



Magyar Helsinki Bizottság

A KÚRIA ÚJ ELNÖKE KORMÁNYZATI ÉKSZÍJ A MAGYAR BÍRÓSÁGI RENDSZERBEN

2020. október 22.

ÖSSZEFOGLALÓ

A Kúria új elnökének megválasztása tovább mélyíti a magyar igazságszolgáltatás alkotmányos válságát, veszélyezteti a bíróságok belső függetlenségét, és egyértelmű fenyegetést jelent a hatalmi ágak megosztására és az alapvető jogok védelmére Magyarországon. Varga Zs. András, a kormányzó többség jelöltjét a nemzetközi szereplők által korábban megfogalmazott aggályok ellenében, valamint a bírói öngazgatási szerv, az Országos Bírói Tanács (OBT) egyértelmű tiltakozása közepette választotta meg az Országgyűlés. Az OBT elsőprő többséggel utasította vissza Varga Zs. jelölését, hangot adva a jelölt kormányzattól való függetlenségével kapcsolatos aggályainak. Tény, hogy Varga Zs. soha nem teljesített bírói szolgálatot. Ezzel szemben 10 éven keresztül volt a legfőbb ügyész helyettese, közvetlenül a jelenlegi legfőbb ügyész beosztottjaként. Varga Zs. megválasztását a Kúria elnökévé egy közelmúltbéli jogszabály-módosítási sorozat tette lehetővé, amelyet számos hazai és nemzetközi szereplő kifogásolt, legutóbb például az Európai Bizottság Jogállamisági Jelentése. Az Alkotmánybíróság tagjaként végzett tevékenységének értékelése a megbízatási ideje közel fele elteltével az új elnök kormányzattal szembeni feltétlen lojalitását vetíti előre, akkor is, ha a jogállamiság vagy az alapjogok védelme forog kockán. Varga Zs. mint a Kúria új elnöke az elkövetkező kilenc évre történő megválasztásával a végrehajtó hatalom egy lehetséges erőátviteli elemeként épülhet be a magyar bírósági rendszerbe. A bíróságokkal mint a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok utolsó védvonalával szembeni támadások Magyarországon erőteljesebben, ugyanakkor rejtettebb szinten folytatódnak.

BEVEZETÉS

A Fidesz 2010-ben történt hatalomra kerülése óta a bíróságok függetlensége állandó veszélyben forog. Az igazságszolgáltatás függetlenségét ásta alá a bíróságok igazgatásának központosítása, a bírák kényszernyugdíjazása, a Legfelsőbb Bíróság elnöki mandátumának idő előtti megszüntetése, az erős kormányzati kontroll alatt álló közigazgatási bíróság felállításának – elbukott – kísérlete és a kritikus bírókkal szembeni nyomásgyakorlás.¹ A politikai jelölt Varga Zs. András beejtőernyőztetése a bírósági rendszer csúcsára újabb lépés a kormányzó többség támadássorozatában. A jelen elemzés célja annak kimutatása, hogy Varga Zs. Kúriai elnökké választása milyen alkotmányos aggályokat vet fel és hogyan veszélyezteti a magyar bíróságok függetlenségét és az emberi jogok védelmét.

TÉNYEK

2020. október 5-én Magyarország köztársasági elnöke² Varga Zs. András – az Alkotmánybíróság akkori tagját – jelölte³ a Kúria leendő elnökének.

2020. október 8-án a bírák öngazgatási szerve, az Országos Bírói Tanács (OBT) személyesen meghallgatta Varga Zs. András és előzetes véleményében elsőprő, 13-1 arányú többséggel utasította el Varga Zs. jelölését.

2020. október 19-én az OBT határozott tiltakozása ellenére az Országgyűlés kilenc évre Varga Zs. András választotta meg a Kúria elnökének 2021. január 1-jei hatállyal.

¹ https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Hungary_judiciary_timeline_AI-HHC_2012-2019.pdf

² A magyar jogszabályok értelmében a Kúria elnöki tisztségére nem írnak ki pályázatot. A megválasztásra irányuló eljárást a köztársasági elnök kezdeményezi, jelöléssel. A jelöltet az Országos Bírói Tanács személyesen meghallgatja és véleményezi. A végső döntést a parlament hozza meg, kétharmados többséggel.

³ <https://www.parlament.hu/irom41/13175/13175.pdf>

A JELÖLÉssel és a megválasztással kapcsolatos alkotmányos visszásságok

Varga Zs. megválasztása számos súlyos alkotmányos aggályt vet fel.

