

ÚJ MODELL A BÍRÓSÁGI IGAZGATÁSBAN:

BÍRÁK KÖZPONTI NYOMÁS ALATT

ELŐHANG - E SZÖVEG
NEMKÖZLÉSÉNEK RÖVID
TÖRTÉNETE¹

KOVÁCS ÁGNES

Ez a tanulmány eredetileg a debreceni jogi kar *Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga* című folyóiratában jelent volna meg. A lap főszerkesztője, aki egyben a kar professzora és elismert oktatója, 2019 tavaszán örömmel, kedvező visszajelzések kíséretében indította el a szöveg publikálását. A közlésre elfogadott szöveg azonban mégsem szerepelt a folyóirat következő számában. A megjelenés megghiúsulásának számos epizódja az „oral history” körébe tartozik, hiszen írásos nyoma a legtöbb beszélgetésnek, döntésnek nincs. A következőkben ezt a történetet mesélem el röviden.

A *Pro Futuro* folyóirathoz benyújtott szöveg a megjelenés előtt a szerkesztőség berkein kívülre került. Állítólag egészen a politikailag függetlennek aligha tekinthető, és jogtudományi kérdésekben kevésbé kompetens *Pesti Srácok*hoz, illetve az egyetemi vezetéshez is eljutott. A váratlanul jött nyilvánosság azonban nem a szakmai vitákat, hanem az autokráciákban bevett cenzúra kifinomult mechanizmusait indította be. A *Pesti Srácok* nevében a folyóirat főszerkesztőjénél érdeklődtek az általuk politikai elfogultsággal vádolt szövegről, valamint a főszerkesztő közösségi médiában tett, a szöveghez hasonlóan politikainak (pártpolitikainak?) minősített – egyébként az MTA melletti szolidaritást kifejező – nyilatkozatáról. A jogi kar dékánja pedig egy szűk körű megbeszélésen, amelynek magam is résztvevője voltam, kijelentette, hogy bár nem tiltja meg a tanulmány megjelentetését, mégis arra „kér”, vonjam vissza a közlési szándékom, és máshol publikáljam a kutatási eredményeket, mivel félt, hogy a tanulmány debreceni megjelenése komoly

károkat okoz a jogi karnak, és veszélybe sodorja az intézmény

eddig sikeresen megőrzött politikai függetlenségét. (A Debreceni Egyetem közismert, és mindaddig foggal-körömmel védett politikai függetlenségéről van szó!) Ennek a „kérésnek” nem tettem eleget, ugyanakkor a lap szerkesztősége egy rendkívüli szerkesztőségi ülésen mégis úgy szavazott, hogy ez az írás nem kaphat helyet a következő lapszámban. Az utólagos visszautasításról először szóban, majd később – kérésemre – írásban is tájékoztattak. Az írásbeli indokolás szerint a szöveg már a megjelenése előtt szakmai körökön kívülre került, és az általa kiváltott politikai színezetű viták veszélyeztethetik a semlegességre törekvő folyóirat szakmai megítélését. Az előbbiekre tekintettel pedig a szerkesztőség arra kért, hogy a szöveget más folyóirathoz nyújtsam be közlésre.²

A bíróságok függetlensége az egyéni jogosultságokat védő és a társadalmi konfliktusok igazságos rendezését biztosító jogalkalmazás egyik legfontosabb garanciája. Az ítékezés függetlenségét a politikai hatalmi ágak igazolhatatlan beavatkozása nyíltan veszélyezteti, ugyanakkor a függetlenség feltételeit a bírósági szervezet belső viszonyai is kikezdehetik. A magyar bírósági szervezetrendszerben jelentős igazgatási hatalom összpontosul a bírósági vezetők kezében, így a kinevezési eljárásnak a bírósági szervezet függetlensége szempontjából komoly tétje van. A jelenleg hatályos szabályok szerint a törvényszékek és ítélőtáblák igazgatási vezetőit az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnöke nevezi ki, akinek döntéseit az elmúlt időszakban kitüntetett szakmai és közéleti érdeklődés kíséri, és olykor heves vita övezi. Ez a tanulmány a vezetői pályázatok elbírálását elemzi, és a bírói függetlenséget fenyegető veszélyekkel szembeni jogvédelem – esetlegesen bírói önvédelem – lehetőségeit keresi.

1. A BÍRÓSÁGI VEZETŐK HELYE A BÍRÓSÁGI SZERVEZETBEN

Az új típusú autoriter rendszerek kényesen ügyelnek a látszatra, ezért a demokratikus intézmények megőrzésében érdekeltek (*pretence of democracy*).³ Az intézmények megszelídítése és „autoriter pályára

1 ■ E tanulmány első része elektronikus formában már megjelent az MTA *Law Working Papers* sorozatban (Kovács Ágnes: Ki védi meg a magyar bíróságok függetlenségét? Személyzeti politika a központi igazgatásban. *MTA Law Working Papers*, 2019. 10. szám, 1–18. old.). A BUKSZ szerkesztősége a szöveg-nemközlés története miatt indokoltan tartja, hogy az olvasó az eredeti, csorbítatlan változattal ismerkedhessen meg. A tanulmány végén a szerző röviden összefoglalja a bírósági igazgatás ügyének legújabb fejleményeit a kézirat lezárása után.

2 ■ Ezt megerősíti a szóban forgó lapszám főszerkesztői előszavának lábjegyzete. Lásd *Pro Futuro*, 2018. 4. szám, 7. old.

3 ■ Tóth Gábor Attila: Constitutional Markers of Authoritarianism. *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019. 1. szám, 46–50. old.

állítására” így sok esetben a manipuláció puha, kifinomult eszközeivel megy végbe.⁴ Ezeknek a törekvéseknek a bíróságok is egyre gyakrabban esnek áldozatul, ami nem véletlen: a bírói hatalom megnövekedése általános jelenség, és a politikai kérdések bírói útra terelése lehetőséget biztosít az emberi jogok és a jogállami értékek megőrzésére,⁵ vagy legalábbis a jogosultságok nyelvezetének és logikájának fenntartására.⁶

Az autoriter tendenciák kibontakozása a bírói függetlenség feltételeinek leépítésében is jól tetten érhető. A bíróságokat érintő intézkedések feltérképezése, illetve annak elemzése, hogy miként bánt a hatalom a bíróságokkal, hozzájárulhat az új autokráciák természetének jobb megértéséhez.⁷

Ennek a tanulmánynak az a hipotézis adja a kiindulópontját, hogy a közép- és kelet-európai régióban kialakuló autoriter rendszerek a bírósági vezetőknél keresztül is folyamatos ellenőrzés alatt igyekeznek tartani a bírósági szervezetet.⁸ A politikai hatalom pedig abban lehet érdekelt, hogy a vezetői pozíciókban hozzá lojális bírák üljenek. Ennek elérésére számtalan eszköz bevethető, a hivatalban lévő vezetők tömeges menesztésén,⁹ egy-egy befolyásos bírósági elnök leváltásán keresztül¹⁰ a vezetők kinevezésének folyamatába történő finom, ám igazolhatatlan beavatkozásokig. Ezek között az intézkedések között találunk látványos és kevésbé látványos eszközöket, az utóbbi manőverek közé tartozik a bírói karrierutak és kinevezések – köztük a vezetői kinevezések – kontrollálása. A bírósági vezetők kiválasztását, a vezetői pozíciókban bekövetkező személycseréket mint a bírósági szervezet belső ügyeit a nyilvánosság kevésbé kíséri figyelemmel. Ez jelentős részben annak is köszönhető, hogy az európai kontinensen az ítélkezés elsősorban szakmai-szakértői feladat, mintsem politikai-közösségi tevékenység. A bírák személye ezért ritkán kerül előtérbe, ez a „személytelenség” pedig gátja lehet a bírakat érintő támadásokkal szembeni társadalmi mozgósításnak.

A bírósági elnökök kiválasztásának manipulálása hatékony eszköz lehet a bírói kar megfegyverezésére. A vezetői kinevezések pedig könnyen kívül maradnak a hazai és nemzetközi nyilvánosság látókörén, ugyanakkor hasznos hatalmpolitikai célokat szolgálhatnak, mivel a vezetőkhöz rendelt széles hatáskörök révén, a vezetők birtokában lévő információk alapján a bírói kar folyamatos igazgatási ellenőrzés alatt tartható.¹¹

A régióban működő bíróságok kormányzását érintő vizsgálódások az elmúlt időszakban elsősorban a bírói öngazgatás letéteményesének tekintett bírói tanácsokra (vagy hiányuk következményeire) fókuszáltak, így kevés figyelem irányult a bírósági (ön)igazgatásban közreműködő egyéb szereplőkre: a kinevezési és előmeneteli eljárásokban közreműködő, többnyire bírákból álló véleményező-tanácsadó testületekre, a fegyelmi tanácsokra vagy a bírósági elnökökre.¹² Egy nemrég megjelent tanulmány

azonban kifejezetten a bírósági elnökök szerepét és hatalmi súlyát kívánja bemutatni az elnökökhöz rendelt formális és informális jogkörök számbavételével és súlyozásával, az egyre népszerűbb – országok közötti összehasonlítást is lehetővé tevő – indexes módszer segítségével (*Court President Power Index*). A vizsgálatba 13 európai bírósági szervezetet vontak be és rangsoroltak a kialakított index alapján. A tanulmány nemcsak az elnöki jogosítványokat csoportosította, hanem a bírósági elnököket is kategorizálta. A számos izgalmas és innovatív megállapítás mellett kiemelésre érdemes, hogy az elnökök sok európai országban széles jogosítványokkal rendelkeznek a bírósági szervezet belső viszonyainak és működésének alakításában. Ezek a jogosítványok kiterjednek a bírák kiválasztására, előmenetelére, szakmai értékelésére és számonkérésére, azaz a bírói karrierutak alakulására; a mindennapi működés befolyásolására, például az ítélkező tanácsok kialakítása, az ügyek elosztása, a teljesítménymérés szempontjainak meghatározása révén; ahogyan a szakmai szocializáció folyamatára; valamint a jutalmak elosztására is.¹³ Bár a magyar bírósági elnökök nem kerültek be a vizsgálati csoportba, megállapítható, hogy az előbbi jogosítványok terén jelentős hatalommal rendelkeznek. Erre példa, hogy az automatikus ügyelosztás intézmé-

4 ■ Andreas Schedler: *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford University Press, Oxford, 2013. 64–69. old.

5 ■ Fleck Zoltán szerint a bíróságok önmagukban aligha képesek fenntartani és megvédeni a jogállamot, autoriter rendszerekben a bírók körében inkább a behódoló és kollaboráló attitűd dominál. Lásd Fleck Zoltán: Szakmai és politikai érvek a közigazgatási bíráskodás kapcsán. *Közjogi Szemle*, 2016. 4. szám, 16–19. old.

6 ■ Fleck Zoltán: Használjuk-e a jogainkat egy jogtalan rendszerben? *Fundamentum*, 2018. 2–3. szám, 60. old.

7 ■ A 2010 után kibontakozó közhatalom-gyakorlás radikálisan átalakította a magyar politikai rendszer karakterét. A jelenlegi politikai berendezkedés megjelenésére az autokrácia kifejezést használom. Lásd többek között Tóth: *Constitutional Markers...*; illetve Kis János: *Demokráciából autokráciába. A rendszertipológia és az átmenet dinamikája. Politikatudományi Szemle*, 2019. 1. szám, 45–74. old.

8 ■ Az ítélkező bírói szervezeten belüli függetlensége a régióban jellemző karrierbíráskodás esetében egyébként is korlátozott. Lásd Carlo Guarnieri – Patrizia Pederzoli: *The Power of Judges: A Comparative Study of Courts and Democracy*. Oxford University Press, Oxford, 2002. 67. old. Ebben a szövegben azonban azt állítom, hogy ez a relatív függetlenség került komoly veszélybe az elmúlt időszakban, és az autonóm ítélkezési feltételei tovább romlottak.

9 ■ Lengyelországban 2017-ben az igazságügyi miniszter felhatalmazást kapott arra, hogy hat hónap alatt indokolás nélkül leválthassa a bírósági vezetőket. Ennek a hatalomnak a birtokában a miniszter több mint 150 bírósági elnököt és elnökhelyettest bocsátott el a hivatalából, ami az összes vezető nagyjából egyötödének lecserélését jelentette. Lásd Wojciech Sadurski: *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford University Press, Oxford, 2019. 115–116. old. Hasonló hatással járt a magyar bírói kart érintő gyors nyugdíjazás, az intézkedés következtében 2012-ben az OBH elnökének beszámolója szerint 26 elnöki állás üresedett meg, ezek túlnyomó többségét még 2012-ben betöltötték. Lásd *Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2012. évi beszámolója*, https://birosag.hu/sites/default/files/2018-09/2012_eves_beszamolo.pdf (2019. 04. 04.).

nyesítésének hiányában a bírósági elnökök továbbra is meghatározó szerepet játszanak az ügyek kiosztásában, az ügyelosztási rend meghatározásában.¹⁴ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) 118. § (3) bekezdése szerint a bírósági elnökök felelnek a szervezet hatékony működéséért, figyelemmel kísérik a beosztott bírák tevékenységét, többek között a befejezésszám alakulását vagy az időszűrés követelményének megtartását keresztül. Szükség esetén soron kívüli vizsgálatot rendelhetnek el, és fegyelmi eljárás megindítását kezdeményezhetik. A bírák előmenetele szempontjából kulcsfontosságú szakmai értékelésben is jelentős szerepet játszanak, de a bírósági elnökök döntenek a jutalmak kiosztásáról is.¹⁵

Az előbbiekből következik, hogy az igazgatási vezetőik szoros irányításával a teljes bírósági szervezet ellenőrzés alatt tartható, a politikai beavatkozás nyílt eszközeinek bevetése nélkül is. Ez a felismerés tükröződik az elmúlt években a vezetői pályázatok elbírálásának folyamatában. A hatalom 2012-től a bírósági igazgatás korábbi rendszerének átalakításával a bírósági szervezet irányítását egy jelentős hatásköröket birtokló, az Országgyűlés által 9 évre megválasztott bírósági vezetőhöz, az OBH elnökéhez rendelte, aki a legfontosabb igazgatási vezetők – köztük az elnökök – kinevezésének jogát is gyakorolja.

10 ■ Baka András menesztése a Legfelsőbb Bíróság elnöki posztjáról mindenképpen ide kíváncsok még 2011 végéről, de a jelenlegi bolgár főbíró, Lozan Panovot érintő (olykor életveszélyes) fenyegetések is ebbe a narratívába illeszkednek. Ez utóbbira lásd: Radosveta Vassileva: Capturing Bulgaria's Justice System: The Homestretch, *VerfBlog*, 2019/1/09, <https://verfassungsblog.de/capturing-bulgarias-justice-system-the-homestretch/> (2019. 04. 04.).

11 ■ Adam Blisa – David Kosař: Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance. *German Law Journal*, 2018. 7. szám, 2034. old.

12 ■ David Kosař: Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe. *German Law Journal*, 2018. 7. szám, 1571. old.

13 ■ Blisa–Kosař: Court Presidents, 2041–2056. old.

14 ■ Bszi. 9. § (1) Az ügyelosztási rendet – a bírói tanács és a kollégiumok véleményének ismeretében – a bíróság elnöke határozza meg, legkésőbb a tárgyévet megelőző év december 10. napjáig. Az ügyelosztási rend a tárgyévben szolgálati érdekből vagy a bíróság működését érintő fontos okból módosítható.

15 ■ Lásd például az OBH elnökének 2017. évi beszámolóját, 75.: „A Megtartó Program elemei közül az előző évhez hasonlóan 2017-ben is a kiváló teljesítmény, valamint a többletképzettség elismerését szolgálta: [...] év végén differenciáltan általános jutalom és a Fenntartható Fejlődés 2 Programban vállaltak eredményes teljesítéséhez igazodó céljutalom összegének bíróságok részére történő átadása, azzal, hogy az intézményen belüli elosztás szempontrendszer az ítéletábrái és törvényszéki elnökök által került kidolgozásra.” <https://birosag.hu/sites/default/files/2018-10/beszamolo2017.pdf> (2019. 04. 15.)

16 ■ 1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról, 17. §.

17 ■ A 96/2012 (V. 2.) KE határozat 194 bíró, míg a 155/2012. (VII. 6.) KE határozat további 37 bíró felmentéséről rendelkezett.

18 ■ Az OBH elnökének kinevezési jogkörébe tartoznak az ítéletábrák és törvényszékek elnökei, elnökhelyettesei, kollégiumvezetői, valamint a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium esetében a kollégiumvezetők és a kollégiumvezető-helyettesek is. Lásd: Bszi. 128. § (2) bekezdés.

