



A módosított bírósági törvények kritikája

2012. szeptember

Olyan időket élünk manapság Magyarországon, amikor az alkotmányosság kérdésében egész Európában mérvadónak tekintett szakértői testületnek, a Velencei Bizottságnak (VB) a magyar alkotmányosságot érő erős kritikája már-már megszokottá vált. A magyarországi alkotmányos átalakulásra irányuló szisztematikus vizsgálat keretében kibocsátott hat VB-vélemény közül az egyik legnagyobb visszhangot kiváltó a bírósági szervezet- és igazgatási rendszer radikális átalakítását kritizálta. A bírálat súlyát az is mutatja, hogy ez volt az egyetlen VB-jelentés, amely törvénymódosításra indította a Kormányt. Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügy-miniszter már márciusban az Országgyűlés elé terjesztette a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, valamint a bírák jogállásáról szóló törvények¹ módosítására tett javaslatát, amely – a törvény előterjesztőjének parlamenti expozéja értelmében – kifejezetten a VB által támasztott követelményeknek való megfelelést szolgálta.

A törvényalkotásnak az elmúlt két évben megszokott tempójához képest a VB észrevételei alapján elkészített módosítás elfogadását az Országgyűlés nem siette el: a 2012. február közepén nyilvánosságra került VB-vélemény nyomán a törvényt² csak július elején fogadták el, vagyis a módosítás öt hónapot vett igénybe. Tanulságos összehasonlítani ezt azzal, hogy mennyi időbe telt megalkotni az igazságszolgáltatást a korábbiakhoz képest teljesen újraszabályozó két új sarkalatos törvényt, azok sok száz paragrafusával: a törvényjavaslatok benyújtásától a zárószavazásig 38 nap, ugyanezen törvényeknek az egyébként nem jelentős (mintegy harminc szakaszban való) módosításáról a javaslat benyújtása után 108 nap kellett a zárószavazáshoz.

A bírósági rendszert érő hazai és nemzetközi kritikák, köztük a VB bírálatának középpontjában az egy kézben összpontosuló irányítás alatt álló, megfelelő hatalmi ellensúly nélküli bírói igazgatási rendszer, valamint az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének a tisztességes eljáráshoz való jogot sértő igazgatási jogkörei álltak. Ahhoz tehát, hogy a Magyarországon kiépített új bírósági szisztéma elérje a nemzetközi jogállami minimumot, az szükséges, hogy a jogalkotó felszámolja a bírói igazgatás centralizált karakterét, és olyan szabályokat alkosson, amelyek megfelelő garanciákkal védik a polgárok jogát a független, pártatlan és igazságos bírósági eljáráshoz. Ehhez kell mérnünk a kormányzat válaszána megfelelőségét.

¹ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.), illetve a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.)

² A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXI. törvény

Bár a törvénymódosítás kapcsán a Kormány láthatóan sikerrel „adta el” a közvéleménynek, hogy eleget tett a VB által megfogalmazott követelményeknek, és mélyreható átalakítást hajtott végre, a bevezetett változtatások összességükben is elégtelenek ahhoz, hogy a VB megfogalmazásában „a függetlenséget a maga egészében fenyegető” bírósági szisztéma koncepcionális átalakításaként értékelhessük. Az OBH elnökéhez tartozó hatáskörök egy részének az Országos Bírói Tanácshoz (OBT) telepítésével a törvénymódosítás ugyan gyengítette az igazgatás centralizált karakterét, de attól az még centralizált maradt. Ugyanígy igaz, hogy a törvény jelenleg jobban megköti az OBH elnökének a kezét a bírósági ügyek, valamint a bírák áthelyezése tekintetében, de ettől még nem teremtette meg a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének garanciáit. Ezeket az állításokat igazoljuk az alábbi részletes elemzésünkben.

1. A bírói függetlenség alapvető garanciáit nem biztosítja az Alaptörvény

Az Alaptörvényről adott véleményében a VB már sajnálatát fejezte ki amiatt, hogy az nagyon általános, szüksézájú keretszabályozást tartalmaz a bíróságokkal kapcsolatban, és a sarkalatos törvényekre maradnak a bíróságok működésének alkotmányosságát hosszú távon garantálni hivatott szervezeti, igazgatási és bírói jogállási szabályok. A VB a 2012. februári jelentésében is megerősítette, hogy a bíróságok szervezetére vonatkozó alapvető szabályoknak, valamint az OBT és az OBH összetételét és legfontosabb hatásköreit rögzítő normáknak az Alaptörvényben a helye. Egyértelmű alaptörvényi rendelkezések hiányában bizonytalan a bírói függetlenség alkotmányos védelme. Jól látható ez a bírák kényszernyugdíjazásáról szóló alkotmánybírói határozat példáján is, amelyben az AB csak az eleve bizonytalan jelentésű történeti alkotmányból tudta levezetni a bírák elmozdításának alkotmányellenességét.

