egymást kiegészítő oldala van: a külső függetlenség a többi állami hatalomgyakorlás hatásaitól védi a bírót, a belső függetlenség pedig azt biztosítja, hogy a bíró kizárólag a törvények, s ne a magasabb rangú bírák előírásainak megfelelően ítélkezzen. Bár a bírák belső függetlenségét a Bjt. kimondja, a Bszi. számos pontján zavart kelt a törvényszékek és bíróságok irányításában megmutatkozó hierarchia. (A VB elismeri, hogy a jogegységi eljárás az 1997-es törvényben is szerepelt, és hogy az intézmény gyökerei a 19. századba nyúlnak vissza.)

A VB szerint is legitim követelmény, hogy a jogalkalmazás és jogértelmezés konzisztens legyen. Ám ellentétben a *stare decisis* elvével és a kontinentális fellebbezési rendszerrel, a Bszi. az alsóbíróságok és a törvényszékek igazságszolgáltatási tevékenységébe való aktív beavatkozás lehetőségét teremti meg. A Bszi. azon rendelkezései, amelyek szerint a bírósági elnökök és a kollégiumvezetők kötelesek a vezetésük alatt álló bíróságok ítélkezését folyamatosan figyelemmel kísérni, a bírósági elnökök és a kollégiumvezetők pedig kötelesek tájékoztatni a magasabb szintű bíróság vezetőjét és a Kúriát, ha a vezetésük vagy felügyeletük alatt álló bíróságon elvi kérdésben ellentétes gyakorlat alakult ki, vagy ellentétes elvi alapokon nyugvó jogerős határozatokat hoztak, a bírósági elnököket a bírák igazságszolgáltatási tevékenységének felügyelőjévé teszik (26-27. §). A Bjt. 67. § alapján a bírák értékelésénél figyelembe kell venni a tevékenységükről szóló kimutatást, aminek részét képezik a másodfokú és a felülvizsgálati határozatokra vonatkozó adatok, a felsőbbíróságok döntéseitől való eltérés tehát hátrányosan fogja befolyásolni a bírák értékelését. Ennek a bírói függetlenségre nézve „dermesztő hatása” lehet.

Az ítéletek széleskörű nyilvánossága, valamint a magasabb bíróságokhoz való indokolt fellebbezési lehetőségek rendszerint elegendőek a jogalkalmazás és a jogértelmezés egységének biztosítására anélkül, hogy akadályoznák a bírói függetlenség érvényesülését. Önmagában egyfajta jogegységi eljárás is elfogadható, ha megfelelően garantált az, hogy nem jár negatív hatással a bíró karrierjére.

Ugyanakkor ezt a felülvizsgálati rendszert a bírósági rendszerben létrejött hatalomkoncentráció fényében kell értékelni.

A jogegységi eljárás kezdeményezésének lehetősége tovább erősíti az OBH elnökének meghatározó szerepét is, mivel a Bszi. 27. § (4) bekezdése szerint az OBH elnöke a Kúria elnökének jogegységi eljárás indítványozására tesz javaslatot, ha a feladatai ellátása során észleli, hogy a jogalkalmazás egysége érdekében ez szükséges. A jelenlegi OBH-elnök jelezte, hogy élni is kíván ezzel a felhatalmazással. A VB szerint azonban ezt a felhatalmazást, ami sajnos túlmegy az OBH-elnök igazgatási és szervezési jogkörein (65. §), törölni kell a törvényből.

A Kormány törvényjavaslata

A Törvényjavaslat nem foglalkozik az ellenőrzési rendszerre vonatkozó kritikával. Annyit azonban tartalmaz, hogy az OBH-elnök nem kezdeményezheti a jogegységi eljárás megindítását, hanem jelzi a Kúria elnökének, ha álláspontja szerint ilyen eljárást kell lefolytatni (1. §).

A Kormány kritikákra adott válaszána értékelése

A VB azt mondta, törölni kell, nem azt, hogy kimondani az indítványozási jog hiányát. A jelzési jog fenntartása továbbra is ellentétes a VB kifejezett véleményével, amely szerint az OBH elnökének igazgatási és szervezeti feladatai vannak, és ezektől idegen az ítékezés felügyeletével kapcsolatos tevékenység, amit a jelzési jog bevezetése továbbra is az OBH elnökének feladatává tesz. A 27. § (4) bekezdést egyszerűen hatályon kívül kell helyezni.