2. BÍRÓSÁGI VEZETŐK KINEVEZÉSE 2012 UTÁN

A 2011. április 18-án megszavazott Alaptörvény – szakítva az egészen 1869-ig visszanyúló hagyománnyal, amely szerint a bíró a 70. életének betöltéséig ítélkezhet¹⁶ – a bíró szolgálati jogviszonyának fennállását, azaz a bírói tisztség felső korhatárát immár az általános öregségi nyugdíjkorhatárhoz kötötte. A változás következtében 2012-ben, két hullámban összesen 231 bírót küldtek nyugdíjba,¹⁷ és voltak, akik maguk kérték nyugdíjazásukat. A korábbinál lényegesen alacsonyabb felső korhatár bevezetése egyes adatok szerint 274 bírót érintett, ami a teljes bírói kar közel 10%-át jelentette. A nyugdíjazott bírók egy része vezetői megbízással is rendelkezett, így 2012-ben nagy számban került sor új vezetők, köztük bírósági elnökök és elnökhelyettesek kinevezésére. Az 59 nyugdíjazott vezetőből 29 kinevezési jogkörre az OBH elnökét illette, ebből 21 vezetői álláshely betöltésére – köztük 3 ítéletábra és 4 törvényszék elnökének kinevezésére – már 2012-ben sor került. Ezek az adatok jól mutatják, hogy az OBH elnöke kezdettől fogva, hivatalba lépésének pillanatától komoly befolyást gyakorolhatott a bírósági szervezet működésére. Ennek a befolyásnak a fokozására pedig a vezetői pályázatok elbírálásának sajátos gyakorlatát is intézményesítette.

A vezetői pályázatok elbírálása főszabály szerint több bírósági szereplő együttműködésén nyugszik. A vezetői pozíciókra pályázatot kell kiírni, az írásban benyújtott pályázati anyagban a jelentkezőknek hosszú távú terveikről, vezetői elképzeléseikről kell számot adniuk. A pályázókat az érintett bírósági szervezetben dolgozó bírók (elnöki pályázat esetében az összbírói értekezlet) véleményezik, majd a kinevezési jogkör gyakorlója, esetünkben az OBH elnöke személyesen is meghallgatja.¹⁸ A pályázat elbírálása során az OBH elnöke három döntést hozhat: kinevezheti azt a pályázót, akit a véleményező szerv többsége támogat; az Országos Bírói Tanács (OBT) egyetértését kérheti, ha a bírói testület többsége által nem támogatott pályázóval kívánja betölteni a vezetői álláshelyet; végül eredménytelenné is nyilváníthatja a pályázatot.

A következőkben az eredménytelenné nyilvánítási gyakorlat néhány jellemzőjét kívánom bemutatni. Ez az a jogi lehetőség ugyanis, amikor az OBH elnöke lényegében érdemi kontroll nélkül dönthet vezetői pályázatokról. Ez utóbbi állítás természetesen magyarázatra szorul. Bár az eredménytelenné nyilvánítás nem jelenti a vezetői álláshely betöltését, érvényes pályázatok esetében a pályázók elutasítását jelenti, azaz mindenképpen döntés az OBH elnöke részéről. Ráadásul az eredménytelenné nyilvánítás együtt jár azzal, hogy a vezetői pozíció üresen marad, s ilyenkor a vezetői feladatok ellátásával az OBH elnöke ideiglenesen – a második eredménytelenné nyilvánítás esetén akár egyéves időtartamra – megbízhat egy bírót, bármilyen önkormányzati bírói szerv közreműködése nélkül. Az eredménytelenné

nyilvánítás tehát komoly következményekkel járó döntés, amely a jelenlegi tapasztalatok szerint valóban kontroll nélkül történhet. Az OBH elnökének cselekvését ugyanis más bírósági szereplők nem befolyásolják, a törvény sem a véleményező szerv, sem az OBT közreműködését nem kívánja meg. Ebből következően egyetlen szereplő, az OBH elnöke dönthet a pályázatok elutasításáról, még akkor is, ha a véleményező bírói testület egyébként – akár nagy többséggel – támogatta valamelyik jelöltet.

A vezetői kinevezések esetében fontos szerepe van az indokolási kötelezettségnek.¹⁹ Az OBH elnökét terhelő általános indokolási kötelezettség a 2011-ben elfogadott Bszi. eredeti szövegében még nem szerepelt, ezt a szabályt csak a 2012. évi CXI. törvény iktatta be egy átfogó módosítás egyik elemeként.²⁰ Az indokolási kötelezettséggel összefüggésben a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat pedig alkotmányos követelményként állapította meg:

„az OBH elnöke azokat a személyzeti jellegű intézkedéseket tartalmazó határozatait, amelyekkel szemben jogorvoslatnak van helye – vagyis konkrét érintettnek van olyan joga vagy jogos érdeke, amely alapján jogorvoslati jog formálható –, köteles okszerűen, kimerítően, az érintett jogorvoslat-hoz való jogára is figyelemmel megindokolni.”²¹

A 2012. évi CXI. törvény – elsősorban a Velencei Bizottság által megfogalmazott kritikák hatására²² – további garanciákat is beillesztett a bírósági elnököket érintő kinevezési eljárásba, az OBT ugyanis egyetértési jogot kapott azokban az esetekben, amikor az OBH elnöke olyan pályázót kíván kinevezni, aki nem kapta meg a véleményező szerv többségi támogatását (hozzájárulását).²³

Ezek a garanciák – az OBH elnökének indokolási kötelezettsége és az OBT egyetértési joga – a központi igazgatási vezetőhöz rendelt széles jogosítványok ellenőrzését és ellensúlyozását biztosítják a vezetői álláshelyek betöltésére kiírt pályázati eljárások során, ám az elmúlt időszak tapasztalatai azt mutatják, hogy csak papíron léteznek, és kijátszhatóvá váltak. Ahogy fentebb már utaltam rá, a személyzeti jellegű határozatok indokolása az Alkotmánybíróság álláspontja szerint csak akkor felel meg a jogállamiság követelményének, ha az indokolás okszerű és kimerítő. Ezzel szemben látható, hogy az eredménytelenné nyilvánításról rendelkező határozatok nem tartalmaznak érdemi indokolást.²⁴ Ezt a deficitet nem igazolja a Győri Törvényszék 2.Mf.20.745/2018/7. számú végzésében megjelenő jogértelmezés sem, amely szerint az eredménytelenné nyilvánítás nem személyzeti jellegű döntés. A jogszabályok helyes olvasatából ugyanis aligha következik az előbbi értelmezés. Az eredménytelenné nyilvánítás – ha van érvényes és támogatott pályázat – személyzeti döntésnek bizonyul, amelyet az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányos követelmények megtartására tekintettel az OBH elnöke

„köteles okszerűen, kimerítően, az érintett jogorvoslat-hoz való jogára is figyelemmel megindokolni”.²⁵

Az eredménytelenné nyilvánítás egy másik fontos garancia, az OBT egyetértési jogának kijátszására is alkalmas eszköz. Az OBH elnöke csak az OBT egyetértésével térhet el a véleményező testület döntésétől, és nevezhet ki vezetőnek olyan pályázót, akit a bírák többsége nem támogatott. Ezzel szemben az eredménytelenné nyilvánítást követő megbízáskor az OBH elnökének mozgásterét már nem korlátozza a bírói önkormányzás központi szerve, így olyan bíró is megbízható, akit az OBT nem feltétlenül támogatna. 2018-ban az OBH elnöke 10 esetben nyilvánította a „véleményező testületek többségi támogatásának hiányára” hivatkozva sikertelennek a vezetői pályázati eljárást. A kiadott tájékoztatóban azonban a központi igazgatás vezetője már arra utalt, hogy ezekre a döntésekre valójában azért „kényszerült” rá, mert az OBT „törvénysértő működése” miatt nem is volt lehetősége előterjesztést tenni a bírói többség által nem támogatott pályázó kinevezésére.

A fentiek alapján érdemes lehet részletesebben is megvizsgálni az OBH elnökének azokat a döntéseit,

19 ■ Bszi. 132. § (4) A kinevezésre jogosult a véleményező szerv javaslatát figyelembe véve hozza meg döntését. A kinevezésre jogosultat a véleményező szerv javaslata nem köti, azonban a javaslattól eltérő döntését írásban részletesen indokolni köteles.
20 ■ 2012. évi CXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény módosításáról, 5. § (1) bekezdés: „A Bszi. 77. § (2) bekezdése a következő mondatral egészül ki: Az OBH elnöke a határozatait a szükséghez képest indokolja.”

21 ■ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440, 460.

22 ■ 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). Az Európa Tanács tanácsadó testületeként működő Velencei Bizottság teljes véleménye itt érhető el: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)001-e) (2019. 04. 02.).

23 ■ Lásd a Bszi. 103. § (3) bekezdésének d) pontját, amelyet a 2012. évi CXI. törvény 7. § (4) bekezdése állapított meg.

24 ■ Lásd például a 384.E/2018. (V. 28.) OBHE határozatot a Fővárosi Törvényszék elnöki állására kiírt pályázat eredménytelenné nyilvánításáról: „A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 133. § (1) bekezdése alapján, a Fővárosi Törvényszék elnöki állására a Bírósági Közlöny 2017/12. számában kiírt pályázatot eredménytelenné nyilvánítom.”

25 ■ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440, 460.

26 ■ Bszi. 132. § (2) A kinevezésre jogosult a pályázatot – a pályázati anyag, valamint a pályázó személyes meghallgatása, továbbá a véleményező szerv javaslata alapján – valamely pályázó kinevezésével vagy a pályázat eredménytelenné nyilvánításával elbírálja.

27 ■ Tájékoztató az Országos Bírósági Hivatal elnöke által a bírósági vezetői pályázatok elbírálása során 2018. évben folytatott gyakorlatról. OBH.XXIX.D.2. (2018. 10. 31.), 12. https://birosag.hu/sites/default/files/2018-11/vezetoi_kinevezesekrol_tajekoztato.pdf (2019. 04. 30.).

28 ■ A Magyar Bírói Egyesület (MABIE) javaslata utal arra, hogy az egyesület tagsága – az OBH koncepciójától némileg eltérően – elsősorban a beosztott bírók illetményének emelését javasolja, és a vezetői pótlékoknak csak egy alacsonyabb mértékű emelését támogatja. Lásd: <http://www.mabie.hu/index.php/1386-rerum-novarum-az-illetmenyemelesi-javaslat-mar-goja> (2019. 04. 30.).

amelyek vezetői pályázatok eredménytelenné nyilvánításáról rendelkeztek.

Az 1. táblázat az eredménytelenné nyilvánítási gyakorlatról közvetít egy önmagában is beszédes adatot. A táblázat évenkénti bontásban mutatja az összes elbíralt pályázat számát (kinevezés és eredménytelenné nyilvánítás),²⁶ az eredménytelenné nyilvánított vezetői pályázatok számát, és a kettő arányát, jelezve, hogy az összes elbíralt pályázat hány százaléka végződött eredménytelenné nyilvánítással.

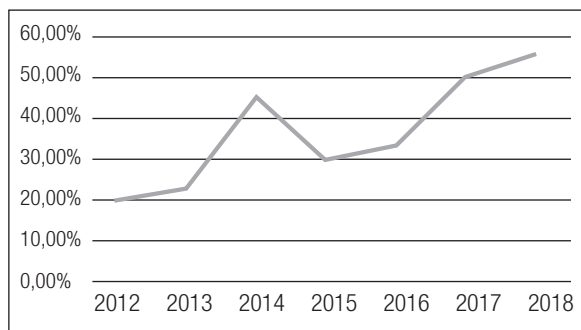
1. táblázat: Eredménytelen pályázati eljárások száma vezetői álláshelyek esetében (2012–2018)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Elbíralt vezetői pályázatok (db)						
41	39	29	27	27	16	47
Eredménytelen vezetői Pályázatok (db)						
8	9	13	8	9	8	26
Eredménytelen pályázatok aránya (%)						
19,51	23,07	44,82	29,62	33,33	50	55,31

Forrás: saját szerkesztés

Az adatok alapján egy viszonylag egyértelmű trend bontakozik ki: ezt szemlélteti az 1. ábra. 2012-től kezdődően – a 2015-ös év kivételével – az eredménytelenné nyilvánított vezetői pályázatok aránya folyamatosan nőtt. A 2014-es év ezt a tendenciát töri meg, de ennek az évnek az adatai sem visszaesést, hanem kiugrást tükröznek. Az eredménytelen pályázati eljárások aránya 2018-ra érte el a csúcst; ebben az évben a kiírt pályázatok több mint fele bizonyult sikertelenné, és nem végződött kinevezéssel. Ez a trend álláspontom szerint rendszerszerű problémát jelez.

1. ábra: Az eredménytelen pályázatok aránya (2012–2018)



Forrás: saját szerkesztés

A 2. táblázat a 2017–2018-as évekre vonatkozóan ismerteti az eredménytelenné nyilvánítás indokait – azért csak erre a két évre, mert a megelőző időszakból nem állnak rendelkezésemre megbízható források. Az OBH elnökének határozatai ugyanis a legtöbb esetben még az eredménytelenné nyilvánítás indokát sem tartalmazzák (és persze részletes indokolást sem), pusztán az érintett jogszabályi rendelkezés megjelölésére szorítkoznak. A 2017–2018-as időszakra azonban több releváns információval rendelkezem, minthogy az OBH elnöke erről az – eredménytelenné nyilvánítással leginkább érintett – időszokról valamivel részletesebb tájékoztatót készített, és az érintett időszak egy részét az OBT is külön értékelte.

2. táblázat: Az eredménytelenné nyilvánítás indokai (esetszám; 2017–2018)

	2017	2018	Összes
Az OBH elnöke nem kívánta betölteni az álláshelyet egyik pályázóval sem	1	5	6
Nem volt pályázó	5	8	13
A pályázatot visszavonták	–	3	3
A véleményező testület támogatása hiányzott	2	10	12

Forrás: saját szerkesztés

Az OBH elnökének magyarázata szerint a pályázó nélküli eljárások magas száma érdemel figyelmet, mivel „azt jelzi, hogy a vezetői címmel járó presztízs és illetménykiegészítés nem képez kellő motivációs tényezőt a szakmai és igazgatási vezetői feladatok ellátásával járó terhek ellensúlyaként”.²⁷ Az előbbi állítás aligha nyújt meggyőző magyarázatot arra a jelenségre, amelyet a fenti adatok jeleznek, ugyanakkor ez a helyzetértékelés jól mozgósítható az OBH által javasolt bírói illetményemelés koncepcionális irányainak alátámasztására.²⁸ Mintha a vezetői pozíciók alulfinanszírozottsága jelentené az egyetlen viszatartó erőt a potenciális pályázók körében.

Az OBH elnökének álláspontjához hasonlóan igyekszik relativizálni a sikertelen vezetői kinevezések magas számát Virág Csaba is, aki értékelésében azokra a döntésekre fókuszál, amikor az OBH elnöke érvényes és a bírói kar támogatását élvező pályázat ellenére nyilvánította eredménytelenné a pályázati eljárást. Bár Virág elismeri, hogy az előbbi döntések elsősorban a központi régió bíróságait érintették, azok – érvele szerint – a 2017 januárja és 2018 októbere közötti időszakban csak 6 pályázatra és összesen 5 bíróra vonatkoztak, akik az összes bírósági vezető kevesebb mint 1%-át képviselik. Ez a szám pedig Virág szerint „objektív alapon jelzi, hogy visszaélés-szerű, a vélemény-

nyező testületek álláspontjával szembe menő vezető kinevezési gyakorlatot nem folytat az OBH elnöke”.²⁹ Ha azonban az előbbi számot nem az összes bírósági vezető, hanem csak az OBH elnökének kinevezési jogkörébe tartozó vezetők számához viszonyítjuk, az arány már nem 1% alatt, hanem 4% felett van. Ráadásul, ha a 2017 és 2018 közötti teljes időszak adatait nézzük, az összes elbíralt pályázathoz viszonyítva az OBH elnöke 9,52%-ban, az eredménytelenné nyilvánított pályázatok esetében pedig 17,64%-ban döntött saját belátása szerint arról, hogy a bírák által egyébként támogatott pályázót mégsem nevezi ki a meghirdetett vezetői álláshelyre. Önmagában persze ezek a számok sem lehetnek a visszaélésszerű gyakorlat megbízható indikátorai; megalapozott következtetéseket csak a többi adat és az OBH elnökének határozataihoz fűzött indokok ismeretében vonhatunk le.