(1) **Varga Zs. kúriai elnökké történő megválasztását a jogszabályok közelmúltbéli módosítása tette lehetővé.** A módosítások a bíróságok függetlenségének számos alkotmányos garanciáját iktatták ki, észrevétlenül előkészítve az utat Varga Zs. főbírói kinevezéséhez. Ezek nélkül a módosítások nélkül Varga Zs.-t nem lehetett volna jelölni a tisztségre.

(i) **Alig egy éve Varga Zs. bírói kinevezést sem kaphatott volna.** A 2019. december 20-én hatályba léptetett salátatörvény⁴ egyik rendelkezése azonban lehetővé tette az Alkotmánybíróság tagjai számára, hogy kérelmükre - az egyébként kötelező - pályázati eljárás mellőzésével bírói kinevezést kapjanak. Magyarországon az Alkotmánybíróság nem része a rendes bírósági rendszernek, tagjait az Országgyűlés választja, és az alkotmánybírói kinevezés előfeltételei eltérnek a bírói kinevezés kritériumaitól. Varga Zs. már az Alkotmánybíróság tagja is egypárti jelöltként lett 2014-ben. Hivatali idejének még a felét sem töltötte ki, amikor – élve az újonnan bevezetett lehetőséggel - a Salátatörvény alapján kezdeményezte bírói kinevezését. 2020. július 1-jén – vagyis három hónappal a Kúria elnökévé történő megválasztása előtt – Vargát a kinevezésre vonatkozó új szabályok alapján kapta meg bírói kinevezését.⁵ Ez azonban nem azt jelenti, hogy valóban dolgozott is bíróként, mivel a törvény értelmében az alkotmánybírók bírói kinevezése a megbízatásuk megszűnéséig (a megbízatás időtartamának leteltéig vagy lemondásukig) szünetel.

(ii) **Alig egy éve Varga Zs. nem kezdhette volna meg bírói pályáját a Kúrián.** A kúriai bíróvá történő kinevezés mindig is a bírói életpálya csúcsának számított, ahova a bírák sokévi példás szolgálat után, a bírósági rendszer különböző szintjein megszerzett gyakorlati tapasztalat birtokában juthatnak el.⁶ A Salátatörvény hatályba lépésével az Alkotmánybíróság azon tagjai, akik kérik bírói kinevezésüket, nem csupán bírák, hanem automatikusan kúriai bírók is lesznek az alkotmánybírói megbízatásuk megszűnését követően. Ez a módosítás tette lehetővé Varga számára, hogy - megkerülve számos jogszabályba épített, a bírói kar kontrollját biztosító lépést - a bírósági rendszer csúcsán kezdje meg bírói munkáját.⁷

(iii) **Alig egy éve Varga nem felelt volna meg a Kúria elnökével szemben támasztott követelményeknek.** 2020. január 1-jei hatállyal módosultak⁸ a tisztség betöltésének kritériumait meghatározó szabályok (amelyek szerint a jelölteknek legalább ötéves bírói gyakorlattal kell rendelkezniük), lehetővé téve, hogy a bírói szolgálati jogviszony számításakor az alkotmánybíróként szerzett tapasztalatot is figyelembe lehessen venni. Ezáltal amikor Vargát a tisztségre jelölték, bírói tapasztalatának teljes hiánya (lásd lent) már nem jelentett akadályt a jelölés szempontjából.

(2) **Varga Zs. úgy lett a Kúria elnöke, hogy egyetlen napot sem töltött bírói szolgálati jogviszonyban.** Varga Zs. soha nem dolgozott bíróként a rendes bírósági rendszerben, tárgyalást korábban sosem vezetett. Alkotmánybírói megbízatása nem pótolhatja a rendes bíróságokon szerzett tapasztalatot. A magyar Alkotmánybíróság nem része a rendes bíróságok szervezetrendszerének, és sajátos eljárási szabályok alapján működik, amelyek eltérnek a rendes bírósági eljárástól. Tagjait a (2010 óta egyetlen párt által uralt) parlament választja, így megválasztásukkor a politikai megfontolások könnyen felülírhatják a szakmai szempontokat. Az alkotmánybírói megbízatásnak nem előfeltétele a gyakorlati tapasztalat megléte, a tisztséget egyetemi tanárok és akadémikusok is betölthetik.