10. Az OBH elnökének erős befolyása van a bírósági elnökök és más bírósági vezetők kinevezésére.

A Velencei Bizottság véleménye (62-65.)

Az OBH elnöke nevezi ki az ítélőtáblák és törvényszékek elnökét, elnökhelyettesét és kollégiumvezetőit (Bszi. 128. §). A törvény ugyan szabályozza a kinevezési eljárást, de nem tartalmazza a kinevezésről szóló döntés kritériumait. A Bszi. ezzel túl nagy befolyást ad az OBH elnökének a bírósági vezetők kinevezésében. Az elnök még az OBT egyetértésének hiányában is kinevezhet bírósági vezetőt. Fennáll annak veszélye, hogy az OBH elnöke főként olyan bírósági vezetőket nevez ki, akik egy véleményen vannak vele. Ez különösen aggasztó a bírók korai nyugdíjazásának, valamint annak a ténynek a fényében, hogy 2011 második felében kinevezési moratórium volt érvényben (lásd alább), ami valószínűleg számos bírósági vezetői hely megüresedését eredményezte, mert e helyek mindegyikét az új szabályok szerint fogják betölteni.

A VB szerint a Bszi-t olyan szabályokkal kell kiegészíteni, amelyek az OBT-elnök hatalmának hatékonyabb ellenőrzését eredményezik. Az egyik lehetőség az lehet, hogy a megreformált OBT nagyobb szerepet kap, legalább vétőjogot, a bírósági vezetők kinevezésében.

A Kormány törvényjavaslata (10. §)

A Bszi. 128. §-a rendelkezik arról, hogy az egyes bírósági vezetőket kinek van joga kinevezni, a 131. §-a pedig meghatározza, hogy bírósági vezető kinevezése előtt kinek van joga véleményezni a tisztség betöltésére irányuló pályázatot. A Törvényjavaslat egyrészt a Bszi. 132. § (4) bekezdését egészíti ki azzal, hogy a kinevezésre jogosultnak a véleményező szerv javaslatát figyelembe véve kell a döntését meghoznia. Változatlanul hagyja azonban azt a szabályt, hogy a kinevezésre jogosultat a véleményező szerv javaslata nem köti, csak írásban indokolni köteles a javaslattól eltérő döntést (a

Kúria és az OBH elnöke az indokairól csak tájékoztatja az OBt-t, és e tájékoztatási kötelezettség nem érinti a bírósági vezető kinevezését [132. § (5) bekezdés]).

Másrészt a Törvényjavaslat úgy módosítaná a Bszi. 132. § (6) bekezdését, hogy ha a Kúria és az OBH elnöke olyan bírósági vezetőt akar kinevezni, aki a véleményező szerv többségének a támogatását sem kapta meg, akkor ezt csak az OBt egyetértésével tehetik.

A Kormány kritikákra adott válaszána értékelése

Az első módosítás csak kifejezetten előírja a figyelembevételi kötelezettséget, gyakorlatilag nem módosítana a jelenlegi szabályokon. A másik módosítás a VB által nyomatékosan ajánlott vétőjogot csak a véleményező testület ajánlásától való eltérés legsúlyosabb esetére vezeti be, azaz az OBt csak akkor kerül bevonásra, ha az OBH elnöke által kinevezni kívánt személyt még a véleményező szerv többségének szavazatát sem kapta meg. Az ideális az lenne, ha a rangsortól való eltéréshez minden esetben szükség lenne az OBt egyetértésére.

Kiegészítés a Véleményhez: Szintén túl nagy hatalmat ad a Bszi. a törvényszéki elnökök kezébe, akik nemcsak saját helyettesüket, hanem a járásbírósági elnököt, helyettesét, csoportvezetőjét és csoportvezető helyettesét is kinevezik [128. § (5) bekezdés].

12. A bíró határozott idejű és ismételhető kinevezése

A Velencei Bizottság véleménye (66-68.)

A határozott idejű bírói kinevezés a VB szerint a bírói függetlenség szempontjából problematikus, mert az ügyek meghatározott módon való eldöntésére irányuló nyomás nehezedhet a bíróra. A Bji. ráadásul a határozott idejű kinevezés megismétlésének a lehetőségét is tartalmazza. Továbbá már a bírói kinevezés előtt is, akár 6 évig is, bírósági titkári pozíciót kell betölteni, ami azt jelenti, hogy bírói tevékenységet ellátó személy (az Alaptörvény szerint vétség esetén a titkár is ítélkezhet) akár 9 évig is bizonytalan helyzetben maradhat. Emiatt máshogy viselkedhet, mint az a bíró, aki határozatlan időre van kinevezve („előzetes alkalmazkodás”). A határozott idejű kinevezés tehát már önmagában is problematikus, a titkári idő pedig csak tovább súlyosbítja a problémát.