Szintén értékelte a vezetők kinevezésének gyakorlatát egy hatfős vizsgálóbizottság, amelyet az OBH elnöke állított fel még 2018-ban.³⁰ A bizottságot egy kollégiumvezető-helyettes mellett öt bírósági elnök alkotta, akik valamennyien az OBH elnökétől kapták vezetői kinevezésüket – köztük két, ideiglenesen megbízott elnökkel, akik a vezetői pozíciót eredményes pályázati eljárás nélkül, kizárólag az OBH elnökének személyes döntése alapján töltötték be. Ez a vizsgálóbizottság a vezetői kinevezésekkel összefüggésben erre a következtetésre jutott:

„[A]z Országos Bírósági Hivatal elnöke a vezetői kinevezések elbírálása során jogszabályi és szabályzati kötelezettségének eleget tett. Az Országos Bírósági Hivatal elnöke az eredménytelenné nyilvánított pályázatok indokát minden esetben megadta.”³¹

Ez a következtetés azonban aligha fogadható el, ahogyan erre már fentebb, a 13/2013. (VI. 17.) AB határozattal összefüggésben utaltam. Az indokolások ugyanis számos esetben nem ellenőrizhetők, ezért önkényesek – ezekre a problémákra azonban lentebb, egyes pályázatokkal összefüggésben még visszatérek. Az a tény pedig, hogy a pályázati anyagban formálisan szerepeltek érvek, még nem teszi a döntést igazolhatóvá; és az előbbieket alapján az a megállapítás sem tartható, hogy „az Országos Bírósági Hivatal elnöke döntéseinek indoka, így az indok oka, tárgya nem vizsgálható”.³²

Makai Lajos³³ már kritikusan látja a vezetői kinevezések gyakorlatát. Álláspontja szerint önmagában „elgondolkodtató és jelzés értékű”, hogy nagyon magas a betöltetlen vezetői álláshelyek száma. Makai emellett további anomáliákra is felhívja a figyelmet elemzésében. Számos esetben nem ismert, hogy miért nem nevezte ki az OBH elnöke azt a pályázót, akit a bírói kar támogatott. A sikertelen pályázati felhívásokat követő, határozott idejű vezetői megbízások jogszerűsége néhány esetben kérdéses, és ez a gyakorlat ahhoz vezet, hogy a megbízott vezető később

egyedülként indul az ismételt vezetői pályázaton, tekintettel arra, hogy az OBH elnökének egyszemélyi döntését tükröző megbízás egyben a központi igazgatás elvárásainak jelzése is a bírói karnak.³⁴

A 2012 óta folytatott gyakorlat egyik szembetűnő jellemzője, hogy a pályázati eljárások egyre nagyobb arányban végződnek eredménytelenül. Sok esetben egyetlen jelentkező sincs a meghirdetett pozícióra, ebből pedig az következik, hogy az igazgatási feladatok ellátása nem vonzó a beosztott bírók számára. Magyarázhatjuk mindezt kizárólag az alacsony vezetői pótlékokkal? Az elmúlt időszakban nyilvánosságra került működési és igazgatási anomáliák azt jelzik, hogy a magyar bírósági szervezet komoly belső legitimációs problémákkal küzd, ami a központi vezetés irányában fennálló kezdeti bizalmat jelentősen erodálta.³⁵ Ez a bizalmatlanság eredhet egy egyébként is erősen hierarchizált intézményt jellemző szervezeti kultúra romló állapotából is. A szervezeten belüli feszültséget növelheti a túlhajtott eredményességi kényszer, a fokozott igazgatási kontroll, a kiszámítható működés hiánya.³⁶ Ha pedig a bírák nem látják biztosítva a hatékony és kiszámítható működés feltételeit, aligha kívánnak igazgatási felelősséget vállalni. A jelenlegi problémák ugyanakkor már nem csupán az igazgatási racionalitás hiányában gyökereznek. A központi igazgatás nyílt harcot folytat a kritikus bírókkal szemben, ezt mutatja például, hogy az OBH elnöke megkérdőjelezi az OBT legitimitását, és nem

29 ■ Virág Csaba: Észrevételek Vadász Viktor „Krisis a bírósági igazgatásban” című munkájához. *MTA Law Working Papers*, 2018. 17. szám, 8. old.

30 ■ A vizsgálóbizottságot az OBH elnöke a 2018.OBH. III.B.4/278. számú döntésével állította fel. A vizsgálóbizottság jelentése elérhető: https://birosag.hu/sites/default/files/2019-02/tanacsado_testulet_jelentese_eredmenytelen_palyazatokrol.pdf (2019. 04. 04.).

31 ■ A vizsgálóbizottság jelentése, 8. old.

32 ■ A vizsgálóbizottság jelentése, 7. old.

33 ■ Makai Lajos egyébként szintén érintett volt az egyik vezetői álláshelyre – a 374.E/2018. (V. 23.) OBHE határozattal – kiírt és később eredménytelennek nyilvánított pályázati eljárásban.

34 ■ Ezeket a kritikákat lásd Makai Lajos: A bíróságok igazgatásával kapcsolatos egyes kérdések. In: Tilk Péter (szerk.): *Tanulmányok az igazságszolgáltatásról*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2019. 73–76. old.

35 ■ Fleck Zoltán: Mi a tét ma a bírósági igazgatásban? *Élet és Irodalom*, 2018. január 26.

36 ■ Fazekas Sándor, a Fővárosi Törvényszék elnöke az OBT 2017. május 9-i ülésén kritikus véleményét fogalmazott meg a bírói álláshelyek elosztására vonatkozó OBH-gyakorlatról. Az engedélyezett bírói létszámok alakulása azért is kiemelten fontos, mert a Fővárosi Törvényszékre érkezik az ügyek közel 30%-a. (<https://birosag.hu/sites/default/files/2018-10/beszamolok2017.pdf>) Az OBT-ülés jegyzőkönyve nem érhető el, ugyanakkor a következő, 2017. június 13-án megtartott OBT-ülés jegyzőkönyve hozzáférhető, amely szerint Fazekas a júniusi ülésen is utalt a május 9-én általa kifejtett kritikákra. A 2017. június 13-i ülés jegyzőkönyve, http://hitelsikerek.hu/wp-content/uploads/2016/08/2017_06_13-i_obt_ules_jegyzokonyve.pdf (2019. 04. 04.).

37 ■ Nem törvényes az OBT működése, *birosag.hu*, 2018. 05. 03. <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/nem-torvenyes-az-obt-mukodese> (2019. 04. 04.). Azóta az OBH elnökének indítványára az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz fordult a kérdés tisztázása érdekében.

működik együtt a bírói öngazgatás központi szervével.³⁷ Ez a harcias retorika pedig a szervezeten belüli és a külső, nyilvános kommunikációt is uralja: ennek egyik legutóbbi példája az OBH által kiadott és a bíróságok központi honlapján megjelent közlemény az egyik sikertelenül pályázó bíró által indított bírósági eljárásban született másodfokú döntésről.³⁸ A küzdelemből az OBH elnökének kinevezési jogkörébe tartozó bírósági elnökök sem maradtak ki. Erre példa, hogy 2018 májusában a bírósági elnökök nyílt levélben szólaltak fel az OBT-vel szemben,³⁹ majd többen meghatározó szerepet játszottak az OBT póttagjainak megválasztására összehívott küldöttértekezlet megbénításában.⁴⁰ 2019 februárjában a keleti régió bíróságainak vezetői figyelmeztették az álláspontjuk szerint személyes érdekektől motivált, hangadó bírákat – vélhetően az OBT tagjait – arra, hogy ne veszélyeztessék a kormányzat által megígért illetményemelést.⁴¹ A fenti események jól tükrözik a szervezeten belül fokozódó feszültséget. Felsejlik bennük az a gondolat, hogy a bírósági elnökökkel szemben elvárás, hogy az OBH elnökéhez lojálisak legyenek. Emellett a nyilatkozatokban kifejezett aggodalom arra enged következtetni, hogy a bírósági vezetők sem feltétlenül bíznak az illetményemelést érintő kormányzati szándék őszinteségében. Az előbbi elvárások és félelmek pedig aligha teszik vonzóvá az igazgatási pozíciókat.

Érdemes röviden elemeznünk néhány olyan esetet, amikor az OBH elnöke a Bszi. 133. § (1) bekezdése

alapján, mérlegelési jogkörében eljárva nyilvánított eredménytelenné vezetői álláshelyre kiírt pályázatot.

2018-ban a Pécsi Ítélőtábla elnöki posztjára egyedül a leköszönő elnök pályázott, aki a véleményező szerv (az összbírói értekezlet) 100%-os támogatását élvezte. A pályázat mégis eredménytelenül zárult, az OBH elnöke ugyanis a korábbi elnök pályázatát nem fogadta el arra hivatkozással, hogy „A pályázó a teljes elnöki ciklust a felsőkorhatár elérése miatt már nem tudja kitölteni”.⁴² Ez az érvelés azért problematikus, mert nem sokkal korábban, hasonló helyzetben, a Debreceni Ítélőtábla elnöki tisztségére kiírt pályázat esetén az előbbi szempont – a pályázó közelgő nyugdíjba vonulása – szintén fennállt, ám nem akadályozta a korábbi elnök ismételt kinevezését. A pályázó életkora tehát önmagában nem igazolhatta a pályázat „elutasítását”. A Pécsi Ítélőtábla elnöki pályázatának eredménytelenné nyilvánítása ezért önkényes és diszkriminatív gyakorlatot sejtet, mivel az OBH elnöke összehasonlítható helyzetben lévő személyeket észszerű indok nélkül – valójában nem ismert indok miatt – kezelt eltérően. Az ügy további érdekessége, hogy egy később, 2019. február 20-án közzétett tájékoztatóban az OBH elnöke már más érvelést használt a pályázat visszautasításának alátámasztására. Eszerint az eredménytelenné nyilvánítás indoka: „[A] pályázó személyében nem biztosított a hosszú távú, kiegyensúlyozott működés.”⁴³ Tegyük hozzá továbbá, hogy bármelyik érvelést tekintjük is „valósnak”, Virág Csaba következtetése, miszerint „indokolt, szakmai alapú kifogások” támasztották alá az eredménytelenné nyilvánítást, egyik esetben sem állja meg a helyét.⁴⁴ A Pécsi Ítélőtábla elnöki tisztségét az eredménytelenné nyilvánítást követően az OBH elnöke megbízással töltötte be,⁴⁵ a megbízott bíró pedig a kialakult gyakorlat szerint egyedüli jelöltként indult is a következő kiírásakor, és bár az összbírói értekezlettől 100%-os támogatást kapott, a pályázatot ez esetben is eredménytelenné nyilvánították, aminek indokait egyelőre nem ismerjük.⁴⁶ Az érintett bíró bár kinevezést nem, a 201.E/2019. (III. 26.) OBHE határozattal egy újabb, második megbízást végül kapott az ítélőtábla vezetésére. Talán nem túlzás ebben az esetben sem azt állítani, hogy ezek a döntések átláthatatlanok, és így önkényesek is.

A Fővárosi Törvényszék elnöki állására kiírt első, majd megismételt pályázatot azt követően nyilvánította eredménytelenné az OBH elnöke, hogy a korábbi elnök pályázatát első ízben 75,15%-os, majd ennél is magasabb, 78,75%-os szavazati aránnyal támogatta az összbírói értekezlet. A két pályázatot az OBH elnöke mindkét esetben arra hivatkozással utasította el, hogy a korábbi elnök vezetőként nem volt sikeres az emberi és tárgyi erőforrások hatékony kihasználásában, és az ítékezés előtt álló legújabb kihívások új vezetőt követelnek. Ezt az állítását azonban további adatokkal és tényekkel nem támasztotta alá, és az OBH elnöke részéről kötelezően elvégzendő vezetői vizsgálatra sem került sor,⁴⁷ amely adott esetben döntésének alapjaként szolgálhatott volna. Ezek

38 ■ <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/veritas-vincit-pert-nyert-az-orszagos-birosagi-hivatal-vasvari> (2019. 03. 20.) A személyeskedő hangvételű közlemény valótlanosságokat is tartalmaz. A másodfokú bíróság ugyanis nem vizsgálta érdemben az OBH elnökének kinevezési gyakorlatát, így a megszüntető végzésből nem lehet arra következtetni, hogy „Magyarország bírónak kiválasztása törvényesen és szakmai szempontok alapján történik”.

39 ■ Nyílt levél az Országos Bírói Tanácshoz, birosag.hu, 2018. május 29. Elérhető: https://debreceniiteltotabla.birosag.hu/sites/default/files/news/nyilt_level_az_orszagos_biroi_tanacshoz.pdf (2019.04. 04.) A nyílt levelet egyetlen elnök – a Budapesti Körményi Törvényszék elnöke – kivételével valamennyi ítélőtáblai és törvényszéki elnök aláírta.

40 ■ A küldöttértekezlet jegyzőkönyve. http://mabie.hu/attachments/article/1055/Küldöttértekezleti_jegyzokonyv.pdf (2019. 04. 04.).

41 ■ „Történelmi lehetőség küszöbén a bíróság. Nyílt levél a magyar bírókhöz”, birosag.hu, 2019. február 5. Elérhető: https://birosag.hu/sites/default/files/2019-02/tortenelmi_lehetoseg_kuszoben_a_birosag_-_nyilt_level.pdf (2019. 04. 04.).

42 ■ Tájékoztató az Országos Bírósági Hivatal elnöke által a bírósági vezetői pályázatok elbírálása során 2018. évben folytatott gyakorlatról...

43 ■ https://birosag.hu/sites/default/files/2019-02/vegleges_vezetoi_kinevezesekrol_tajek_ea_nak_megkuldott.pdf (2019. 04. 04.).

44 ■ Virág: Észrevételek Vadász Viktor... 6. old.

45 ■ 705.E/2018. (X. 2.) OBHE határozat.

46 ■ A 15.E/2019. (I. 14.) OBHE határozat a már megszokott módon csak ennyit tartalmaz: „A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 132. § (2) bekezdése alapján, a Pécsi Ítélőtábla elnöki állására a Bírósági Közlöny 2018/7-8. számában kiírt pályázatot eredménytelenné nyilvánítottam.”

47 ■ 60/2018. (V. 2.) OBT határozat, Indokolás; illetve 80/2018. (VII. 09.) OBT határozat.

hiányában azonban az eredménytelenné nyilvánítás – érvényes pályázatot benyújtó, a bírói kar támogatását elnyerő, igazgatási tapasztalattal rendelkező pályázó esetében – szintén önkényesnek tűnik.

Hasonló kritika – az önkényesség látszata – fogalmazható meg a Fővárosi Ítéltábla Polgári Kollégiumának kollégiumvezetői állására kiírt első pályázattal összefüggésben is. Az egyetlen pályázó a kollégium 87,5%-os és az összbírói értekezlet 93,2%-os támogatását nyerte el, ám a következő homályos és általános indokkal nem tölthette be a vezetői álláshelyet:

„[A] pályázat alapján nem látszott biztosítottaknak a szakmai vezetés és az igazgatás zavartalan és előremutató együttműködése, amely azonban a kiemelt szakmai irányító szerepet betöltő ítéltábla esetében elengedhetetlen.”⁴⁸

Talán nem véletlen, hogy a megismételt pályázati eljárásban már nem volt pályázó, így a kiírás is eredménytelennek bizonyult.

Bár nem a Bszi. 133. § (1) bekezdése alapján, de szintén eredménytelenül zárult a Budapest Környéki Törvényszék elnökhelyettesi állására kiírt első és második pályázati eljárás is. Az első, 2017-es kiírásra egyetlen pályázó, az éppen – megbízás alapján – hivatalban lévő elnökhelyettes jelentkezett, aki viszont nem nyerte el az összbírói értekezlet többségi támogatását. Erre hivatkozással az OBH elnöke eredménytelenné nyilvánította a pályázatot, de megbízta az előbbi pályázót az elnökhelyettesi feladatok ellátásával (tulajdonképpen a folytatásával). A második pályázati eljárásban már egyetlen pályázó sem indult, és a második eredménytelenné nyilvánítást követően is az ideiglenes elnökhelyettes kapott megbízást – aki tehát az első pályázati körben hiányzó támogatást követően a második körben már meg sem mériette magát. A kontextus teljes megvilágítása érdekében nem tekinthetünk el attól sem, hogy a szóban forgó elnökhelytestet az OBH elnöke még 2016-ban a Székesfehérvári Törvényszékről rendelte ki a Budapest Környéki Törvényszékre, ténylegesen az elnökhelyettesi feladatok ellátására.⁴⁹ A vezetői feladatok ellátására történő kirendelés jogszerűsége egyébként is megkérdőjelezhető, erre az OBT⁵⁰ és Makai Lajos tanulmánya⁵¹ is felhívta a figyelmet. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) 31. § (2) bekezdése szerint ugyanis bírót más szolgálati helyre csak a „bíróágok közötti ügyteher egyenletes elosztásának biztosítása vagy szakmai fejlődésének elősegítése érdekében” lehet kirendelni. Az igazgatási feladatok ellátása nem szerepel a törvény szövegében, és kétséges, hogy az a bíró szakmai fejlődését előmozdító tevékenységnek minősül-e.

A vezetői álláshelyek megbízások betöltése az elmúlt időszakban elterjedt gyakorlattá vált. A 3. táblázatban azokat a vezetői megbízásokat tüntettem fel, amelyekre pályázat eredménytelenné nyilvánítását

követően került sor, és legalább 6 hónapra szóltak.