A törvénymódosítás értékelése

A módosítás egyáltalán nem reagál a VB észrevételeire. A VB javaslatának teljes mértékű negligálása következtében az Alaptörvény továbbra sem tartalmaz olyan szabályokat, amelyek hosszú távon és megnyugtatóan garantálhatják az igazságszolgáltatás függetlenségét és a bírósági szervezetrendszer stabilitását.

2. Az OBH elnökének jogállása és a bírósági önigazgatás hiánya

A VB álláspontja szerint az igazgatási, így a bírósági igazgatási hatáskörrel rendelkező személyek rendkívül hosszú mandátuma esetén azzal arányos fékeket és ellensúlyokat kell bevezetni, a VB-nek azonban erős kétségei voltak a vonatkozásban, hogy az új sarkalatos törvények megfelelő kontrollt valósítanak-e meg az Országgyűlés által 9 évre megválasztott OBH-elnök felett.

A törvénymódosítás értékelése

A törvénymódosítás eltörölte azt a korábbi, alkotmányellenes szabályt, amely megbízatási ideje lejártá után is hivatalban tartotta volna az OBH-elnököt mindaddig, amíg az Országgyűlés nem választja meg utódját, így a jövőben már nem állhat elő olyan kritikus helyzet, hogy az OBH elnöke a kilenc évre szóló megbízatási idő lejártá után demokratikus legitimitáció hiányában gyakorolja tovább a hatalmat. Megmagyarázhatatlan ugyanakkor, hogy Navracsics Tibor miért vonta vissza azon módosító javaslatát, amely kizárta volna az OBH elnök újraválaszthatóságát,³ vagyis miért vett vissza

³ T/6393/18. számú módosító javaslat

az OBH elnökének függetlenségét biztosító garanciákból, annak ellenére, hogy az előterjesztést eredetileg kifejezetten a VB javaslatainak való megfeleléssel indokolta.

A további jogállási szabályok érintetlenül hagyása miatt a törvénymódosítás összességében nem oszlatja el azt az alkotmányos aggályt, miszerint rendkívül hosszú időn keresztül fontos területeken egy személy gyakorolhat számottevő kontroll nélkül hatalmat. Ezt a kontrollt ugyanis a bíróságok valódi öngazgatása jelenthetné, az ehhez szükséges hatásköröket és feltételeket azonban még a módosított szabályozás sem biztosítja az OBT-nek. Az OBH elnökének döntései nem tekinthetők az öngazgatás megtestesülésének, mivel őt nem bírák, hanem a kormánytöbbség választotta meg.

3. A bírák és az OBT függősége az OBH elnökétől

A VB jelentésében ugyan elismerte, hogy az OBH elnöke bizonyos mértékig elszámolással tartozik az OBT felé, azonban ez az ellenőrzés igencsak részleges, mivel az OBT és annak kizárólag bírói tagjai sok tekintetben függő pozícióban vannak attól a személytől, akinek tevékenységét az OBT ellenőrizheti. Ezt a függőségi helyzetet azonban a törvénymódosítás – az alábbiak szerint – nem szünteti meg.

A törvénymódosítás értékelése

A bírák függősége az OBH elnökétől

I. A törvénymódosítás értelmében az OBT látszólag korlátlan vétójogot kap arra az esetre, ha az OBH elnöke vagy a – a Kúriára kiírt pályázatok tekintetében – a Kúria elnöke el akar térni a megállapított rangsortól a bírói álláshelyekre kiírt pályázatok elbírálása során, azaz ha a bírói állást nem a pályáztatás alapján első helyen rangsoroltnak, hanem a második vagy harmadik helyen pozícionált pályázónak kívánja juttatni [Bjt. 18. § (3)–(4) bekezdés, 19. §, Bszi. 103. § (3) bekezdés c)–d) pont]. A bírósági vezetők esetében ez a vétójog csak akkor illeti meg az OBT-t, ha a kinevezni kívánt vezető nem nyerte el a véleményező szerv többségi támogatását, azonban az eltérést minden esetben indokolni köteles mind az OBH elnöke, mind a Kúria elnöke [Bszi. 132. § (5)–(6) bekezdés]. Ezzel a bírói és a bírósági vezetői kinevezések esetén az OBH elnökének diszkrecionális jogköre elvileg megszűnik.