A határozott idejű kinevezés bevezetésének kéz a kézben kell járnia a határozatlan idejű kinevezésről való döntés garanciáival. Ha a határozott idejű kinevezések elengedhetetlenek, arra a döntésre, amivel elutasítják a bírónak a hivatalában való megerősítését, ugyanolyan objektív kritériumoknak és ugyanazoknak az eljárási garanciáknak kell vonatkozniuk, mint a bíró elmozdítására. (A VB megjegyzi, hogy Ausztriában a határozott idejű kinevezés során értékelik a bírójelölteket, és ennek ideje alatt közreműködhetnek az ítéletek előkészítésében, de saját maguk nem ítélkezhetnek.)

A Kormány törvényjavaslata (16. §)

Rögzíti, hogy a határozott idejű kinevezést legfeljebb egy ízben lehet megismételni.

A Kormány kritikákra adott válaszána értékelése

Az egyszeri ismétlés lehetőségének rögzítése mellett a Törvényjavaslat minden mást változatlanul hagy. Figyelmen kívül hagyja a VB-nek azt a véleményét, hogy a határozott idejű kinevezés önmagában is problematikus, és továbbra is fenntartja az ismételt határozott idejű kinevezés lehetőségét (a titkári időt beleszámolva így is 9 évig maradhat a státusz bizonytalan).

A Törvényjavaslat értelmében a bírósági titkárok szabálysértés esetén továbbra is önállóan dönthetnek szabadságvesztéssel járó elzárás kiszabásáról. A bírósági titkárok erre vonatkozó döntési jogosultsága súlyosan csorbítja a személyes szabadság érvényesülésének eljárási biztosítékait. A személyes szabadság elvonása (pl. elzárással) olyan súlyos alapjog-korlátozás, amely az Alkotmánybíróság szerint is megköveteli a független, pártatlan bíróság döntését.¹³

13-14. A bírák áthelyezésének lehetősége és a tisztességes eljárás megfelelő garanciáinak hiánya az értékelési és fegyelmi eljárásokban

A Velencei Bizottság véleménye (76-85.)

A bírák elmozdíthatatlansága függetlenségük fontos aspektusa. Az áthelyezés lehetősége a nyomásgyakorlás és a függetlenség elleni támadás veszélyét hordozza, ezért az áthelyezésére csak kivételesen és csak a bíró beleegyezésével kerülhet sor (kivéve a fegyelmi büntetést és a bírósági szervezet átalakítását). A Bji. 31. § viszont kifejezetten feljogosítja az OBH és a törvényszék elnökét arra, hogy szolgálati érdekből vagy szakmai fejlődésének elősegítése érdekében a bírót hozzájárulása nélkül másik bíróságra helyezze át (háromévenként legfeljebb egy évre). A „szolgálati érdek” túlságosan általános és túl széles, a háromévenként egy év pedig túlságosan gyakori lehetőséget biztosít még akkor is, ha az a bíró beleegyezésével történik. Am ha a bíró az áthelyezéséhez nem járul hozzá, szolgálati viszonya 6 hónapos felmentési idővel a törvény erejénél fogva megszűnik. [Bji. 90. § j) pont, 94. § (3) bekezdés]. Ez rendkívül szigorú automatikus szankció. Még ha bizonyos kivételes körülmények között a hozzájárulás nélküli áthelyezés igazolható is (átszervezés), ennek világos és egyértelmű szabályok alapján, és a jogorvoslat lehetőségének biztosításával kell történnie.

A Bji. V. fejezete alapján a bírákat értékelni kell. Alkalmatlanság esetén a bírónak 30 napon belül le kell mondani tisztségéről [81. § (1) bekezdés], anélkül, hogy vitathatná az értékelés eredményét. A tisztességes eljárás követelményei csak arra az esetre vonatkoznak, amikor a bíró visszautasítja a lemondásra való felszólítást (szakmai alkalmatlansági eljárás), és ez a megközelítés nincs összhangban az EJEE 6. cikkével. A bíró ugyan hivatalban marad a szakmai alkalmassági eljárásban a fegyelmi bíróság jogerős határozatának meghozataláig, de nem ítélkezhet.