3. táblázat: A pályázat nélküli vezetői megbízások száma (2012–2018)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Összes megbízás						
4	3	3	3	3	4	10
Másik bíróságról (ebből alacsonyabb szintről)						
2(2)	2(2)	2(2)	1(0)	2(0)	2(1)	3(0)

Forrás: saját szerkesztés

A vezetői álláshelyeket – a Bszi. 130. § (1) bekezdése alapján⁵² – főszabályként pályázat útján kell betölteni, az ideiglenes megbízás ebből következően csak kivételes lehetőségként áll az OBH elnökének rendelkezésére. A vezetői megbízások rendszeres alkalmazása éppen ezért ellentétes a törvény koncepciójával. A kivételességet – aminek a jelenlegi gyakorlat álláspontom szerint nem felel meg – az a megfontolás indokolja, hogy a megbízott vezető pályázati eljárás nélkül kerül komoly igazgatási jogosítványok birtokába, így az érintett bírósági szervezet bírának támogatásától függetlenül gyakorolhat befolyást a szervezet működésére, ez a helyzet pedig legitimációs deficitet jár együtt.

A 3. táblázat adatai azt is bemutatják, hogy a megbízott vezetők egy része nem az érintett bíróságra beosztott bírók közül került ki, hanem más bíróságról – egyes esetekben alacsonyabb szintű fórumról – érkezett. Ez a gyakorlat azért szokatlan, mert a kívülről érkező vezetőnek nincs közvetlen tapasztalata a szervezet működéséről, és vélhetően kevesebb információval rendelkezik a szervezet adottságairól, alapvető jellemzőiről, mint azok a bírók, akik az adott szervezet tagjaként ítélkeznek. Ez a helyzet tehát egy-

48 ■ Tájékoztató az Országos Bírósági Hivatal elnöke által a bírósági vezetői pályázatok elbírálása során 2018. évben folytatott gyakorlatról... 12.

49 ■ 437/2016. (VII. 20.) OBHE határozat és 505/2016. (IX. 13.) OBHE határozat.

50 ■ 59/2018. (V. 2.) OBT határozat.

51 ■ Makai: A bíróságok igazgatásával kapcsolatos..., 75. old.

52 ■ 130. § (1) A bírósági vezetői állást pályázat útján kell betölteni, ha e törvény vagy a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény eltérően nem rendelkezik.

53 ■ 22.SZ/2018. (I. 26.) OBHE határozat.

54 ■ 19.SZ/2018. (I. 26.) OBHE határozat.

55 ■ Az OBH elnökének 2017. évi beszámolója szerint 2017. december 31-én az engedélyezett bírói létszám összesen 3023 fő volt. <https://birosag.hu/sites/default/files/2018-10/beszamol2017.pdf> (2019. 04. 04.); az adat a jelentés 64. oldalán olvasható.

56 ■ Bjt. 20. § (1) bekezdés b) pont bd) alpont.

szerre teremt legitimációs és információs hiányt is, az utóbbi pedig – legalábbis kezdetben – hatással lehet az igazgatási döntések racionalitására, hatékonyságára. Továbbá a megbízott vezetők szakmai rátermettsége sem feltétlenül igazolt, tekintettel arra, hogy a pozíció egyedül az OBH elnökének bizalmát feltételezi. A legitimációs deficitet elviekben orvosolhatja egy későbbi pályázati eljárás, ugyanakkor azt látjuk, hogy a megbízást követően kiírt pályázati eljárásban tipikusan már csak az az egy bíró pályázik, akit az OBH elnöke korábban megbízott, tehát kiszemelt erre a pozícióra.

A vezetői megbízások gyakorlatáról és következményeiről teljesebb képet kaphatunk, ha figyelembe vesszük azt a tényt is, hogy a vizsgált időszakban a szervezeten kívülről érkező megbízott vezetők több esetben is a központi régió bíróságain nyertek el széles igazgatási jogosítványokat. A Fővárosi Törvényszék (2018-as engedélyezett bírói létszám: 805 fő)⁵³ élére és a Budapest Környéki Törvényszék (2018-as engedélyezett bírói létszám: 279 fő)⁵⁴ elnökhelyettesi posztjára is lényegében az érintett bíróságon kívülről érkezett vezető. Az előbbi bíróságok rendelkeznek a legnagyobb bírói létszámmal, így a teljes bírói kar körülbelül egyharmada⁵⁵ került olyan vezetők irányítása alá, akik eredményes pályázati eljárás nélkül, kizárólag az OBH elnökének bizalmából töltötték be az adott posztot.

Ennek a helyzetnek az lehet az eredménye, hogy a magyar bírósági szervezetben fontos pozíciókban az OBH elnökének kiszolgáltatott bírók ülnek, akik komoly nyomás alatt vannak, hogy megfeleljenek a központi igazgatás elvárásainak. Ezek a vezetők ugyanakkor széles körben képesek befolyásolni az igazgatásuk alá tartozó szervezet működését, így az ítélkező bírók tevékenységét. Egy egyébként is hierarchikusan felépülő szervezetben tehát még hangsúlyosabban jelen van az alá- és fölérendeltség, az igazodási kényszer, amely a szervezeten belüli független működés lehetőségeit súlyosan veszélyezteti.

3. A BÍRÓI ELLENÁLLÁS HAZAI LEHETŐSÉGEI

A bírói függetlenség megőrzése jelentős részben a bírói kar morális állapotán, a bírói ethosz szilárd-ságán, a szervezeti kultúra adottságain múlik, de a többszintű alkotmányosság korszakában nem elhanyagolható a nemzetközi intézmények által nyújtott jogvédelem jelentősége sem.

A hazai bírói kar önvédelmi mechanizmusai hosszú ideig gyengének bizonyultak. A bírósági szervezet ellenállási képességének határait mutatja az az eljárás is, amelyet egy bíró indított az OBH elnökének kinevezési gyakorlatát kifogásolva. A Pesti Központi Kerületi Bíróság csoportvezető bírāja – aki 2016 őszén kirendelt bíróként a Fővárosi Ítéltáblán ítélkezett – 2017-ben két alkalommal is pályázott a Fővárosi Ítéltáblán kiírt büntető ügyszakos bírói álláshelyekre. A pályázattal érintett bíróság bírói

tanácsa a bíró pályázatát mindkét alkalommal az első helyre rangsorolta, és áthelyezését javasolta. Az OBH elnöke azonban mindkét pályázati eljárást eredménytelenné nyilvánította arra hivatkozással, hogy „a pályázat kiírását követően bekövetkezett munkaszervezést, munkaterhelést vagy költségvetést érintő változások igazgatási szempontból indokolatlanná teszik az álláshely betöltését”.⁵⁶ A határozatok a jogszabály szövegén kívül más, részletes indoklást nem tartalmaztak. Az első álláshelyre (Büntető Kollégium 68. számú álláshelye) kiírt újabb pályázatot az OBH elnöke később áthelyezéssel elbírálta, a második álláshelyre (Büntető Kollégium 83. számú álláshelye) pedig az eredménytelenné nyilvánítást követő napon a Szegedi Ítéltábla egyik bíróját rendelte ki az ítélkezési tevékenységének megtartása nélkül – a kirendelést később meg is hosszabbította. Mindeközben pedig egy harmadik (Büntető Kollégium 73. számú álláshelye) pályázat kiírására is sor került. Ezek az események kétségbe vonták azt, hogy az eredménytelenné nyilvánítás oka valós volt, azaz nem volt szükség az álláshelyek betöltésére. Az eredménytelenné nyilvánítás időpontjában mindkét esetben volt betöltetlen álláshely: az elsőként kiírt pályázat eredménytelenné nyilvánítását megelőző napokban az OBH elnöke a 83. számú álláshelyre írt ki pályázatot, míg ez utóbbi álláspályázat eredménytelenné nyilvánítását követő napon az álláshelyre a Szegedi Ítéltábláról rendelt ki bírót, miközben a 68. számú állásra ismételt, a 73. számú állásra pedig újonnan kiírt pályázat volt folyamatban.

Az érintett bíró munkaügyi perben támadta meg az eredménytelenné nyilvánításról rendelkező határozatokat.

Az elsőfokon eljáró Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság érvelése szerint a pályázat eredménytelenné nyilvánítása személyzeti döntés: a Bszi. 76. § (5) bekezdése a személyzeti jellegű döntések körében kifejezetten nevesíti az OBH elnökének egyes, pályázatokkal kapcsolatos döntéseit, így a pályázat kiírását vagy a bíró áthelyezését, és tekintettel arra, hogy az eredménytelenné nyilvánítás a pályázat elbírálása keretében hozott intézkedés, az is személyzeti jellegű döntésnek minősül. Mivel a felperes bíró a szóban forgó pályázatok esetében a pályázati rangsor első helyét foglalta el, az eredménytelenné nyilvánítás a pályázó bíró – egy konkrét címzett – szolgálati jogviszonyát mindenképpen érintette. A pályázat nyerteseként ugyanis a bíró áthelyezést nyert volna a megpályázott bírósági álláshelyre. (Ugyanerre a következtetésre juthatunk a vezetői pályázatok esetén is: az eredménytelenné nyilvánításról rendelkező határozat, ha van pályázó, konkrét címzettek szolgálati jogviszonyát érinti, hiszen a győztes pályázó vezetői kinevezést nyer.) Ebből következően az eredménytelenné nyilvánítással mint személyzeti jellegű döntéssel szemben két fontos garanciának is érvényesülnie kell: (1) a Bszi. 77. § (2) bekezdése alapján az OBH elnöke köteles azt

megindokolni, amely indokolásnak az AB határozat értelmében okszerűnek és kimerítőnek kell lennie, tekintettel az érintett jogorvoslathoz való jogára; (2) a Bszi. 77/A. § (2) bekezdése értelmében pedig a határozat ellen a bíró közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulhat.

Az elsőfokú bíróság a felperes által megtámadott határozatokat jogszabályellenesnek nyilvánította, mivel azok nem voltak a szükséges mértékben, kimerítően megindokolva.⁵⁷ Az ügyben eljáró bíróság megállapította, hogy az OBH elnöke megsértette a Munka Törvénykönyve 7. § (1) bekezdésébe foglalt joggal való visszaélés tilalmát, mert az eredménytelenné nyilvánítás jogát rendeltetésellenesen gyakorolta: a kifogásolt határozatok meghozatalának időpontjában ugyanis volt betöltetlen álláshely, és az OBH elnöke nem támasztotta alá, hogy az érvényes és első helyre rangsorolt pályázatot miért nem tartotta megfelelőnek az üres álláshely betöltéséhez.

A másodfokon eljáró Győri Törvényszék azonban megszüntette a pert, mégpedig arra hivatkozással, hogy az OBH elnökének azon döntése ellen, amely pályázat eredménytelenné nyilvánításáról rendelkezik, nincs bírói út biztosítva, azaz nincs bíróság előtti jogorvoslatra lehetőség. A másodfokú bíróság érvelésének lényege abban állt, hogy az OBH elnökének határozataival szemben bírósági eljárás csak kivételesen, így a Bszi. 77/A. § (2) alapján indítható, amely lehetővé teszi a bírósághoz fordulást a bíró szolgálati jogviszonyát érintő személyzeti döntésekkel szemben.⁵⁸ A Győri Törvényszék szerint azonban az eredménytelenné nyilvánítás nem tartozik az OBH elnökének személyzeti kérdésekkel kapcsolatos feladatkörében hozott határozatai közé, mivel azt a Bszi. 76. § (5) bekezdése a személyzeti döntések körében kifejezetten nem nevesíti.

„A személyzeti kérdéseket a Bszi. 76. § (5) bekezdés a)-o) pontja szabályozza. A felsorolás a törvényszék megítélése szerint nem bővíthető, jelen perrel érintett a) (kiírja a bírói álláspályázatokat) és g) (dönt a bíró áthelyezéséről) pontok akként nem értelmezhetőek, hogy ezen pontokba vagy azok egyikébe beleértendő a pályázat eredménytelenné nyilvánítása.”⁵⁹

Így a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az eredménytelenné nyilvánítás olyan döntés, amellyel szemben nincs lehetőség bírósághoz fordulni.

A Győri Törvényszék, úgy tűnik, nem vállalta magára azt a feladatot, hogy érdemben értékelje az OBH elnöke által hozott határozatok jogszerűségét; ez magyarázhatja a szakmailag nehezen védhető másodfokú döntést. A Győri Törvényszék érvelésének tarthatatlanságát álláspontom szerint több érv is alátámasztja. Bár az eredménytelenné nyilvánítás szövegszerűen valóban nem szerepel a Bszi. 76. § (5) bekezdésében nevesített személyzeti döntések között, azt a Bszi. 76. §-ában felsorolt egyéb feladatkörök

– így az OBH elnökének a bíróságok igazgatásával kapcsolatos feladatkörében hozott döntései – között sem találjuk meg. Kifejezett hivatkozás hiányában pedig kizárólag értelmezéssel lehet eldönteni, hogy a pályázati eljárást eredménytelenné nyilvánító határozatot az OBH elnöke milyen feladatkörében eljárva hozza meg. Az aligha kérdéses, hogy olyan döntésről van szó, amely a pályázatot benyújtó bíró szolgálati jogviszonyát érinti. Eredménytelen pályázati eljárás következtében adott esetben a bíró előmenetele is megreked: a pályázó a döntés következtében nem nyer áthelyezést a meghirdetett álláshelyre. A Bszi. 76. § (5) bekezdése a személyzeti döntések körében a pályázati eljárással kapcsolatos intézkedéseket nevesíti. Ide tartozik a pályázat kiírása, a bíró áthelyezése. Az OBH elnökének hatáskörébe tartozik a pályázat elbírálása, azaz a pályázat eredményével összefüggő döntés.⁶⁰ Ebből levezethető, és logikai értelmezéssel alátámasztható, hogy az eredménytelenné nyilvánítás is a pályázat elbírálásának keretében hozott, a pályázat eredményét érintő döntés, amely személyzeti határozatnak minősül.

Ezt az értelmezést erősíti a Kúria egyik döntése is. Az érintett bíró a munkaügyi perrel párhuzamosan közigazgatási pert kezdeményezett a fentebb már említett 83. számú álláshelyre kiírt pályázatot eredménytelenné nyilvánító 589.E/2017. (IX.6.) OBHE határozat ellen. Bár ebben az eljárásban a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy az OBH elnökének határozata nem közigazgatási döntés, ezért közigazgatási pernek nincs helye, a döntés jogi indokai között rögzítette:

„Az nem kétséges, hogy az alperesi döntés érintette a felperes jogát, jogi érdekét, hiszen a közhivatal viselésében, más bírói álláshely betöltésében akadályozta meg akkor, amikor a kiírt és a fel-

57 ■ Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 31.M.837/2017/23. számú ítélete.

58 ■ Bszi. 77/A. § (2) Az OBH elnökének személyzeti kérdésekkel kapcsolatos feladatkörében hozott, a bíró szolgálati viszonyát érintő határozatai ellen a bíró a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulhat, kivéve, ha törvény alapján a szolgálati jogvita elbírálása a szolgálati bíróság hatáskörébe tartozik.

59 ■ Győri Törvényszék 2.Mf.20.745/2018/7. számú végzése, 15. old.

60 ■ Bjt. 17. § A pályázat elbírálójá az OBH elnöke vagy – a Kúriára kiírt pályázat esetén – a Kúria elnöke.

61 ■ Kúria Kpkf.II.38.140/2018/2. számú végzése, [14] bekezdés. 62 ■ [18] bekezdés.

63 ■ Neil Duxbury: *The Nature and Authority of Precedent*. Cambridge University Press, Cambridge, 2008. 48–57. old.

64 ■ Zódi Zsolt: A korábbi esetekre történő hivatkozások mintázatai a magyar bíróságok ítéleteiben. *MTA Law Working Papers*, 2014. 1. szám, 12. old.

65 ■ *Magyarország Alaptörvénye*, 25. cikk (5) bekezdés: „A rendes bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi. Az Országos Bírói Tanács felügyeli a rendes bíróságok központi igazgatását. Az Országos Bírói Tanács, illetve más bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában.”

66 ■ Az OBT 2018 májusában állapította meg először, hogy egyes vezetői pályázatok eredménytelenné nyilvánítása nem

peres által megpályázott álláshelyre vonatkozó pályázatot eredménytelenné nyilvánította.⁶¹ [...] A jogállási törvény rendelkezéseiből egyenesen következik, hogy a pályáztatás, annak elbírálása, a pályázat eredménytelenné nyilvánítása közvetlenül a bíró szolgálati jogviszonyára ható cselekvés, mely személyzeti kérdésnek minősül.”⁶²

A Győri Törvényszék azonban arra hivatkozással mellőzte az előbbi érvek mérlegelését, hogy ez a jogértelmezés nem lehetett irányadó a munkaügyi perben, tekintettel arra, hogy a Kúria csak a közigazgatási bíróság hatáskörének fennállását vizsgálta. Ugyanakkor álláspontom szerint egy bírói döntésnek – figyelemmel a *common law* hagyományára is⁶³ – elsősorban azért van tekintélye (autoritása), mert „jól érvel, mert észszerűen dönt el egy vitát”,⁶⁴ ezért a Kúria előbbi érveit a jogértelmezési kérdés eldöntésénél figyelembe lehet venni.