A módosítás „újítása” azonban, hogy mind a Kúria elnöke, mind az OBH elnöke eredménytelenné is nyilváníthatja a bírói posztra kiírt pályázatot, ami e körben tulajdonképpen teljesen súlytalanná teszi az OBT hatáskörét. Ha ugyanis az OBT-ben olyan döntés születik a rangsortól való eltérés tekintetében, amellyel az OBH elnöke nem ért egyet, akkor utóbbi a pályázat eredménytelenné nyilvánításával egyszerűen elérheti, hogy az első helyen rangsorolt pályázó semmiképpen se töltsse be az adott pozíciót. Az eredménytelenné nyilvánítást az OBH-elnökének pedig még indokolnia sem kell. [Bjt. 18. § (4) bekezdés, 19. §, 20. §]

II. A VB korábbi véleményében leszögezte, hogy a bírák elmozdíthatatlansága függetlenségük fontos része. Áthelyezésük lehetősége a nyomásgyakorlás és a függetlenség elleni támadás veszélyét hordozza, ezért arra csak kivételesen és csak a bíró beleegyezésével kerülhet sor (kivéve a fegyelmi büntetést és a bírósági szervezet átalakítását). A Bjt. 31. §-a viszont eredetileg kifejezetten feljogosította 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 Bjt. lehetővé tette azt is, hogy a bíróságok átszervezése miatt helyezték át a bírót, és ha ehhez a bíró nem járul hozzá, szolgálati viszonya 6 hónapos felmentési idővel a törvény erejénél fogva megszűnik [Bjt. 34. §, 90. § j) pont, 94. § (3) bekezdés]. A törvénymódosítás megszüntetette ugyan ezt a szabályt, de továbbra is fenntartja azt a lehetőséget,

hogy a törvényszék elnöke vagy az OBH elnöke a bírót „a bíróságok közötti ügyteher egyenletes elosztásának biztosítása” céljából háromévente egy évre hozzájárulása nélkül rendelje ki másik szolgálati helyre (Bjt. 31. §). A „szolgálati érdek” helyett megjelenő, a „bíróságok közötti ügyteher egyenletes elosztásának biztosítása” fordulat azonban nem határozottabb feltétel a korábbinál, ezért továbbra is széles mérlegelést és túl gyakran alkalmazható lehetőséget biztosít az OBH elnöke számára.

III. A törvénymódosítás megteremtette annak a lehetőségét, hogy a bíró az OBH elnöke által alkotott szabályzattal szemben alkotmányjogi panasszal forduljon az Alkotmánybírósághoz, ha annak az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott feltételei fennállnak. Emellett a módosítás eredményeképp a bíró a személyzeti kérdésekkel kapcsolatos feladatkörben hozott, a bíró szolgálati viszonyát érintő OBH elnöki határozattal szemben közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulhat, ha egyébként a kérdés nem tartozik szolgálati bíróság hatáskörébe (Bsz. 77/A. §).

A bírói jogorvoslati lehetőségek bevezetésével a törvénymódosítás valamelyest erősíti az OBH elnökének hatalomgyakorlása feletti kontrollt, és egyúttal csökkenti a bírónak az OBH elnökével szembeni kiszolgáltatottságát. Mindazonáltal az, hogy az alkotmányjogi panasz lehetősége mennyiben képezheti ténylegesen az OBH hatalmának korlátját, esetleges és bizonytalan. Kérdéses ugyanis például az, hogy befogadja-e egyáltalán az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség sérelmére alapozott alkotmányjogi panaszokat, vagy úgy ítéli meg, hogy ezen esetekben nem az egyes bírák Alaptörvényben biztosított jogának sérelemről, hanem egy alkotmányos elv sérelméről van szó, amire alkotmányjogi panasz nem alapozható.