A Kormány törvényjavaslata (17-23. §§)

A 17. § a „szolgálati érdek” helyett bevezeti „a bíróságok közötti ügyteher egyenletes elosztásának biztosítása” fordulatot. A 18. § lehetővé tenné a bíró számára a munkájáról készített értékeléssel kapcsolatos álláspontja kifejtését. A 19. § az alkalmatlansági eljárást pontosítja: a vizsgálóbiztos köteles meghallgatni az eljárás alá vont bírót, és kikérni a bírósági vezetője véleményét. A 20. § az egészségügyi alkalmatlansági eljárás megindításának feltételeit pontosítja. A 21. § csak annyival egészítené ki a hozzájárulás megtagadása esetére vonatkozó jogkövetkezményeket, hogy a bíró kérheti, hogy a felmentés ideje alatt is dolgozhasson (dönteni az OBH-elnök jogosult). A 22. §-a egy új § bevezetésével a szolgálati bíróságok összetételét az OBT által jóváhagyott ügyrend keretében rendezné (lásd még a 6. § (2) bekezdését), a 23. § pedig az OBT elnöke által indítható fegyelmi eljárások lehetőségét szűkítené.

¹³ 71/2002. (XII. 17.) AB határozat

A Kormány kritikákra adott válaszáinak értékelése

A Törvényjavaslat részben felel meg a VB kritikájának. A „bíróóságok közötti ügyteher egyenletes elosztásának biztosítása” fordulat valamivel talán pontosabb feltétel ugyan, de az „egyenletesség” megítélése továbbra is meghagyja az önkényes döntés lehetőségét. A hozzájárulás nélküli áthelyezés lehetősége és annak automatikus szankciója továbbra is fennmaradna. Az értékelési eljárásokkal kapcsolatban a Törvényjavaslat pontosítja ugyan a Bji-t, de érdemben nem változtat a jelenlegi szabályozott eljáráson. Egyedül a fegyelmi ügyekkel kapcsolatban megfogalmazott kritikának felel meg a Törvényjavaslat azzal, hogy bevezeti a törvényes bíróság garanciáját, és szűkíti az OBH elnökének fegyelmi eljárás indítására vonatkozó jogosultságát.

15. Az ügyáthelyezési jog

A Velencei Bizottság véleménye (86-94.)

Az ügyáthelyezés a bíróságok pártatlanságának egyik döntő jelentőségű eleme. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joggyakorlata szerint a „törvény által létrehozott [bíróóság]” az EJEE. 6. cikkében azt biztosítja, hogy „a bírósági szervezet egy demokratikus társadalomban ne a végrehajtó hatalom döntésétől függjön, hanem a parlament által kibocsátott törvényektől”. A 6. cikk ráadásul nemcsak arról rendelkezik, hogy az a fórum, melyen a joghoz való hozzájutás a tisztességes eljárás követelményei között megvalósul, törvényen alapuló bíróság legyen, hanem arról is, hogy az eljáró bíróság általában és az adott helyzetben is független és pártatlan legyen. Mindez pedig azt foglalja magában, hogy a bírák és az egyes ügyekkel megbízott bírói testületek objektív és nyilvános kritériumok alapján, és ne *ad hoc* és/vagy *ad personam* módon legyenek kiválasztva.

Az ügyáthelyezési jog a diszkréció elemét tartalmazza, amivel könnyen vissza lehet élni úgy, hogy a bírák túlterhelésével vagy kizárólag súlytalan ügyek szignálásával nyomás alá helyezik a bírót. Szintén lehetséges a politikailag érzékeny ügyek meghatározott bíróhoz való átirányítása, meghatározott bírótól való elvonása. Mindez igen hatékony módja lehet az eljárások kimenetele befolyásolásának.

Az ügyelosztás főszabálya (Bsz. 8-9. §) törvény által előzetesen meghatározott egyértelmű kritériumokat tartalmaz, ám kivételesen széles lehetőséget teremt arra is, hogy a bíróság elnöke az ügyelosztási rendet a tárgyévben „szolgálati érdekből vagy a bíróság működését érintő fontos okból” módosítsa. Ráadásul a Bsz. 76. § (4) bekezdés b) pontja arra is felhatalmazza az OBH elnökét, hogy egy másik bíróságot jelöljön ki egy olyan határozatlan feltétel mellett, mint „az ügyek ésszerű időn belül való elbírálásának biztosítása”. (Az Átmeneti rendelkezések 11. § (3) és (4) bekezdésének hasonló rendelkezéseit azután emelték alkotmányos szintre, hogy ezt a hatáskört a 166/2011. (XII. 20.) AB határozat megsemmisítette.)