A Győri Törvényszék álláspontjával ellentétet következtetésre juthatunk akkor is, ha a bíróságok hivatalos lapjára tekintünk: a bírói pályázatokat eredménytelenné nyilvánító OBHE határozatok – így a munkaügyi perben támadott 322.E/2017. (V. 22.) és 589.E/2017. (IX. 6.) OBHE határozatok – a *Bíró-sági Közlöny*ben a pályázati eredmények között, *Az Országos Bíró-sági Hivatal Elnökének Személyi Határozatai* cím alatt szerepelnek. Végezetül azt is fontos kiemelni, hogy a Győri Törvényszék döntése alapjogsértő helyzetet eredményez, mivel indokolatlanul korlátozza (kizárja) a bírósághoz fordulás jogát. Tehát a szakirodalomban alkotmánykonformnak nevezett értelmezési módszer is azt az olvasatot támogatja, hogy a kifogásolt OBHE határozatok személyzeti döntések, amelyekkel szemben bírói út igénybevétele, bírói jogvédelemnek van helye. Az előbbi bírósági eljárás csak egyetlen eset ugyan,

de a másodfokú döntés azt a belátást erősíti, hogy a szakmai ellenállás esélye valódi téthelyzetben továbbra is alacsony a magyar bírósági szervezetben. Ennek ellenére az elmúlt időszak történései nem várt ellenállási mintázatokat és pozíciókat is felmutattak. A 2018-ban felálló, új összetételű OBT immár felismerte az Alaptörvény szövegéből⁶⁵ és a bírói önkormányzás koncepciójából következő feladatát, és felügyeleti hatásköreinek hatékony gyakorlása érdekében a központi igazgatással való konfliktust is vállalta.⁶⁶ Az OBT póttagjainak megválasztására összehívott, nagy vihart kavarázó őszi küldöttértekezletet követően – ahol a póttagok megválasztását a jelölőbizottság és a küldöttek egy része (köztük nagy számban bírósági vezetők) megakadályozta⁶⁷ – sok bíró megszólalt, a kritikáknak pedig a MABIE adott platformot.⁶⁸ Ezek a bátor kiállások mintha életet lehettek volna az érintett bírói egyesületbe is, amely egyre többször és egyre hangosabban lép fel valódi érdekvédőként.⁶⁹

4. A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG A NEMZETKÖZI BÍRÓSÁGOK GYAKORLATÁBAN

2018. július 2-án az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Lengyelország ellen arra hivatkozással, hogy a legfelső bíróság bírái esetében a nyugdíjkorhatár leszállítása, valamint a köztársasági elnök számára biztosított diszkrecionális jogkör a nyugdíjkorhatárt betöltő bírák szolgálati viszonyának meghosszabbítására sérti a bírák elmozdíthatatlanságának elvét, valamint a bírói függetlenség követelményét. Ennek az eljárásnak, amely jelenleg a bírósági szakaszban tart,⁷⁰ tehát két elemét érdemes kiemelni: (1) a Bizottság a lengyel bírósági szervezetben végrehajtott reformokat (2) a bírói függetlenség elvére tekintettel kifogásolja az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének és az Alapjogi Charta 47. cikkének együttesen értelmezett rendelkezései alapján.

Ez az eljárás komoly fordulatként értelmezhető az uniós alkotmányos rendszerben.⁷¹ Ha ugyanis az Európai Unió Bírósága (EUB) megállapítja – ahogyan azt Tanchev főtanácsnok indítványa javasolja⁷² –, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése alkalmazandó a lengyel bírósági reformok vizsgálata során, azzal egyben deklarálja, hogy a bírósági szervezetet érintő tagállami intézkedések, amennyiben felvetik a bírói függetlenség megsértésének gyanúját, kötelezettségszegési eljárás és uniós felülvizsgálat tárgyává szolgálhatnak. Magyarország – a lengyel álláspont támogatásával – beavatkozóként vesz részt az eljárásban, és talán nem meglepő a főtanácsnoki indítványban említett magyar álláspont, amely szerint a vizsgált intézkedések nem tartoznak az EUSZ 19. cikkének hatálya alá, azaz az Európai Unió nem rendelkezik hatáskörrel a tagállami bírósági szervezet működésének, a szervezetet érintő reformoknak az ellenőrzésére.

Ez az érvelés azonban ellentétet azzal a követke-

átlálható. Lásd 60/2018 (V.2.) OBT határozat, elérhető https://birosag.hu/sites/default/files/2019-01/60_2018_obt_határozat_0.pdf (2019. 04. 04.).

67 ■ A küldöttgyűlés jegyzőkönyve...

68 ■ A Magyar Bírói Egyesület közleménye (2018. október 14.) az Országos Bírói Tanács póttagjainak választási eljárásával, illetve az elnöki értekezlet nyilatkozatával kapcsolatban. <http://mabie.hu/index.php/1055-a-magyar-biroi-egyesulet-kozlemeny> (2019. 04. 04.).

69 ■ Az egyesület egyik legutóbbi nyilatkozatában például aggodalmát fejezte ki – többek között – az Országgyűlés elnökének beszéde miatt, amely beszéd a bírói függetlenség elvének megkérdőjelezését hordozta magában. Lásd: *Gondolatok és ajándékok a bírói függetlenség 150. évfordulójára*, mabie.hu, 2019. április 29, elérhető: <http://mabie.hu/index.php/1425-gondolatok-es-ajandekok-a-biroi-fuggetlenség-150-evfordulojara> (2019. 04. 30.).

70 ■ C-619/18. sz. *Bizottság kontra Lengyelország ügy*.

71 ■ A bírósági rendszert érintő változások miatt az első kötelezettségszegési eljárás 2017 júliusában indult meg Lengyelország ellen. Ez az eljárás, amelyben a Bizottság a rendes bírósági bírókra vonatkozó új nyugdíjazási szabályokat kifogásolja, jelenleg is folyamatban van. Lásd C-192/18. sz. *Bizottság kontra Lengyelország ügy*.

72 ■ C-619/18. sz. *Bizottság kontra Lengyelország ügy*. Evgeni Tanchev főtanácsnok indítványa, 2019. április 11. (ECLI:EU:C:2019:325).

teréssel, amelyre az Európai Unió Bíróságának nagytanácsa még 2018 februárjában egy előzetes döntéshozatali eljárásban jutott. A szakirodalomban mérföldkönek tekintett *Associação Sindicaldos Juizes Portugueses* ügyben⁷³ (a továbbiakban *ASJP-ügy*) ugyanis az EUB első ízben deklarálta, hogy az EUSZ 19. cikke a bírói függetlenség követelményét is magába foglalja. A bírói függetlenség ugyanis nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a jogalanyok hatékony bírói jogvédelemhez való joga az uniós jog által szabályozott területeken érvényesüljön. Az EUB érvelése szerint az EUSZ 19. cikke az Európai Unió alapértékei közé tartozó – és az EUSZ 2. cikkében nevesített – jogállamiság elvét konkretizálja. A jogállamiság fenntartásában, illetőleg az uniós jogból eredő jogosultságok hatékony védelmében a tagállami bíróságok kiemelt szerepet játszanak, és a felülvizsgálat hatékonysága szempontjából az eljáró bírói fórumok függetlensége alapvető fontosságú.

2018 februárja óta tehát nyilvánvaló, hogy a bírói függetlenség elve az uniós alapértékek egyike, amelynek szövegszerű alapjai – ugyan csak implicit módon – az EUSZ 19. cikkében leheltek fel. Ebből következően a tagállami bíróságok függetlenségének garantálása az uniós jogból – az elsődleges jogból – fakadó követelmény; azaz nem a tagállami szuverenitás körébe tartozó, az uniós intézmények felülvizsgálata alól kivont kérdés. Azt is mondhatjuk, hogy a bírói függetlenség mint a jogállamiság egyik pillére az uniós alkotmányos rend alapelve, és minden olyan bíróság működésével szemben követelmény, amely uniós jog által szabályozott területen járhat el. Ez a garancia tehát akkor is kikényszeríthető, ha a folyamatban lévő eljárásban nem közvetlenül uniós jog alkalmazására kerül sor.⁷⁴

Az *ASJP-ügy* két szempontból is úttörő döntésnek mutatkozik: az EUB az EUSZ 19. cikkére támaszkodva megállapította hatáskörét a nemzeti bírósági rendszereket érintő tagállami szabályok és gyakorlatok felülvizsgálatára, és ezzel egyidejűleg a felülvizsgálat egyik fontos mércéjét is megjelölte a bírói függetlenség elvében.⁷⁵ A lengyel reformok miatt

indult kötelezettségszegési eljárás pedig azt mutatja, hogy a bírói függetlenség mércéje a bírósági szervezetet érintő strukturális problémák fennállása esetén is számon kérhető. Ez a fordulat azért jelentős, mert a bírói függetlenség elvét és a hatalmi ágak elválasztását sértő kormányzati intézkedésekkel szemben immár a nemzetközi (uniós) bírói felülvizsgálat eszközei is rendelkezésre állnak.

A bírói függetlenség tartalmát illetően azonban az uniós bírói gyakorlat csak kevés támpontot szolgáltat,⁷⁶ és egy alapvető fogalmi félreértést is megmutat. A korábbi esetekben körvonalazódó, konkrét követelményeken túl – ezen a területen a Wilson-döntés,⁷⁷ a már említett *ASJP-ügy* és az európai elfogatóparancssal összefüggésben született LM-ítélet⁷⁸ tekinthető irányadónak – az EUB azt sugallja, hogy a tagállamok közös alkotmányos hagyományai mellett a hatékony bírói jogvédelem feltételeinek kimunkálásakor az Alapjogi Charta 47. cikke, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 6. és 13. cikke lehet irányadó.⁷⁹ Ez jelentheti azt, hogy a bírói függetlenség követelményeinek artikulálásakor a strasbourgi bíróság feltételrendszere is irányadó lehet. Az EUB megközelítése azonban fogalmi tisztázást igényel. David Kosař is rámutat arra, hogy az EUB gyakorlatában a bírói függetlenség külső dimenziója igazán hangsúlyos, ezért a szakirodalomban a belső függetlenség körébe sorolt garanciák megsértésének megjelenítése és kezelése problémát okozhat az EUB számára.⁸⁰ A gyakorlati nehézséget fokozza az a terminológiai zavar is, hogy az EUB a belső függetlenséget valójában a pártatlanság fogalmához kapcsolja – ez pedig nem csak a konceptuális tisztázás szempontjából aggályos. A függetlenség szervezeten belüli feltételeit veszélyeztető gyakorlatokkal vagy egyedi intézkedésekkel szemben – amelyek például a bírósági elnök személyét érintő döntésekben is megnyilvánulhatnak, tekintettel a bírósági vezetők erős pozíciójára⁸¹ – hatékony tagállami jogvédelem hiányában az uniós jog segítségére szorulnának az igazgatási nyomás alatt álló bíróságok.

Ezek a jogsértések azonban nem csak az EUB-t állít-

73 ■ C-64/16. sz. *Associação Sindicaldos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas* ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:117).

74 ■ Olyan állásponttal is találkozhatunk a szakmai diskurzusban, amely szerint az EUSZ 2. cikkében említett alapértékek az Alapjogi Charta alkalmazhatóságának hiányában az uniós alapjogvédelem jogalapjaként szolgálhatnak, és ennek az összefüggésnek a megvilágításában az ASJP-döntés kiemelkedő jelentőségű. Az előzetes döntéshozatali eljárás pedig stratégiai eszközként mozgósítható azon tagállami bíróságok részéről, amelyek a politikai nyomás következtében az uniós alapértékekhez kapcsolódó alapjogok lényeges tartalmát nyíltan sértő döntések meghozatalára kényszerülnének. Lásd Armin von Bogdandy – Luke Dimitrios Spieker: Countering the Judicial Silencing of Critics: Novel Ways to Enforce European Values. *VerfBlog*, 2019/3/06, <https://verfassungsblog.de/countering-the-judicial-silencing-of-critics-novel-ways-to-enforce-european-values/> (2019. 05. 10.).

75 ■ Matteo Bonelli – Monica Claes: Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary. *European Constitutional Law Review*, 2018. 3. szám, 623. old.

Az EUB döntésének jelentőségéről és a bírósági érvelés átfogó értékeléséről lásd még: Laurent Pech – Sébastien Platon: Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case. *Common Market Law Review*, 2018. 6. szám, 1827–1854. old.

76 ■ Ennek az is az oka, hogy a bírói függetlenség követelménye korábban elsősorban egészen más kontextusban, az EUMSZ 267. cikkében szabályozott előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésével összefüggésben bukkant fel és nyert jelentőséget. Erről lásd Bonelli – Claes: Judicial serendipity, 638–639. old.

77 ■ C-506/04. sz., *Graham J. Wilson kontra Ordre des avocats du barreau du Luxembourg* ügyben 2006. szeptember 19-én hozott ítélet (EU:C:2006:587) 51–52. pont.

78 ■ C-216/18. sz. *Minister for Justice and Equality/LM* ügyben 2018. július 25-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:586) 62–67. pont.

79 ■ C-64/16. sz. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ügyben hozott ítélet, 35. pont.

80 ■ David Kosař: The CJEU Has Spoken Out, But the Show Must Go On. *VerfBlog*, 2018/8/02, <https://verfassungsblog.de/the-cjeu-has-spoken-out-but-the-show-must-go-on/> (2019. 04. 04.).

ják kihívás elé. A bíróságok függetlenségét gyengítő strukturális problémák nehezen „peresíthetők” az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) előtt, ezeket a panaszokat ugyanis csak emberi jogi jogsértések formájában lehet a bíróság elé vinni, ami nehezzé teszi a bírói függetlenség intézményi aspektusainak megvilágítását.⁸² Ennek ellenére az EJEB gyakorlatából is kiolvashatók bizonyos jogállami standardok a bírósági szervezetet érintően, akár a fegyelmi ügyeket tárgyaló bírói tanácsok összetételét,⁸³ akár a bírói függetlenség egyes belső, szervezeten belüli garanciáit illetően.⁸⁴ Ugyanakkor az EJEB gyakorlatára is igaz a fenti megállapítás, hogy a belső függetlenség koncepciója – a következetes használat érdekében – fogalmi tisztázást igényel.⁸⁵

Az EJEB korlátai jelentős részben magából az Egyezményből következnek, mivel annak szövege intézményi és strukturális elveket nem, csak emberi jogokat ismer el, ez pedig jelentősen szűkíti a bírói felülvizsgálat lehetséges mércéit. A strasbourgi jogvédelmi mechanizmusok gyengesége azonban részben az EJEB-nek is köszönhető. A strasbourgi testület már több ízben foglalkozott olyan magyar panaszokkal, amelyek a bírósági szervezet elleni politikai támadásokat kifogásolták, de ezeket a panaszokat elsősorban szólásszabadság-vitaként értékelte (*Baka kontra Magyarország ügy*),⁸⁶ vagy a magán- és családi élet védelmét rögzítő 8. cikk alapján vizsgálta. A jogalap megválasztása a hangsúlyok elhelyezése és az elvi tételek kimondása szempontjából alapvető jelentőségű. Baka András ügyében az EJEB elsőként a 6. cikk megsértését állapította meg ugyan, tekintettel arra, hogy az egykori főbíró elmozdítására *ex lege*, a bírósághoz fordulás jogának kizárásával került sor. A 6. cikk vizsgálat során azonban a testület csak futólag hivatkozott a bírói függetlenség és elmozdíthatatlanság jelentőségére (ítélet 108., 114. és 121. pont), és nem bontotta ki érdemben, hogy mi következik a szóban forgó elvekből a bírósági vezetők elmozdításának feltételeit illetően. Így pedig a probléma jogállami dimenzióit sem tudta megfelelően érzékelteni,⁸⁷ még ha az a következtetés, hogy a Legfelsőbb

Bíróság elnökének idő előtti elmozdítása alkalmas volt a bírói függetlenség aláásására, a szólásszabadság-alapú vizsgálat keretében is helyet kapott a testület érvelésében (lásd az ítélet 172. pontját).