⁴ A 2019. december 17-én elfogadott, az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló, 2019. évi CXXVII. törvény (Salátatörvény). A Salátatörvényt a jogszabály által előírt társadalmi egyeztetést mellőzve, jogsértő módon fogadták el.

⁵ A köztársasági elnök 2020. július 3-án kihirdetett 308/2020. (VII. 3.) KE határozata.

⁶ Az Európai Bírák Konzultatív Tanácsának (CCJE) a bírósági elnökökről szóló 19(2016) sz. véleménye szerint: „A bírósági elnöki tisztség betöltéséhez szükséges minimális szakmai elvárás, hogy a jelölt rendelkezzen mindazokkal a szakmai minősítéssel és tapasztalattal, amelyek az adott bíróság bírájává történő kinevezéshez szükségesek.” <https://rm.coe.int/opinion-no-19-on-the-role-of-court-presidents/16806dc2c4>

⁷ A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) 14. §. (3) bekezdés a) pont és 15. §. (1) bekezdés c) pont.

⁸ A közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról szóló 2019. évi XXIV. törvény 1. §.

(3) **Varga Zs. András** annak ellenére választották meg, hogy az alkalmazott jogszabályokkal kapcsolatban hazai és nemzetközi szervezetek is hangot adtak aggályaiknak.

(i) Több magyar emberi jogi civil szervezet fogalmazott meg aggályokat azzal kapcsolatban, hogy az Alkotmánybíróság tagjait becsatornázzák a Kúriába, emlékeztetve arra, hogy „*a törvényhozást egyetlen párt uralja, így (a parlamenti ellenzék beleszólása nélkül) egyetlen politikai párt által jelölt és megválasztott személyeket lehet a legmagasabb bírói tisztségekbe bejuttatni.*”⁹

(ii) Az Európa Tanács emberi jogi biztosa nyilatkozatában¹⁰ azt fogalmazta meg, hogy a Salátatörvény „*jelenlegi formájában negatív hatást gyakorolhat a bíróságok és a bírák belső függetlenségére, valamint az egyénnel szembeni tisztességes eljárás garanciáira*”, és a magyar Országgyűlés felé a törvény módosítását sürgette.

(iii) Legutóbb az Európai Bizottság jogállamisági jelentése figyelmeztetett arra, hogy a „*jogszabályi változások ténylegesen növelték az Országgyűlés szerepét a kúriai bírók kinevezésében. [...] A kinevezési feltételek lazítása szélesíti a Kúria elnökévé választható pályázók körét, tágabb mérlegelési jogkört biztosítva a köztársasági elnöknek ebben a tekintetben.*”¹¹

(4) **Varga Zs.-t az OB**T tiltakozását teljes mértékben figyelmen kívül hagyva választották meg.

Az OB T 14 tagja közül 13 ellenezte Varga jelölését, megállapítva, hogy az „*nem feleltethető meg annak az alkotmányos elvárásnak, hogy a bírósági szervezetrendszer csúcsára a más hatalmi ágaktól független, külső szemlélő számára is pártatlannak látszó személy kerüljön.*”¹² A Kúria elnökévé Varga lesz az OB T egyetlen tagja, akit **nem bírótársai választottak meg, azonban mégis beleszólása lesz az önálló igazságszolgáltatási testület döntéshozatalába**. A jelöltnek a Kúria elnökévé történő megválasztása az ellenvéleménnyel szemben egyértelmű üzenet az OB T számára (amelynek alkotmányosan ráruházott feladata, hogy őrködjön a bíróságok és a bírák függetlensége felett), hogy a kormánypárti többség nem hajlandó a bírói függetlenséget tiszteletben tartani azáltal, hogy a Magyarország legfelső bíróságának élén álló személy kiválasztásakor megfelelően figyelembe veszi az igazságszolgáltatás szempontjait.

(5) **Varga Zs. főbírói kinevezése csorbítja a magyar igazságszolgáltatás függetlenségének látszatát**. Varga Zs. korábban sosem dolgozott bíróként, és csak néhány héttel a megválasztása előtt kapta meg bírói kinevezését, a főszabályként alkalmazandó pályázati eljárás megkerülését lehetővé tévő új jogi szabályozás alapján. 2014-es alkotmánybírói megbízását megelőzően Varga Zs. több mint 10 éven át a legfőbb ügyész helyettese volt, **a jelenlegi legfőbb ügyész beosztójaként**. Varga Zs. megválasztása a Kúria elnökévé nemcsak általában véve az igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat ássa alá, hanem objektíve igazolható kétségeket is támaszthat a büntető eljárásokban keletkező lehetséges átfedések miatt azokban a konkrét ügyekben, ahol Varga Zs. legfőbb ügyész helyettesi megbízása alatt emeltek vádat, de a végső határozat meghozatalára már a Kúria elnöki tisztségére való megválasztását követően kerül sor.