Az OBT összetétele

A törvénymódosítás kibővítette az OBT ülésein tanácskozási joggal részt vevő személyek körét, így az ülésen az OBH elnöke és az igazságügyért felelős miniszter mellett a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, a Magyar Országos Közjegyzői 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 érdekképviseleti szervezet képviselője is részt vehet [Bsz. 106. § (1) bekezdés]. A tanácskozási joggal való részvétel azonban nem jelenti a szervezeti hatáskörök gyakorlásának pluralisztikussá tételét, hiszen az OBT döntéshozatalában szavazati joggal továbbra is csak az OBH elnökétől függő bírák rendelkeznek.

Az OBT költségvetési önállósága

Az OBT költségvetését ugyan a jogszabályszöveg szerint maga határozza meg, de ezt lényegében felülírja az a szabály, hogy erről meg kell állapodnia az OBH elnökével [Bsz. 104. § (1) bekezdés]. Az pedig, hogy az OBT 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.

Az OBH elnökének részvétele az OBT zárt ülésein

A törvénymódosítás eredményeképp az OBT zárt ülésén már nem vehet részt az OBH elnöke. Ez alapvetően az OBT autonómiáját erősíti, azonban ennek korlátját jelenti az, hogy zárt ülést csak korlátozott okokból rendel el az OBT (titokvédelem, személyiségi jogok védelme). Így olyan esetben, amikor ilyen ok nem teszi szükségessé a zárt ülést, továbbra is jelen lehet és lesz az OBH elnöke, ami sok esetben problematikus lehet (pl. az OBH elnöke által kiadott szabályzatról nyilván másként tárgyalnak a bírák, ha ő is jelen van, mint ha nem).

4. Az ügyáthelyezési jog – a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme

A korábbi szabályozás lehetővé tette, hogy az OBH elnöke „az ügyek ésszerű időn belül való elbírálásának biztosítása érdekében” azt a bíróságot jelölje ki az eljárás lefolytatására, amelyiket akarja [Bsz. 76. § (4) bekezdés b) pont, illetve Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései, 11 cikk (3) bekezdés]. Az egyik legtöbb kritikát ez a diszkrecionális, a bíróságok pártatlanságát veszélybe sodró jogkör kapta, ugyanis e joggal az OBH elnöke hatékonyan befolyásolhatja az eljárások kimenetelét – például egyes, politikailag érzékeny ügyek meghatározott bíróhoz való irányításával vagy meghatározott bírótól való elvonásával. Ezt a veszélyt erősítette, hogy a Bsz. 8. §-a kivételesen széles lehetőséget teremtett arra, hogy a bíróság elnöke az adott bíróságon belüli ügyelosztási rendet – vagyis az ügyek egyes bírákra szignálásának rendjét – a tárgyévben „szolgálati érdekből vagy a bíróság működését érintő fontos okból” módosítsa.

A törvénymódosítás értékelése

Mindenekelőtt kiemelendő, hogy az OBH elnökének az eljáró bíróságok kijelölésére vonatkozó, az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseiben szereplő felhatalmazást a törvénymódosítás nem érintette. A törvénymódosítás annyiban változtatott a korábbi helyzeten, hogy az eredetileg biztosított teljes diszkreció helyett az OBH elnökének az ügyáthelyezésre vonatkozó döntését az OBT által meghatározott elvek figyelembevételével kell meghoznia [Bsz. 76. § (4) bekezdés b) pont], indokolásának pedig ki kell térnie ezeknek az elveknek az alkalmazására. Szintén újítás, hogy döntése ellen az érintettek fellebbezhetnek a Kúriához. Ezek a korlátok a korábbiakhoz képest kétségtelenül jobban megkötik az OBH elnökének a kezét (hiszen azelőtt semmiféle korlát nem érvényesült). Mindazonáltal ezek a megkötések nem elégségesek ahhoz, hogy kizárják a bíróság előtti eljárások politikai, gazdasági vagy bármely más megfontolású manipulációját. Mindaddig, amíg mérlegelés eredményeként született egyedi döntésből fakad, hogy egy konkrét ügyben mely bíróságnak kell eljárnia, sérülhet a tisztességes eljárás követelménye. Az ügyek befolyásolásának lehetőségét csakis a teljes automatizmus zárhatja ki, vagyis az, ha törvényben „eleve elrendelt” bíróságok és bírák járnak el. Ebből következik, hogy a jogalkotónak nem az OBH elnökének mérlegelést biztosító ügyáthelyezési joggal, hanem a normák szintjén kell megteremtenie az egyensúlyt a törvényes bíróhoz való jog és az ésszerű időn belüli elbírálás között.