A strasbourgi bíróság a 8. cikk alapján „újraakasztotta” a Legfelsőbb Bíróság egykori elnökhelyettesének, Erményi Lajosnak a panaszát, akit – Baka Andráséhoz hasonlóan – szintén idő előtt mozdítottak el a vezetői pozícióból.⁸⁸ De amíg a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesének esetében a testület legalább elmarasztalta a magyar kormányt, és kimondta, hogy Erményi elmozdításának nem volt legitim indoka, addig egy friss döntésben, a *J. B. és mások kontra Magyarország ügyben*⁸⁹ az idő előtti nyugdíjazásukat kifogásoló magyar bírók indítványára indult eljárásban az EJEB be sem fogadta az érintettek panaszait. A panaszosok érvelése szerint a nyugdíjkorhatár gyors és radikális leszállítása az EJEB több rendelkezésének megsértését eredményezte. Az érintett bírók a tulajdonhoz, a bírósághoz forduláshoz, a hatékony jogorvoslathoz való joguk sérelmét, valamint az intézkedés diszkriminatív voltát is állították. Az EJEB a vizsgálat körébe vonta továbbá a 8. cikket is, arra hivatkozással, hogy egyes munkaügyi viták, hivatással összefüggő kérdések – így például az elbocsátás – hatással lehetnek a magánélet bizonyos dimenzióira. Az EJEB végül a panaszokat valamennyi érintett cikkel összefüggésben visszautasította, azaz a kérelmeket nem fogadta be, és nem tárgyalta érdemben. Nem mehetünk el szó nélkül az EJEB elfogadhatatlan önmérséklete és néhány súlyosan problematikus megállapítása mellett. A testületnek például „sikerült” a bírói függetlenség problémájától teljesen eltávolítani az ügyet. A döntés pedig alapvetően arra a belátásra épült, hogy a nyugdíjba kényszerített bírókat ért sérelmet a törvényhozó korrigálta a 2013. évi XX. törvény elfogadásával, amennyiben az érintett bírók – választásuk szerint – visszahelyezésüket, rendelkezési állományba helyezésüket kérhették, vagy kártérítést követelhettek.⁹⁰ Az anyagi kompenzációt igénylő bíróknak megítélt átalány-kártérítés összege meg-

81 ■ Erre a veszélyre figyelmeztet Stanisław Biernat is az LM-ügyben kidolgozott bírósági teszt értékelése során. Biernat szerint ugyanis az európai elfogatóparancs teljesítését mérlegelő nemzeti bíróságnak nemcsak az okozhat nehézségét, hogy a bírói függetlenség sérelmének általános vagy rendszerszerű megnyilvánulásától (első lépés) elválassza az érintett személy egyedi ügyében eljáró bírói fórum függetlenségének kérdését (második lépés), hanem az is, hogy a bírói függetlenség egyéb, eddig az EUB által kevésbé érintett dimenziót is azonosítsa és vizsgálat alá vonja. Lásd: Stanisław Biernat: How to Assess the Independence of Member State Courts? *VerfBlog*, 2018/7/28, <https://verfassungsblog.de/how-to-assess-the-independence-of-member-state-courts/> (2019. 04. 04.).

82 ■ Erről a problémáról lásd David Kosař – Katarína Šipulová: The Strasbourg Court Meets Abusive Constitutionalism: Baka v. Hungary and the Rule of Law. *Hague Journal on the Rule of Law*, 2018. 1. szám, 83–110. old.

83 ■ David Kosař – Lucas Lixinski: Domestic Judicial Design by International Human Rights Courts. *The American Journal of International Law*, 2015. 4. szám, 735–741. old.

84 ■ *Parlov-Tkalčić kontra Horvátország ügy*, 2009. december

22-i ítélet (24810/06. számú kérelem), 86., 91., 93–94. pont.

85 ■ Joost Sillen: The concept of 'internal judicial independence' in the case law of the European Court of Human Rights. *European Constitutional Law Review*, 2019. 1. szám, 130–133. old.

86 ■ *Baka kontra Magyarország ügy*, 2016. június 23-i ítélet (20261/12. számú kérelem).

87 ■ Kosař–Šipulová: The Strasbourg Court..., 105. old.

88 ■ *Erményi kontra Magyarország ügy*, 2016. november 22-i ítélet (22254/14. számú kérelem).

89 ■ *J. B. és mások kontra Magyarország ügy*, 2018. november 27-i döntés (45434/12. számú kérelem).

90 ■ Uitz Renáta is komoly kritikát fogalmaz meg a strasbourgi testület érvelésével kapcsolatban. Úgy véli, a bíróság a panaszok érdemi vizsgálata helyett az önkorlátozás igazolhatatlan stratégiája mögé búj, amikor a kérelmeket részben arra hivatkozással utasította vissza, hogy a magyar kormány hajlandó volt reagálni az európai intézmények által megfogalmazott kritikákra, és e párbeszéd eredményeként végül is kompenzálta a jogsérelmet elszenvedett bírókat. Lásd Uitz Renáta: The Perils of Defending the Rule of Law Through Dialogue. *European Constitutional Law Review*, 2019. 1. szám, 6–7. old.

felelő és elegendő („adequate and sufficient”) volt az elszennvedett sérelmek orvoslására, így esetükben az áldozati státusz hiányzott. A visszahelyezést kérő bírók esetében pedig egyik panasz sem bizonyult befogadhatónak: a 8. cikkel összefüggésben például nem tudták meggyőzően alátámasztani, hogy az eredeti intézkedés, figyelemmel a 2013-as jogszabályi keretekre, kellően súlyos következményekkel járt a magánéletüket, társadalmi és szakmai kapcsolatukat, szakmai megítélésüket illetően. Az EJEB szerint annak sem volt különösebb jelentősége, hogy a visszahelyezett bírók egy része a nyugdíjazásuk előtt vezetői pozíciót töltött be, amely pozíciót később nem kapták vissza. A nemzetközi testület szerint ugyanis a bírói szakma szempontjából az ítélezési tevékenység gyakorlása és nem „egyéb pozíciók” betöltése bizonyul alapvetőnek (136. pont). Ez a megállapítás azonban kifejezetten téves egy olyan bírói rendszerrel kapcsolatban, mint a magyar, ahol a szakmai tekintély és anyagi megbecsülés jelentős mértékben múlik a szervezeti hierarchiában elfoglalt pozíción, és ahol a vezetők komoly igazgatási hatáskörök birtokosaiként erős hatalommal rendelkeznek. A vezetői pozíciók jelentőségét az OBH elnökének fentebb ismertetett kinevezési gyakorlata is kiválóan alátámasztja.

Kétségtelen, hogy a strasbourgi fórum eszköztára korlátozott, amikor olyan állami intézkedésekkel szemben kell fellépnie, amelyek elsősorban intézményi és szervezeti elveket sértenek. A „kényszer-nyugdíjazás” önkényessége könnyen alátámasztható jogállamiság-alapú érveléssel, vagy a hatalmi ágak elválasztásának elvére hivatkozással – azaz olyan alapelvek segítségével, amelyek kifejezetten nem szerepelnek az Egyezményben. Ugyanakkor a probléma emberi jogi dimenziója is nyilvánvaló volt, így annak vállalása aligha sodorta volna a testületet az általa elkerülni vágyott, a szakmai és politikai diskurzusban is gyakran kritikával övezett bírói aktivizmus terepére.

Egy egészen friss, 2019 márciusában hozott ítélet azonban új utakat nyithat a bírói szervezetet érintő igazgatási döntések felülvizsgálatának, és nyomás alá helyezheti azokat az országokat, amelyekben nyilvánvaló jelei mutatkoznak a bírókinevezések – vagy a bírói karrierutak – politikai manipulálásának. A *Guðmundur Andri Ástráðsson kontra Izland ügyben*⁹¹ a testület ugyanis megállapította, hogy a kinevezési eljárásban jelentkező szabálytalanságok miatt a panaszos ügyében nem a törvény által felállított (*established by law*) bíróság járt el, ami a 6. cikk megsértését eredményezte. A szóban forgó ügyben a kérelmező, akit közlekedési bűncselekmény elkövetése miatt 17 hónap szabadságvesztésre ítélték, és örökre eltiltottak a járművezetéstől, az ügyében eljáró másodfokú bírói tanács összetételét kifogásolta arra hivatkozással, hogy a háromtagú tanácsban olyan bíró is helyet kapott, akit a jogszabályok megsértésével neveztek ki az érintett

bíróságra. Az újonnan felállított izlandi fellebbviteli bíróság 15 üres álláshelyére a szakértőkből álló véleményező testület az általa leginkább alkalmasnak ítélt 15 jelöltet javasolta kinevezésre, ám az igazságügyi miniszter a bizottság által felállított rangsorban négy helyen is változtatást hajtott végre. A 15 fős lista 7., 11., 12. és 14. helyén álló jelöltek helyett a listán 17., 18., 23. és 30. helyet elfoglaló jelölteket terjesztette elő, arra hivatkozással, hogy az utóbbiak komolyabb bírói tapasztalattal rendelkeztek, és ezt a tényt nagyobb súllyal kellett volna figyelembe venni a végső pontszámok kialakításakor és a rangsor felállításakor. A miniszternek ugyan törvényes lehetősége volt a szakértői bizottság által felállított sorrendtől eltérő rangsor előterjesztésére, de ebben az esetben az érintett bírókat ismételt, egyénileg kellett volna értékelnie, majd összehasonlítani az eredetileg kinevezésre javasolt 15 bíró eredményeivel. A kinevezési eljárás másik szabálytalanságát az izlandi parlament követte el, amikor – ellentétben a törvényi előírásokkal – nem egyenként, hanem egyben, „csomagban” szavazott a miniszter által előterjesztett jelöltekről.

Nyilvánvaló az EJEB-döntés üzenete: a bírák kinevezése során a szakmai alkalmasság (érdem-alapú kiválasztás) szempontjainak kell érvényesülniük, ezeket a szempontokat egyéb megfontolások nem írhatják felül. Ennek érdekében biztosítani kell, hogy a politikai hatalmi ágak – így elsősorban a végrehajtó hatalom – képviselői ne gyakorolhassanak indokolatlan befolyást a bírókiválasztás folyamatára. A testület érvelésében többször is felbukkant a hatalmi ágak elválasztásának jelentősége (103. és 122. pontok), ezért nehezen érthető, hogy miért nem tekintette fontosnak az EJEB a bírói függetlenség sérelmének megállapítását az igazságügyi miniszter gyakorlatával összefüggésben (124–126. pontok). Ugy vélem, az utóbbi érvelés nagyobb hatékonysággal lenne mozgósítható az autoriter tendenciák ellen folytatott küzdelemben, tekintettel arra is, hogy az uniós kontextusban és a jogállamiság értelmezési keretében elsősorban a bírói függetlenség elvének

91 ■ *Guðmundur Andri Ástráðsson kontra Izland ügy*, 2019. március 12-i ítélet (26374/18. számú kérelem).

92 ■ *Andie Fontaine: Breaking: Iceland's Minister of Justice Resigns, grapevine.is*, 2019. március 13. <https://grapevine.is/news/2019/03/13/breaking-icelands-minister-of-justice-resigns/> (2019. 05. 02.).

93 ■ *Jelena Ćirić: Iceland to Request Review of Human Rights Court Ruling, icelandreview.com*, 2019. április 9. <https://www.icelandreview.com/news/iceland-to-request-review-of-human-rights-court-ruling/> (2019. 05. 02.).

94 ■ Lásd a számos hivatkozást a függetlenség szervezeten belüli dimenziójára a következő kötetben: Anja Seibert-Fohr (ed.): *Judicial Independence in Transition*. Springer, Heidelberg – New York, 2012. különösen a 23., 126., 132., 164. vagy az 501–502. old. Ez a követelmény megjelenik az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2010-es ajánlásában is: *Judges: independence, efficiency and responsibilities*, Recommendation CM/Rec(2010)12 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 17 November 2010, az ajánlás 22–25. pontjai. <https://rm.coe.int/16807096c1> (2019. 05. 02.).

van meghatározó jelentősége.

Mindazonáltal több szempontból is kétséges, hogy a szóban forgó ügy fordulatot hoz az EJEB gyakorlatában a bírói függetlenség követelményét szisztematikusan aláásó állami gyakorlatokban. Az nem volt vitatott, hogy az izlandi bírák kinevezésével összefüggésben mind a miniszter, mind a parlament eljárásában voltak szabálytalanságok. A szabálytalanságok tényét az izlandi legfelső bíróság is megállapította, de nem találta őket annyira súlyosnak, hogy a kifogásolt kinevezéseket semmissé tegyék. Az EJEB ennek ellenére felülbírált a nemzeti bíróság jogértelmezését, ami felveti a nemzeti bíróság működése szempontjából alapvetőnek tekintett szubszidiaritás elvének sérelmét, és azt a gyanút, hogy hatásköri korlátait átlépve járt el. Bár az ügyben érintett igazságügyi miniszter a döntést követően lemondott,⁹² az izlandi kormány kérte az ügy Nagykamara elé utalását,⁹³ az pedig nem kétséges, hogy számos ország abban érdekelt, hogy a 17 tagú fórum változtassa meg a korábbi döntést. A bírói kinevezésekkel ugyanis nem csak Izlandon lehet probléma, és nem is csak kizárólag olyan országokban, ahol a hatalmon lévők a bírói előmenetel manipulálását a bírói függetlenség szisztematikus gyengítésére használják fel.

5. KILÁTÁSOK

A szakirodalom a bíróságok függetlenségével összefüggésben következetesen különbséget tesz a függetlenség külső és belső dimenziója között.⁹⁴ A függetlenség elve kezdettől fogva a bírósági szervezetet érintő igazolhatatlan politikai befolyással és hatalmi nyomással szembeni követelményként jelent meg, és ezért is kapcsolódott szorosan a hatalmi ágak elválasztásának elvéhez. Mind az EUB, mind az EJEB esetjoga elsősorban erre a követelményre helyezi a hangsúlyt, ha a bírói függetlenség vizsgálata a tét, pedig az ítélkező bíró függetlenségét a szervezeten belülről érkező kontroll is kikezdheti. Ez utóbbi jelenség azonban kevésbé látványos,

és a szervezet belső ügyeként kezelve elrejtendő és kivonható a szakmai és laikus nyilvánosság kontrollja alól. Ez a nyomásgyakorlás azonban tökéletesen illeszkedik az új típusú autokráciák manipulációs stratégiájába. A hazai szervezet belső konfliktusai sokak számára tűnhetnek néhány bíró személyes érdekektől vezérelt „állóháborújának”, amelyben a szervezeten kívüli szereplők nehezen tudnak csak eligazodni. Pedig ahogy bemutattam, egy nagyon erős pozícióban lévő igazgatási vezető átláthatatlan és kiszámíthatatlan módon osztja el a bírósági szervezeten belüli igazgatási jogköröket. Ez a gyakorlat gyengíti a bírósági szervezet autonóm működésének feltételeit.

Az EUB gyakorlata az elmúlt időszakban biztató irányba mozdult el a bírói függetlenséget korlátozó hatalmi lépésekkel szembeni uniós felülvizsgálat feltételeinek megteremtésében,⁹⁵ és a fordulat lehetőségeit – úgy tűnik – az Európai Bizottság is felismerte, és használni kezdte annak érdekében, hogy hatékonyabban lépjen fel a jogállamiságot leépítő tagállamok bíróságait érintő politikai nyomással szemben.⁹⁶ Ezt mutatja a lengyel bírósági reformok miatt megindult kötelezettségszegési eljárásokban használt bizottsági érvelés is.⁹⁷ Az uniós eszközkészlete – úgy tűnik – alkalmas lehet arra, hogy a bírói függetlenség szervezeti-intézményi feltételeit kikezdő intézkedéseket és gyakorlatokat szankcionálja – erre az uniós alapértékek, köztük a bírói függetlenség megsértése miatt az EUSZ 19. cikke alapján indított kötelezettségszegési eljárás hatékony válasz lehet. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a hazai bírósági szervezet itt bemutatott problémája elsősorban a belső függetlenséget érinti, ez a dimenzió pedig még nem igazán került előtérbe az uniós bíróság gyakorlatában. A szervezeten belüli problémák azonosítása akkor is komoly kihívást jelent, ha tisztában vagyunk azzal, hogy a belső függetlenség hiánya a magyar bíróságok esetében nehezen választható el az ítélkezés politikai körülményeitől, azaz a függetlenség külső és belső dimenziója szorosan összekapcsolódik.

Az EJEB pedig, mivel az egyéni emberi jogi jogvértések logikája alapján ítélkezik, eddig láthatóan nem tudott mit kezdeni a strukturális problémákkal. A legfrissebb izlandi döntés olvasható kedvező fordulatként, ugyanakkor a döntésbe foglalt elvi következtetés jövője – különböző politikai és stratégiai érdekek felbukkanása miatt – egyelőre bizonytalan, ráadásul az ügyben a bírói függetlenség külső feltételeinek sérelme eredményezte a 6. cikk megsértésének megállapítását. A strasbourgi bíróság gyakorlatában találunk példát arra, hogy a szervezeten belüli függetlenség megsértése vezetett valamely állam elmarasztalásához, ebben az esetben azonban az ítélkező bíróra nehezedő nyomás – egy konkrét ügy eldöntését illetően – nyilvánvaló volt.⁹⁸

Talán belülről kellene mozgásba hozni az önvédő

95 ■ Editorial Comments. *Common Market Law Review*, 2019. 1. szám, 9–21. old.

96 ■ Dimitry Kochenov – Petra Bard: The Last Soldier Standing? Courts vs. Politicians and the Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU. *University of Groningen Faculty of Law Research Paper*, 2019. 5. szám, 18. old.