Habár az ésszerű idő követelményét tartalmazza mind az Alaptörvény, mind az EJEE, az nem abszolút, hanem a tisztességes eljáráshoz való joggal gyakran ellentétbe kerülő követelmény, amely ellentét abból fakad, hogy az eljárási jogok gyakorlása szükségszerűen lassítja az eljárások menetét. Figyelemmel a törvényes bíróhoz és a tisztességes eljáráshoz való jog fontosságára, az államnak az azokat lehető legkevésbé korlátozó eszközöket kell igénybe vennie, különös tekintettel a bírák és a bírósági alkalmazottak számának növelésére. Az ügyáthelyezés révén elért megoldás egyáltalán nem igazolható. Az ügyteher-kimutatások objektívek ugyan, de nem elégségesek az ügyáthelyezés szempontjából, mert nem igazítanak el abban, hogy melyik ügyet kell áthelyezni, vagy hogy az ügyet melyik bíróságra kell áthelyezni. A problémának sokkal tartósabb megoldását jelenthetik az olyan általános szabályok, mint a bíróságok illetékességi területének az átszabása vagy az önkéntes bírói

áthelyezés. A visszaélések elkerülése végett az OBH-elnök és a bírósági elnökök mérlegelési jogát el kell venni abban a tárgyban, hogy melyik ügyet kellene áthelyezni, és hogy honnan és hová helyezték át az ügyet. Egyébként pedig minden ügyáthelyezés esetén biztosítani kell a felülvizsgálat lehetőségét (pl. ha valaki nem tudna eljutni az otthonától távol eső bíróságra).

A már lezajlott ügyáthelyezésekkel¹⁴ kapcsolatban a VB megjegyzi, hogy a valódi probléma az, hogy az ügyek kiválasztása nélkülöz minden indokolást. Az OBH elnöke jelezte, hogy ki fog dolgozni egy objektív kritériumrendszer az ügyáthelyezésre, a VB azonban ragaszkodott ahhoz, hogy az nem maradhat olyan belső iránymutatás, amit egyedül az OBH-elnök bocsát ki, mivel az az EJEE 6. cikkében foglalt bíróhoz való jogot érintik.

A Kormány törvényjavaslata [4. § (3) bekezdés]

A Törvényjavaslat az ügyáthelyezési jog gyakorlásához az OBT által kidolgozott elvek figyelembe vételét írja elő.

A Kormány kritikákra adott válaszána értékelése

A Törvényjavaslat hallgat a 9. § (1) bekezdésének 2. mondatáról, ami így változatlanul széles lehetőséget teremt arra, hogy a bíróság elnöke az ügyelosztási rendet a tárgyévben „szolgálati érdekből vagy a bíróság működését érintő fontos okból” módosítsa.

Az ügyáthelyezési jog megmarad. Habár a Törvényjavaslat azt írja elő, hogy az áthelyezéssel kapcsolatos elveket az OBT dolgozza ki, az OBH elnöke ezeket már kidolgozta: megszületett az eljáró bíróság kijelöléséről az ügyek ésszerű időn belül való elbírálásának biztosítása érdekében című 3/2012. (II. 20.) OBH Elnöki ajánlás.¹⁵ Mindazonáltal a törvényes bíróhoz való jog még akkor is sérülne, ha az ügyek áthelyezésének elveit az OBT dolgozná ki, mert azok nem törvényben rögzített kritériumok volnának. Továbbá az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései továbbra is az eredeti feltételek mellett hatalmazzák fel az OBT-elnököt az ügyek áthelyezésére.

16. A bírák korai nyugdíjazásának szabályozása

A Velencei Bizottság véleménye (102-110.)

A bírák nyugdíjazásának kérdését a VB nem az életkori diszkrimináció, hanem annak a bírói függetlenségre gyakorolt hatásai szemszögéből értékeli. Ebből a szempontból az új szabályozás visszaható hatálya aggodalomra ad okot. Olyan bírák egész generációjának kell nyugdíjba vonulnia, akik mindaddig nagyobb hibák nélkül végezték a dolgukat, és fel voltak jogosítva arra, sőt, elvárás is volt velük szemben, hogy a továbbiakban is bíróként dolgozzanak. A VB nem lát kényszerítő tartalmi indokot a bírák, köztük számos bírósági vezető nyugdíjazására. Többek közt az ilyen kényszerítő indok hiánya miatt lehet az új szabályozás mögötti motivációt nyilvánosan megkérdőjelezni.