Az ügyáthelyezési jog megszüntetése helyett a törvénymódosítás a jogorvoslat látszatának bevezetésével igyekszik javítani a helyzeten: a Bsz. 63. § (3) bekezdésének jelenlegi szövege szerint az „érintett peres felek” fellebbezéssel élhetnek a kijelölésről szóló határozat ellen, amelyet a Kúria bírál el. Valós jogorvoslati jogról azonban nem beszélhetünk, több okból sem.

- I. A fellebbezést elbíráló Kúriának nincs teljes körű felülvizsgálati jogköre, mert csak „a döntés kialakítására irányadó jogszabályok” betartását vizsgálhatja, az ügyáthelyezésről való döntés érdemét nem [Bsz. 63. § (4) bekezdés].
- II. Sem a Bsz., sem más jogszabály nem határozza meg sem azt, hogy mikor tekinthető egy bíróság munkaterhe „rendkívülinek és aránytalannak”, sem azt, hogy mit jelent pontosan az „ésszerű idő” követelménye, így a jogszabálysértés eredményes „bizonyítása” igen nehézkes, ha nem lehetetlen a fellebbező számára, hisz érvei egzakt törvényi feltételek hiányában könnyen lesöpörhetők. Mindezek mellett a Bsz. 62. § (3) bekezdése a kijelölés iránti indítvány kapcsán ugyan előírja, hogy abban a releváns ügyforgalmi, személyzeti és egyéb adatokat fel kell sorolni, ám az OBH elnökének döntése kapcsán, ami végül nyilvánosságra kerül, ilyen kitételt nem találunk. Vagyis a peres félnek egy olyan döntés ellen kell fellebbeznie, ami adott esetben egyáltalán nem tartalmaz számszerű adatokat – amint az OBH honlapján jelenleg elérhető döntések nem is tartalmazzak konkrét számokat.

III. További problémát jelent, hogy az OBT által meghatározott elvek, amelyeket az OBH elnökének figyelembe kell vennie döntésének meghozatala során (lásd fent), nem minősülnek jogszabálynak, így azok figyelembevételét sem vizsgálhatja a Kúria.

IV. Szintén rontja a jogorvoslati jog hatékonyságát, hogy a peres felet nem tájékoztatják külön arról, hogy ügyét áthelyezik, és a 8 napos fellebbezési határidőt az eljáró bíróság a kijelöletről szóló határozatnak az interneten való közzétételétől számítják, amelynek elmulasztása esetén igazolási kérelemnek helye nincs [Bsz. 63. § (3) bekezdés].

V. Mindemellett a törvénymódosítás szerint ráadásul csak az „érintett peres felek” fellebbezhetnek az ügyük áthelyezése ellen, ami arra látszik utalni, hogy a büntetőeljárások alanyait nem illeti meg fellebbezési jog.

Ráadásul a fellebbezés bevezetésével megtörténhet az is, hogy ugyanabban az ügyben többször kerül sor bíróság kijelölésére, így pedig hónapok telhetnek el érdemi eljárási cselekmény nélkül. Ez a következmény ellentétes az ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülésének követelményével, aminek érvényesítése pedig az ügyáthelyezésnek elvileg célja lenne.

Nem módosul a Bsz. 9. § (1) bekezdése sem, amely szerint a bíróság elnöke az adott bíróságon belül az általa előre meghatározott ügyelosztási rendet „a tárgyévben szolgálati érdekből vagy a bíróság működését érintő fontos okból” módosíthatja. Ezzel teljessé válik az ítékezés befolyásolásának lehetősége. Igaz ugyan, hogy az OBH elnöke az ügyáthelyezési jogot az eljáró *bíróság* kijelölése útján gyakorolja, és nem konkrét bíróhoz teszi át az ügyet. Csakhogy nincs garancia arra nézve, hogy az OBH elnöke az ügyet „fogadó” bíróság elnöke fölött gyakorolt jogkörei révén (ő nevezi ki, felügyeli az igazgatási tevékenységét, gyakorolja a munkáltatói jogokat, fegyelmi eljárást kezdeményezhet ellene, stb.) ne érhesse el az ügyelosztási rend módosítását, és ezzel akár azt is, hogy az ügy az általa kiszemelt bíró elé kerüljön.