97 ■ Erre példa a legújabb eljárás, amelyet 2019. április 3-án indított az Európai Bizottság Lengyelország ellen, többek között arra hivatkozással, hogy a fegyelmi eljárás új rendszere, például a lengyel legfelső bíróságon felállított új fegyelmi tanács összetétele, aláassa a bírói függetlenséget, mivel nem biztosít megfelelő garanciákat a bíróságok működését érintő igazolhatatlan politikai beavatkozással szemben. Ez a lengyel megoldás pedig sérti egyebek mellett az EUSZ 19. cikk (1) bekezdését az Alapjogi Charta 47. cikkével együtt olvasva. A Bizottság közleménye elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_en.htm (2019. 05. 02.).

98 ■ *Agrokompleks kontra Ukrajna ügy*, 2011. október 6-i ítélet (23465/03. számú kérelem). Ebben az ügyben a politikai hatalom nyíltan beavatkozott a bírósági eljárásba, így a függetlenség külső feltételei is egyértelműen sérültek (ítélet 135. pontja).

mechanizmusokat, hogy a magyar bírósági szervezet maradék függetlensége fennmaradjon.⁹⁹

A tanulmány lezárása óta eltelt néhány hónap a bírói függetlenség kérdése szempontjából ugyancsak eseményekben gazdag időszak. Biztató és kevésbé biztató fejleményekről egyaránt beszámolhatunk. A 2017-es bírósági reformok miatt az Európai Bizottság három kötelezettségszegési eljárást is indított Lengyelország ellen,¹⁰⁰ 2019. október 8-ig pedig összesen 14 ügyben¹⁰¹ nyújtottak be lengyel bírók előzetes döntéshozatal iránti kérelmet. A kötelezettségszegési eljárások az uniós intézmények szerepfelfogásának megváltozását tükrözik, de jól látható, hogy a jogvédelmi eszközök alakításából a lengyel bíróságok is komolyan kiveszik a részüket. A lengyel bírók kérelmeikkel nem csak az EUB-hez fordultak; néhányan a strasbourgi bíróság előtt is eljárást kezdeményeztek.¹⁰² Talán az uniós jogvédelem területén tapasztalható lendületnek is köszönhető, hogy a bírói önvédelem hazai mechanizmusai is erősödni látszanak. Ezzel egyidejűleg azonban a függetlenséget veszélyeztető gyakorlatok sem szorultak vissza. A tanulmányban ismertetett problémák 2019-ben is jellemezték a vezetői pályázatok elbírálását; egy előzetes döntéshozatali indítvány pedig megmutatta, milyen formában képes a politikai hatalom és a bírósági igazgatás nyomás alá helyezni a bírói függetlenség megőrzéséért küzdő bíróságot.

2019 első felében a vezetői álláshelyekre kiírt pályázati eljárások 30%-a végződött eredménytelenül. Abból a 7 esetből, amikor a pályázati eljárás nem vezetett kinevezéshez, egy-egy esetben az érvényes pályázat hiányával és a pályázat visszavonásával, három esetben a véleményező testület hiányzó támogatásával indokolta az OBH elnöke az eredménytelenné nyilvánítást, míg két esetben az érvényes pályázatot benyújtó és az összbírói értekezlet által nagyarányban támogatott jelentkezők ellenére sem kívánta betölteni a meghirdetett vezetői álláshelyet.¹⁰³ Azokban az esetekben, amikor hiányzott a bírói testületek többségének támogatása, az OBH elnöke csak az OBT egyetértése mellett dönthetett volna valamelyik pályázó kinevezéséről,¹⁰⁴ ám előterjesztést egyik esetben sem tett, amit elsősorban így indokolt:

„2018 májusától a létszámában csökkent összetételű testület működése törvényességi aggályokat vet fel. Ennek következtében az OBT közreműködésével meghozott kinevezési döntésnek, illetve az érintett vezetők működésének legitimitása is megkérdőjelezhetővé válhat.”¹⁰⁵

Az igazgatási vezetők legitimitására kényesen ügyelő fenti érvelésnek azonban a 2019-es gyakorlat is ellentmond. Az eredménytelen pályázatokat követő meg-

bízások jelentős részében ugyanis olyan bírók kaptak vezetői feladatokat, akik a legutóbbi eljárásban nem nyerték el a véleményező szerv többségének támogatását, vagy miután a korábbi pályázaton nem kaptak támogatást a szervezetben dolgozó kollégáiktól, az új kiírásban már meg sem mérettették magukat.¹⁰⁶

A kinevezési gyakorlat jellemzői azokban a pályázati eljárásokban is megmutatkoznak, amelyeket az OBH elnöke végül saját mérlegelési jogkörében eljávva, érvényes és támogatott pályázók ellenére nyilvánított eredménytelennek. E tanulmányban már utaltam arra, hogy a vezetői pályázatok elbírálásának anomáliái fokozottan érintik a központi régió bíróságait. Ezt az állításomat – úgy tűnik – a 2019-es év eddigi tapasztalatai is megerősítik. A Fővárosi Törvényszék az ország legnagyobb méretű, tehát legtöbb bíró (a teljes bírói kar több mint egynegyedét) foglalkoztatja és a legtöbb ügyet (az összes érkező ügy közel 30%-át) tárgyaló törvényszéke.¹⁰⁷ 2019-ben az OBH elnöke a korábbi két eredménytelenné nyilvánítást követően immár harmadik alkalommal írt ki pályázatot az elnöki álláshely betöltésére. A posztra az akkor még

99 ■ Az ellenállás egyik példaként álljon itt a Fővárosi Törvényszék esete. A 2019. április 15-i összbírói értekezleten ugyanis a jelenlévők nem az OBH elnöke által megbízott, kívülről érkezett elnök, hanem a szervezetben dolgozó és a bírói függetlenség védelmében sokszor felszólaló jelölt pályázatát támogatták. Lásd Simon Zoltán: A fővárosi bírók leszavazták Handó emberét. *nepszava.hu*, 2019. április 15. https://nepszava.hu/3032707_a-fovarosi-birok-leszavaztak-hando-embert (2019. 05. 02.). A lengyel bíróságok saját függetlenségük védelmében az előzetes döntéshozatali eljárás eszközét is bevetették, és a bíróságokat érintő kormányzati intézkedésekkel kapcsolatos kérdésekben az EUB-hez fordultak, de ezeknek az indítványoknak a „sikere” egyelőre kérdéses. Lásd Sadurski: *Poland's Constitutional Breakdown*, 211–213. old., illetve Laurent Pech – Patryk Wachowiec: 1095 Days Later: From Bad to Worse Regarding the Rule of Law in Poland (Part II), *VerfBlog*, 2019/1/17, <https://verfassungsblog.de/1095-days-later-from-bad-to-worse-regarding-the-rule-of-law-in-poland-part-ii/> (2019. 05.02.).

100 ■ Ezek a C-619/18. sz., a C-192/18. sz. és a C-791/19. sz. ügyek. Az első két eljárásban az EUB megállapította, hogy Lengyelország nem teljesítette az uniós jogból származó kötelezettségét. A harmadik kötelezettségszegési eljárás a bírák fegyelmi felelősségével összefüggő törvénymódosítás miatt indult Lengyelország ellen, az ügyben az Európai Bizottság 2019. október 25-én nyújtotta be keresetét az EUB-hez.

101 ■ Ez az adat Laurent Pech Twitter-oldalán olvasható: <https://twitter.com/ProfPech/status/1181464737718112257>.

102 ■ A *Grzęda kontra Lengyelország* ügyben (43572/18. számú kérelem) például a lengyel legfelső közigazgatási bíróság egyik bírója a bírósághoz fordulás és a hatékony jogorvoslathoz való jogának sérelmét állítja arra hivatkozással, hogy a 2017-es bírósági reformok következtében a lengyel bírói tanácsban (KRS) betöltött tagsága az eredetileg négyéves mandátumának lejártát megelőzően megszűnt. Két bíró pedig azért fordult az EUEB-hez, mert az igazságügyi miniszter érdemi indokolás nélkül, megbízatási idejük lejártát megelőzően menesztette őket elnökhelyettesi pozíciójukból. Lásd: *Broda kontra Lengyelország* ügy (26691/18. számú kérelem) és *Bojara kontra Lengyelország* ügy (27367/18. számú kérelem).

103 ■ Tájékoztató az Országos Bírósági Hivatal elnöke által a bírósági vezetői pályázatok elbírálása során 2019. év első felében folytatott gyakorlatról, 2019. 06. 30., 1., elérhető https://birosag.hu/sites/default/files/2019-09/tajekoztato_birosagi_vezetoi_palyazatok_elbiralasrol_2019_06_30.pdf

104 ■ Bszí, 132. § (6) Ha az OBH elnöke vagy a Kúria elnöke olyan pályázót kíván kinevezni, aki a véleményező szerv többsé-

hivatalban lévő megbízott elnök és a bíróság egyik – egyébként OBT-tag – bírása pályázott. Az OBH elnöke a 316.E/2019. (VI. 11.) OBHE határozattal eredménytelenül nyilváníttotta a pályázatot, jóllehet az összbírói értekezlet az utóbbi bíró pályázatát 71%-kal támogatta.¹⁰⁸ A sikertelen pályázati eljárást újabb egyéves vezetői megbízás követte, ami megerősíti a tanulmányban már jelzett, aggályosnak tekinthető tendenciákat.¹⁰⁹ A megbízott elnök ugyanis ebben az esetben is az érintett bíróságon kívülről, mégpedig az ország legkisebb törvényszékéről érkezett a fővárosba. Nem véletlenül nyilatkozott az új elnök egyik első interjújában a következőképpen: „Számomra a legsürgetőbb a szervezet megismerése, hiszen mint Balassagyarmaton ítélkező bíró kevés közvetlen információval rendelkeztem a Fővárosi Törvényszékről.”¹¹⁰ Az érintett elnök korábban az OBH-ban, tehát közvetlenül Handó Tünde beosztottjaként dolgozott, és 2018-ban pályázott a Balassagyarmati Törvényszék vezetésére, ám a hatéves elnöki kinevezés helyett csak egyéves megbízást kapott, mivel pályázata nem nyerte el a szervezetben dolgozó bírók többségének

gi támogatását nem nyerte el, a kinevezés előtt az OBH elnöke, illetve a Kúria elnöke beszerzi az OBT előzetes véleményét a pályázóról. A pályázó kinevezésére abban az esetben kerülhet sor, ha a kinevezéssel az OBT egyetért.

105 ■ Tájékoztató, 2019, 12. old.

106 ■ Tájékoztató, 2019, 11–13. old.

107 ■ Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2018. évi beszámolója, 15, 203, https://birosag.hu/sites/default/files/2019-10/ev-es_beszamolo_2018_0.pdf

108 ■ Ez az adat az OBH elnökének a pályázat elbírálásával kapcsolatos indoklásában olvasható. Lásd <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/eredmenytelen-fovarosi-torvenyszek-elnoki-allashelyere-kiirt-0>

A sajtó ezzel szemben 65%-os arányról tudósított. Lásd Simon: A fővárosi bírók leszavazták...

109 ■ 329.E/2019. (VI. 17.) OBHE határozat.

110 ■ Megbízott elnök a Fővárosi Törvényszék élén – Közösség és kommunikáció – Beszélgetés Tatár-Kis Péterrel, *Jogi Fórum/OBH*, 2019. 06. 28, <https://www.jogiforum.hu/hirek/40631>

111 ■ A vizsgálóbizottság jelentése, 14. old.

112 ■ 761.E/2018. (X. 31.) OBHE határozat.

113 ■ Pesti Központi Kerületi Bíróság 1.B.30.263/2018/30. számú végzése. A kérelmet C-564/19. számon regisztrálták az Európai Unió Bíróságán.

114 ■ 2019. június 11-én az Országgyűlés az Igazságügyi Bizottság javaslatára, érdemi vizsgálat és vita nélkül utasította el azt az indítványt, amelyben az OBT az OBH elnökének tisztségétől való megfosztását kezdeményezte. S/6247 Az Országos Bírósági Hivatal elnöke megbízatásával kapcsolatos indítványról. <https://www.parlament.hu/irom41/06247/06247.pdf>

115 ■ Törvényszéki elnökök nyilatkozata. birosag.hu, 2019. június 11., <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/torvenyszeki-elnokok-nyilatkozata>

116 ■ Lásd a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény XCII. fejezetét, amely a *Jogorvoslat a törvényesség érdekében* címet viseli (666–669. §)

117 ■ Kúria Bt.III.838/2019/11. A Kúria döntésének részletes elemzésére ebben a szövegben nincs lehetőségem, de annyi mindenképpen ide kívánczik, hogy a testület a kialakult gyakorlatól eltérően, lényegében az EUB hatáskörét magához vonva foglalt állást abban a kérdésben, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének feltételei fennállnak-e. Érdekes helyzetet eredményezne, ha a Kúria által törvénysértőnek nyilvánított végzést az EUB befogadná, és az abban szereplő kérdések közül akár csak egyet is megválaszolna.

támogatását.¹¹¹ A véleményező testület (az összbírói értekezlet) támogatásának hiánya miatt a kinevezéséhez az OBT egyetértésére lett volna szükség, de az OBH elnöke ezt megkerülve – és megint arra hivatkozva, hogy az OBT törvénysértő módon működik – nem tett előterjesztést az OBT-nek, hanem a pályázati eljárás eredménytelenül nyilváníttatását követően megbízta az érintett bírót a vezetői feladatok ideiglenes ellátásával.¹¹² A jelenleg hivatalban lévő elnök tehát komoly információs és legitimációs deficit birtokában kezdte meg egyéves elnöki mandátumát az ország legnagyobb bíróságán, és az eddigi igazgatási pozíciói azt jelzik, hogy ha a szervezetben dolgozó bírák bizalmát nem is, az OBH elnökének támogatását feltétlenül élvezte.

A megbízás körülményei sajátos megvilágításba helyezik azt a bírói indítványt, amelyet 2019 júliusában a Pesti Központi Kerületi Bíróság bírása terjesztett előzetes döntéshozatali eljárás keretében az EUB elé.¹¹³ Az előzetes kérdések megfogalmazására okot adó büntetőeljárásban a tolmácsolással összefüggő uniós követelmények teljesítése vált kérdésessé, de az eljáró bíró a bírói függetlenségre vonatkozó uniós rendelkezések értelmezését is kérte az EUB előtti eljárásban. Az indítványt előterjesztő büntetőbíró szerint az ítélkező bíró függetlenségét – és ezáltal a tisztességes eljáráshoz való jog maradéktalan érvényesülését – számos veszély fenyegeti Magyarországon: a központi igazgatás jogosítványait a törvényhozó hatalom által megválasztott egyszemélyi vezető (az OBH elnöke) a bírói öngazgatási szervek érdemi közreműködése nélkül, valódi kontroll nélkül gyakorolja;¹¹⁴ fontos vezetői pozíciók és bírói álláshelyek kiosztására törvénysértő módon kerül sor; az OBH elnökének és az általa kinevezett vagy megbízott bírósági vezetőknek komoly befolyása van az ítélkező bírók tevékenységére és előmenetelére; egyes bírókat pedig kritikus véleményük vagy a bírói öngazgatásban betöltött funkcióik miatt közvetlen politikai és igazgatási nyomás ér. Az alapügyben eljáró büntetőbíró esetében ezek a veszélyek jól tetten érhetők. A szóban forgó bíró személyét és szakmai integritását több ízben érte támadás a kormánypárti sajtóban, magasabb bírói álláshelyre benyújtott pályázatát az OBH elnöke kétszer is érdemi indokolás nélkül utasította el, saját munkáltatója pedig az OBT lemondását követelő nyilatkozat aláírásával az igazgatási pozíciójától való visszalépésre is felszólította.¹¹⁵ Az előbbi veszélyek köre az előzetes kérdések előterjesztését követően tovább bővült. Az eljárásban egy rendkívüli jogorvoslati eszköz igénybevétele (a törvényesség érdekében bejelentett jogorvoslat előterjesztésével)¹¹⁶ a legfőbb ügyész is beavatkozott, a Kúria pedig a jogorvoslati indítvány alapján eljárva törvénysértőnek nyilváníttotta a büntetőeljárást felfüggesztő végzést.¹¹⁷ Ezt követően a Fővárosi Törvényszék megbízott elnöke pedig fegyelmi eljárást kezdeményezett az érintett bíró ellen, arra hivatkozással, hogy az előzetes döntéshozatali indítvány előterjesztése a bírói hivatás tekintélyének sérel-

mét idézte elő.¹¹⁸ Az alapügyben született felfüggesztő végzést követő hazai reakciók nyilvánvalóvá tették, hogy a kérdéseket előterjesztő bíró féltelmei – szemben azzal, amit a Kúria ítéletének [70] bekezdése tartalmaz¹¹⁹ – nem hipotetikusak, hanem nagyon is megalapozottak.