A bírói nyugdíjkorhatár hirtelen megváltoztatása azzal a következménnyel jár, hogy a magyar bírói kar majdnem 10%-át rövid időn belül nyugdíjazzák (2900 bíróból 225-270-et). Azt az érvet, hogy a számos fiatal, „korszerű képzettséggel” rendelkező bíró javítani fogja az igazságszolgáltatás

¹⁴ <http://www.birosag.hu/resource.aspx?ResourceID=ugyathelyezes>

¹⁵ http://www.birosag.hu/resource.aspx?ResourceID=2012evi_3szamu_ajanlas_elj_birosag_kijelolesel

működését, mivel „tőlük jobban elvárható a magasabb munkateher tűrése” és hogy ők sokkal „ambíciózusabbak és rugalmasabbak”, nem támasztja alá semmi, így a VB figyelmen kívül hagyta.

A VB szintén aggasztónak tartja azt, hogy az új bírósági törvény hatályba lépése előtt hat hónapon át nem lehetett új bírót kinevezni („moratórium”). Ez a szabály nem a bírák nyugdíjazásának általános problémájával áll összefüggésben, hanem a parlamentnek azzal a szándékával, hogy az új kinevezések, beleértve a bírósági vezetők kinevezését is, az új rendszer szerint történjenek, az újonnan kinevezett OBH-elnök meghatározó részvételével. Tekintettel a jó pár bíróságot nyomasztó ügyteherre, nehéz belátni az értelmét a bírók kötelező korai nyugdíjazásának egyfelől, miközben a megüresedett helyek gyors betöltése másfelől nem volt biztosítva.

A Kormány képviselői a VB rendelkezésére bocsátották azt a Viviane Reding EU-biztosnak írt levelet, ami a bírák korai nyugdíjazására vonatkozó módosításokat tartalmazza. Eszerint azok a bírák, akik hivatalban akarnak maradni, kérhetik ezt az OBT-től, amely a kérelmezők „szakmai és egészségügyi” alkalmassága alapján dönt. Nem világos azonban, hogy a szakmai alkalmasságot miért kell bizonyítani, hiszen az, hogy valaki képes ellátni a munkáját, azt jelenti, hogy „szakmailag alkalmas”. A levél azt a módosítást is tartalmazza, hogy a bírói létszám bővítése csak az OBH és az OBT által előzetesen megszabott korláton belül (kvóta) engedélyezhető. Ez azonban a bírák közti diszkrimináció újabb alapját teremti meg, mert amennyiben a kvóta év közben kimerül, minden további kérelmet az év végéig el kell utasítani.

Mindezek alapján a VB arra hívja fel a Kormányt, hogy a bírói nyugdíjkorhatár fokozatos csökkentését ne ennyire korlátozó és ne ilyen elhamarkodott intézkedésekkel oldja meg. Ha jó indokok szólnak is a kivétel nélküli fix nyugdíjkorhatár mellett, a jelen helyzetben Magyarország számára legalábbis ajánlatos egy átmeneti időszakot biztosítani a hivatalban lévő bírák legitim érdekeinek védelmére.

A Kormány törvényjavaslata

A 24. § a most nyugdíjazásra kerülő bírák tekintetében is a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítésre vonatkozó szabályokat (Bji. 94. §) rendeli alkalmazni.

A Kormány kritikákra adott válaszának értékelése

A Törvényjavaslat csak pontosítja a féléves felmentési idő alatt a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés iránti kérelmet, gyakorlatilag összhangba hozza a főszabállyal a korai nyugdíjazással érintett bírák helyzetét. A bírák korai nyugdíjazása a bírói függetlenséget alapjaiban érinti, ezért a kritika figyelmen kívül hagyása csak megerősíti azt a gyanút, hogy a korai nyugdíjazás célja az volt, hogy a kormányzó erő a saját bíráikat ültethessék bírói székbe. 129 üres bírói hely betöltése 2012. április 1-i hatállyal meg is történt.¹⁶

¹⁶ Lásd erről: <http://www.mabie.hu/node/1570>