VARGA ZS. MINT A KORMÁNYZAT LEHETSÉGES ERŐÁTVITELI ELEME A BÍRÓSÁGI RENDSZERBEN

Nem véletlen, hogy a kormányzó többség mindent megtett annak érdekében, hogy egy politikai szempontból lojális jelölt kerüljön a főbírói székbe. Figyelembe véve a tisztséggel járó jogköröket világossá válik, hogy **ha a Kúria elnöke a végrehajtó hatalomhoz lojális személy, lehetővé válik a politikai nyomásgyakorlás a kormány számára érzékeny ügyekben és a bíróságokat szinte láthatatlan módon lehet féken tartani**.

(1) **A Kúria elnöke erős jogosítványokkal rendelkezik a kúriai bírók előmenetele szempontjából**. Az elnök befolyásolni tudja a Kúriára kiírt pályázók rangsorát,¹³ jogosult részt venni a

⁹ Lásd https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC_Act_CXXVII_of_2019_on_judiciary_analysis_2020Jan.pdf és <https://www.amnesty.hu/wp-content/uploads/2020/10/ELEMZE%CC%81S.pdf>

¹⁰ <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-commissioner-urges-the-hungarian-parliament-to-modify-a-bill-affecting-the-independence-of-the-judiciary>

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316&from=hu>

¹² <https://orszagosbiroitanacs.hu/az-obt-velemenyezte-a-kuriai-elnokenek-javasolt-szemelyt/>

¹³ A Kúria elnöke azáltal tudja befolyásolni a kúriai pályázatok rangsorát, hogy jogosult a jogegységi tanácsban végzett munka értékelésére [Bjt. 14. §. (1) bekezdés ab) pont].

pályázatok értékelésében,¹⁴ döntő szerepe van a kúriai bírók beosztása,¹⁵ áthelyezése¹⁶ és kirendelése¹⁷ tekintetében, valamint kezdeményezheti a bíró kúriai beosztásának megszüntetését.¹⁸ **Az elnök jogkörei megnyitják az utat ahhoz, hogy Magyarország legfelső bíróságát politikailag lojális bírakkal töltsék fel.**

(2) **A Kúria elnöke emellett igazgatási jogkörein keresztül közvetett módon képes az ügyek kimenetelét befolyásolni.** Bírósági elnökként jogában áll a Kúria ügyelosztási rendjét megállapítani (és módosítani).¹⁹ Mivel az ügyelosztási rend rögzíti a tanácsok összetételét is,²⁰ a Kúria elnöke gyakorlatilag egy konkrét ügyet egy meghatározott összetételű tanácshoz utalhat, kihasználva az ügyelosztási rendre vonatkozó szabályozásban rejlő kiskapukat (például, ha kivételes szabályokat²¹ alkalmaz, vagy ha nem átlátható okokra hivatkozással másik bíróhoz vagy tanácshoz teszi át az ügyet²²). Ezen kívül a Kúria elnöke jogosult a közigazgatási ügyekben eljáró bírák kijelölésére is,²³ ilyen módon meghatározhatja az eljáró tanácsok összetételét olyan ügyekben, ahol félként állami szervek járnak el. Az ügyelosztási rend és a tanácsok összetételének újraelosztása útján ténylegesen befolyásolhatja egy adott ügy kimenetelét, de legalábbis az ügy lehetséges kimenetelei közül növelheti az egyik valószínűségét egy másikkal szemben (például az egyes bírák korábbi jogértelmezései vagy megközelítésmódjai alapján).