Az egyelőre kérdéses, hogy az EUB foglalkozik-e érdemben a magyar bíró által megfogalmazott kérdésekkel. Az EUMSZ 267. cikkéből következően akkor kell befogadnia az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, ha (1) a feltett kérdés uniós jog értelmezésével vagy érvényességével kapcsolatos, és (2) a kérdés megválaszolása szükséges a tagállami bíróság ítéletének meghozatalához. Az uniós bírósági gyakorlat legújabb fejleményei¹²⁰ azt mutatják, hogy az első követelmény az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének széles tárgyi hatályára tekintettel teljesíthető. Azokkal a tagállami bíróságokkal szemben, melyek az „uniós jog által szabályozott területeken” (*in the fields covered by Union law*) járhatnak el, a 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdéséből következően érvényesülnie kell a bírói függetlenség elvének; még akkor is, ha a bíróságok az alapügyben közvetlenül nem is az uniós jog alapján döntenek. Ebben az értelemben tehát a bírói függetlenség feltételeire vonatkozó, tagállami bíróságoktól érkező kérdések az (1) követelménynek megfelelnek, hiszen a függetlenségükkel kapcsolatos kérdések az EUSZ 19. cikkének értelmezését igénylik. Ahhoz azonban, hogy az EUB a kérdések befogadása mellett döntsön, az indítványoknak a (2) feltételt is ki kell elégíteniük. A bírói függetlenségre vonatkozó kérdésnek olyan-nak kell lennie, ami a nemzeti bíróság előtti jogvita eldöntéséhez szükséges – tehát az alapügy szempontjából releváns. A relevancia feltételét az EUB igen szélesen értelmezi, és abba minden olyan kérdést beleért, amely az ítélet meghozatalához szükséges eljárás lefolytatása során a tagállami bíróság előtt felmerülhet.¹²¹ (Ezért is problematikus a Kúria azon érve, hogy egy büntetőügyben előterjesztett előzetes kérdés csak akkor releváns, ha a büntetőjogi főkérdés jogi megítélését vagy szankció alkalmazhatóságát nyilvánvalóan befolyásolja.¹²² Ez az értelmezés aligha következik az EUB esetjogából.) A kialakult gyakorlat szerint pedig az eljáró tagállami bíróságra tartozik annak eldöntése, hogy szüksége van-e előzetes kérdésre ahhoz, hogy a szóban forgó jogvitában ítéletet hozzon.¹²³

2019-ben eddig két, a lengyel bíróságok függetlenségét érintő előzetes döntéshozatali eljárásban született főtanácsnoki indítvány, amelyek (tekintettel arra, hogy az EUB az esetek jelentős részében követi a főtanácsnoki indítvány konklúzióit) előre jelezhetik az EUB álláspontját a hasonló kérelmek – köztük a magyar indítvány – befogadhatóságát illetően. Az első eljárásban¹²⁴ a legfelső bíróság munkaügyi és társadalombiztosítási tanácsa intézett több kérdést is az újonnan felállított fegyelmi tanács függetlenségével összefüggésben az EUB-hez. Az alapügyben a

megváltozott nyugdíjszabályokkal érintett bírók fordultak jogorvoslatért a legfelső bírósághoz. A 2017-es bírósági reformok értelmében a korábban eljáró munkaügyi és társadalombiztosítási tanács helyett az újonnan felállított fegyelmi tanács rendelkezik hatáskörrel az előbbi jogorvoslati kérelmek elbírálására, de az új fegyelmi tanács hatásköre éppen a tanács függetlenségét övező aggályokra tekintettel kérdésessé vált. A főtanácsnoki indítvány szerint az alapügy egyértelműen az uniós jog, azon belül is az Alapjogi Charta 47. cikke és az EUSZ 19. cikke tárgyi hatálya alá tartozik, és szükség van az EUB jogértelmezésére annak a kérdésnek az eldöntéséhez, hogy melyik tanács rendelkezik hatáskörrel a jogorvoslati kérelmek elbírálására. Ez a tapasztalat tehát azt mutatja, hogy a bírói függetlenség feltételeivel (azok veszélyeivel) összefüggő kérdések releváns kérdéseknek mutatkoznak, ha a bírók az alapügyben félként szerepelnek, és az uniós jog értelmezésére a bírók státuszát és szolgálati viszonyát, illetve az eljáró bíróság összetételét érintő jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben van szükség. Más a helyzet akkor, ha az előzetes döntéshozatali eljárással érintett alapügy közvetlenül nem a bírók státuszát érintő szabályok alkalmazását követeli meg. A C-558/18 és C-563/18 sz. egyesített ügyekben az elsőfokon eljáró lengyel bíróságok a 2017-es bírósági reformok eredményeként kialakított fegyelmi felelősség rendszerével kapcsolatban kérték a releváns uniós rendelkezések értelmezését. Az eljáró bíróságok arra

118 ■ A Fővárosi Törvényszék elnöke a Kúria érveit használta fel annak alátámasztására, hogy az eljáró bíró alaptalanul fordult előzetes kérdéssel az EUB-hez. A fegyelmi eljárást kezdeményező irat szerint az előbbiekre is tekintettel az eljárást felfüggesztő végzésben megfogalmazott, a bírói függetlenség érvényesülését megkérdőjelező állítások és nyilatkozatok komolysága és hitelessége kérdéses, ezért a bíró magatartása alkalmas a bírói munka és általában a bíróságok tekintélyének csorbitására.

119 ■ „Megállapítható, hogy a sérelmezett végzés 2–3. pontja körében szereplő kérdések hipotetikusak, szubjektív vélekedést tartalmaznak...” Kúria Bt. III.838/2019/11, [70] bekezdés.

120 ■ Lásd például az EUB C-619/18. sz. ügyben hozott ítéletét.

121 ■ Lásd például a C-210/06. sz. *Cartesio*-ügyben 2008. december 16-án hozott ítéletet, ECLI:EU:C:2008:723. vagy a C-283/09. sz. *Weryński*-ügyben, 2011. február 17-én hozott ítéletet, ECLI:EU:C:2011:85.

122 ■ Kúria ítélete, [69] bekezdés.

123 ■ *Cartesio*-ügy, 67. és 96. pont, illetve C-399/11. sz. *Meloni*-ügyben 2013. február 26-án hozott ítélet, 28. pont.

124 ■ C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. egyesített ügyek.

125 ■ Az Európai Unió Bíróságának Eljárási Szabályzata elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32012Q0929\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32012Q0929(01)) Az előzetes döntéshozatali eljárások előterjesztésével kapcsolatos ajánlások elérhetők: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ-JOC_2019_380_R_0001

126 ■ Nils Wahl – Luca Prete: The gatekeepers of Article 267 TFEU: On jurisdiction and admissibility of references for preliminary rulings. *Common Market Law Review*, 2018. 2. szám, 537–539. old.

127 ■ A lengyel kérdések befogadhatóságával kapcsolatban számos különböző szakmai álláspont látott napvilágot. Ebből a vitából lásd Pawel Marcisz: Creating a Safe Venue of Judicial

hivatkoztak, hogy megalapozottan tarthatnak attól, hogy velük szemben fegyelmi eljárás indul, ha az alapügyben a lengyel kormány számára kedvezőtlen döntést hoznak. Az előzetes kérdést előterjesztő bírók álláspontja szerint pedig kérdéses, hogy a fegyelmi felelősség új rendszere összhangban van-e az EUSZ 19. cikkének (1) bekezdésével. A főtanácsnoki indítvány elismerte ugyan, hogy az alapügyben felmerülő kérdés az uniós jog, mégpedig az EUSZ 19. cikkének tárgyi hatálya alá tartozik, ugyanakkor arra a következtetésre jutott, hogy az indítványt előterjesztő bíróságok csak az általánosság szintjén kifogásolták a fegyelmi felelősség bizonyos elemeit, és nem támasztották alá meggyőzően azt, hogy félelmük megalapozott [indítvány 115. pontja]. Mivel az ügyben érintett bírók ellen nem indult fegyelmi eljárás, a főtanácsnok álláspontja szerint a pusztá szubjektív félelmek nem nyújtanak kellő alapot annak eldöntéséhez, hogy a kifogásolt lengyel szabályok sértik-e a bírói függetlenség uniós követelményeit. Fontos látnunk, hogy a főtanácsnok az EUB Eljárási Szabályzatának 94. cikkére hivatkozással érvelt amellett, hogy a lengyel kérdések befogadására nincs lehetőség.¹²⁵ A 94. cikk az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező határozat kötelező tartalmi elemeit rögzíti, melyeket a testület az elmúlt években szigorúan számon kér a tagállami bíróságokon.¹²⁶ A 94. cikkre alapozott „visszautasítás” arra utal, hogy az előterjesztés ténybeli és jogi alapjai hiányosak, de ez az érvelés nem jelenti annak kimondását, hogy a feltett kérdések

nem szükségesek az alapügy eldöntéséhez.¹²⁷ Ebből következően nem gondolom azt, hogy az előbbi kérdésekhez hasonló magyar kérelem sorsa „bele van írva” Tanchev főtanácsnok előbbi indítványába. Álláspontom szerint nyitott kérdés, hogy mit válaszol majd az EUB a Pesti Központi Kerületi Bíróság által előterjesztett kérelem befogadhatóságára.¹²⁸

A befogadhatóság feltételeinek értelmezése mellett a bírói függetlenség elvét érintő uniós jogi dogmatika rövid áttekintése igazíthat el bennünket abban, hogy mit várhatunk az EUB-tól a kérdéses magyar indítvánnyal összefüggésben. Az elmúlt hónapokban született ítéletek és főtanácsnoki indítványok a bírói függetlenség számos dimenzióját érintették, és ezek az érvelések fontos normatív követelményeket bontottak ki az EUSZ 19. cikkében rögzített „hatékony jogvédelem” elvéből. Az uniós követelmények többek között a bírák kinevezésére, illetményére, elmozdítására, a fegyelmi felelősség rendszerére, a bírói tanácsok választására, összetételére és funkciójára is kiterjednek. Az is nyilvánvalóvá vált, hogy a váratlan és radikális jogalkotói beavatkozás a bírósági szervezet működésébe, illetve a politikai hatalmi ágak befolyásának növelése a függetlenség feltételeinek veszélyeztetését eredményezi. A lengyel legfelső bíróságon és rendes bíróságokon ítélkező bírókra vonatkozó nyugdíjszabályok megváltozásával összefüggésben indított kötelezettségszegési eljárásokban az EUB azt is világossá tette, hogy a bírósági szervezet kialakítása nem kizárólag a tagállamok belügye, és a szervezeti és személyzeti megoldásokat az Unió felülvizsgálhatja. Ezzel egyidejűleg a testület megerősítette, hogy a bírói függetlenség elve az uniós alapértékek része, és mint ilyen, az EUSZ 2. cikkébe foglalt jogállamiság értékének fontos pillére; az uniós jogból eredő kötelezettségek számonkérése pedig semmiképpen sem jelenti a bírósági szervezet kialakítására vonatkozó tagállami hatáskör elvonását.

Mindebből az következik, hogy a magyar igazságszolgáltatás működésének problémái az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének értelmében egyben az EU problémái is, és mint ilyenek, nem vonhatók ki az uniós kontroll alól. Az azonban kérdéses lehet, hogy a bírói függetlenség hazai veszélyei mennyire ragadhatók meg annak a dogmatikai keretnek a segítségével, amelyet a lengyel reformokra adott válaszaiban az EUB eddig kidolgozott.

A bírói függetlenség radikális szűkülése nem új hazai jelenség, hanem egy 2010 óta tartó folyamat eredménye. Az első lépések a politikai hatalom, azaz a 2010-ben megalakult kormány nyílt beavatkozásával zajlottak.¹²⁹ Ezek a lépések sajnálatos módon nem találkoztak a magyar bírói kar érdemi ellenállásával, és a nemzetközi jogvédelmi eszközök is hosszú ideig erőtlenné bizonyultak a bírói függetlenség megvédésére. Az elmúlt időszakban a bíróságokra nehezedő politikai nyomás helyét egyre inkább a szervezeten belülről érkező kontroll vette át.¹³⁰ Ez a kontroll azonban ugyanúgy veszélyezteti a független

Review: AG Tanchev on the Admissibility of Preliminary References re Polish Disciplinary Proceedings, *VerfBlog*, 2019/10/11, <https://verfassungsblog.de/creating-a-safe-venue-of-judicial-review/>; Maciej Taborowski – Mirosław Wróblewski: Notice of the Polish Commissioner for Human Rights (CHR) on the opinion of CJEU Advocate General E. Tanchev regarding joined cases: C-558/18 (Miasto Łowicz) and C-563/18, 2019. október 11. <https://www.rpo.gov.pl/en/content/notice-polish-commissioner-human-rights-opinion-cjeu-advocate-general-e-tanchev>; Stanisław Biernat – Monika Kawczyńska: Why the Polish Supreme Court's Reference on Judicial Independence to the CJEU is Admissible after all, *VerfBlog*, 2018/8/23, <https://verfassungsblog.de/why-the-polish-supreme-courts-reference-on-judicial-independence-to-the-cjeu-is-admissible-after-all/> (2019.11.03).

128 ■ Vö. Petra Bárd: Luxembourg as the Last Resort: The Kúria's Judgment on the Illegality of a Preliminary Reference to the ECJ, *VerfBlog*, 2019/9/23, <https://verfassungsblog.de/luxembourg-as-the-last-resort/> (2019.11.03).

129 ■ A magyar bíróságok függetlenségét gyengítő kormányzati intézkedések bemutatását lásd Kriszta Kovács – Kim Lane Scheppele: The fragility of an independent judiciary: Lessons from Hungary and Poland – and the European Union. In: Peter H. Solomon – Kaja Gadowska (eds.): *Legal Change in Post-Communist States. Progress, Reversions, Explanations*. Stuttgart, 2019. 59–71. old.

130 ■ Ennek egyik bizonyítéka, hogy a Budapest Környéki Törvényszék elnöke egy rendkívüli vezetői értekezleten a MABIE-tagsággal rendelkező bírók listájának kíséretében az érintett bírói érdek-képviselői szervből való kilépésre hívta fel a vezetése alatt álló szervezet bíráit. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság jogellenes adatkezelés miatt hárommillió forint adatvédelmi bírság megfizetésére kötelezte a Budapest Környéki Törvényszéket. Ügyszám: NAIH/2019/2472/, 2019. július 17., https://www.naih.hu/files/NAIH-2019-2472_hatarozat.pdf

IPAROSODÓ TÁRSADALMAK

Eszik Veronika

Fiume árnyékában. A magyar kikötő dualizmus kori iparosításának regionális következményei

Klement Judit

Malomvállalatok a városi térben: Budapest, 1841–2008

Bódy Zsombor

„A dolgozók uszályába” kerülni. Technokrácia, párt, szakmunkások és vállalkozói funkciók az Ikarus Karosszéria és Járműgyárban 1947 és 1953 között

Sándor Cecília

Ipari fellendülés Csíkszentsimonban. A Keményítő- és Szeszgyár története az 1940–1975 közötti időszakban

Kisórsi Zsófia

Faluról városba. A megkésett iparosodás hatása az ingázó nők munkavállalására Vas megyében, 1960–1970

Tömöry Miklós

„Ipar kodjatosk eggyek lenni!” – Versengő iparegyletek Újvidéken 1860 és 1872 között

A Korall szerkesztőségének elérhetőségei:

terjesztes@korall.org, korall@korall.org, www.korall.org
1113 Budapest, Valkói u. 9.

Előfizetési szándékát kérjük, jelezze a szerkesztőségnek,
és valamennyi idej számunkat postázzuk Önnek.
Az éves előfizetés ára 4500 Ft, egy szám ára 1250 Ft.

ítélkezés feltételeit, mint a nyílt politikai beavatkozás. (Az igazgatási nyomás eredetére vonatkozó megállapítást némiképp árnyalja a tény, hogy az OBH-elnök pozíciója a központi igazgatást a politikai hatalomhoz kapcsolja.) A lengyel eljárások eredményeképpen kialakuló uniós dogmatika elsősorban a külső függetlenséggel összefüggő problémákra alkalmazható. Matej Avbelj is amellett érvel, hogy az EUB még adós a bírói függetlenség belső oldalát alkotó követelmények kidolgozásával. Avbelj szerint ugyanis egyes közép- és kelet-európai országokban most is tapasztalható, illetve valós veszély lehet, hogy az ítélkező bíró függetlenségét a kormány elvárásaival összhangban cselekvő, a politikai hatalomhoz személyében is kötődő bírói elit formális és informális döntésekkel korlátozza.¹³¹ Ezért gondolom azt, hogy az uniós dogmatikai eszköztár további bővítésére és pontosítására van szükség ahhoz, hogy a nemzetközi bíróságoktól (is) remélhessük a bírói függetlenséget veszélyeztető magyar gyakorlatok visszaszorítását. Ezt a munkát pedig a magyar bíróságoknak segíteniük kell, illetve ki kell egészíteniük azáltal, hogy maguk is tesznek lépéseket saját függetlenségük megőrzése érdekében. □

131 ■ Matej Avbelj: Judges Depending on Judges: A Missing Brick in the CJEU Jurisprudence on Judicial Independence, *VerfBlog*, 2019/7/10, <https://verfassungsblog.de/judges-depending-on-judges/> (2019.11.03.)