(3) **A Kúria elnöke szervezetvezetői jogosítványain keresztül jogellenesen nyomást gyakorolhat a bírákra.** Mint a kúriai bírák tekintetében a munkáltatói jogok gyakorlására jogosult személy²⁴ az elnök hatást gyakorolhat a bírák mindennapi életére, a munkarend kialakítása, a munkaterhek megosztása révén, valamint azáltal, hogy eldöntheti, hogy egy adott bíró, mely tanács tagja legyen. Az elnök kontrollt gyakorol a bírói illetmény bizonyos elemei fölött, jogosult a bírakkal szemben fegyelmi eljárást kezdeményezni,²⁵ dönt a szolgálati bíróság tagjaival szemben benyújtott elfogultsági kifogásokról²⁶ és amennyiben az elfogultsági kifogást megalapozottnak tartja, kijelöli a fegyelmi tanácsot.²⁷ Mindezek a jogkörök egyes bírakkal szemben jogellenes nyomásgyakorlására is felhasználhatók. A kedvező elbánásra vagy előléptetésre törekvő bírakat adott esetben közvetlen nyomás hiányában is arra készítheti, hogy döntéseiket a Kúria elnökének vélt elvárásaihoz igazítsák, és fordítva, azok a bírák, akik vonakodnak az elvárásoknak megfelelni könnyen nehezített munkakörülményekkel találhatják magukat szemben.

(4) **A Kúria elnökének döntő szerepe van a joggyakorlat egységesítésében és alakíthatja a jogértelmezést.** A Kúria feladata a jogalkalmazás egységének biztosítása, és joga van a bíróságokra kötelező jogegységi határozat meghozatalára.²⁸ A Kúria elnöke jogegységi eljárást kezdeményezhet,²⁹ a jogegységi tanács elnöke lehet és kiválaszthatja annak tagjait.³⁰ A jogegységi tanács által hozott jogegységi határozatoknak nagy jelentősége van a kötelező jogértelmezés alakítása szempontjából, tekintettel arra, hogy az alsóbb fokú bíróságok attól nem térhetnek el.³¹ A Kúria elnöke határozza meg továbbá a joggyakorlat-elemző csoportok feladatát és összetételét.³² A Kúria elnökének e jogkörei lehetővé teszik számára a jogértelmezés alakítását és az alsóbb fokú bíróságok ítélkezési gyakorlatának meghatározását.

¹⁴ Bjt. 17. §.

¹⁵ Bjt. 27. §. (2) bekezdés.

¹⁶ Bjt. 34. §. (2) bekezdés.

¹⁷ Bjt. 31. §.

¹⁸ Bjt. 64. § (1) bekezdés b) pont.

¹⁹ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) 9. §.

²⁰ Bsz. 10. §. (1) bekezdés.

²¹ Bsz. 11. §. (2) bekezdés. A jelenlegi ügyelosztási szabályok alapján a Kúria elnöke és elnökhelyettese eltérhet az ügyelosztási rendtől. [Lásd az ügyelosztási rend III.4.3. pontját].

https://kuria-kozadatok.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/ugyelosztasi_rend_2020_10_01.pdf

²² A bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002 (VIII. 1.) IM rendelet 32.§. (1) bekezdés.

²³ Bjt. 30. §.(5) bekezdés.

²⁴ Bjt. 99. §.(1) bekezdés b) pont.

²⁵ Bjt. 130. §.

²⁶ Bjt. 115. §. (3) bekezdés.

²⁷ Bjt. 116. §. (2) bekezdés.

²⁸ Az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése.

²⁹ Bsz. 33. §. (1) bekezdés a) pont.

³⁰ Bsz. 34. §. (1) bekezdés.

³¹ Ezen túlmenően a Kúria joggyakorlata azóta még nagyobb jelentőségre tett szert, mivel a Salátatörvény 2020. júliusi hatállyal korlátozott precedens rendszert vezetett be. A korlátozott precedens rendszerben az alsóbb fokú bíróságoknak kötelező a Kúria határozataiban található jogértelmezést követniük vagy az attól való bármilyen mértékű eltérést kifejezetten meg kell indokolniuk. Ha az alsóbb fokú bíróság eltér a Kúria közzétett határozatától, döntése felülvizsgálat tárgyát képezheti. Lásd erről bővebben:

https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC_Act_CXXVII_of_2019_on_judiciary_analysis_2020Jan.pdf

³² Bsz. 29. §. (1) és (2) bekezdés.

E jogkörök mindegyike jelentős hatást gyakorol a bíróságok belső függetlenségére, hatásukat azonban tovább fokozza, hogy egy kézben egyesülnek. Mindezeket a jogosítványokat figyelembe véve egyértelmű, hogy ha Varga Zs. nem tudja függetleníteni magát az őt megválasztó politikai hatalomtól, könnyen a kormányzat erőátviteli elemeként működhet a bírósági szervezeten belül. Erős és tartós ékszijként, tekintettel arra, hogy megbízatása kilenc évre szól. Az elkövetkező kilenc évben Magyarországon a bírói függetlenséggel szembeni támadások új formában, rejtettebb módon folytatódnak.
