

Új szelek a bíróságokon?

Avagy mit ígér a kormány a bíróságokkal kapcsolatban az uniós pénzekért cserébe

Nincsen jogállam független bíróságok nélkül. Ennek az alkotmányjogi közhelynek az ismeretében meglepő, hogy az Európai Unió az elmúlt hónapokban az uniós források védelmére létrehozott jogállamisági mechanizmus keretében semmilyen konkrét vállalást nem kért a magyar bíróságok függetlenségével kapcsolatban. A 17 antikorrupciós intézkedés között egyetlenegy sem találtunk, mely a magyar bírák szervezeti és személyes függetlenségének megerősítését célozta volna. Így ígérhetett akár Integritási Hatóságot, akár átláthatóbb közbeszerzéseket az Orbán-kormány, tudtuk, hogyha mégoly komolyan gondolná is a szóban forgó reformokat, független bíróságok nélkül továbbra sem biztosított az uniós források szakszerű, tisztességes és transzparens elosztása és felhasználása. Bár az uniós intézmények az antikorrupciós csomag intézkedéseivel sem voltak maradéktalanul elégedettek, a koronavírus-járvány miatt létrehozott helyreállítási alap forrásainak kifizetését már egyértelműen olyan intézményi reformokhoz köthették, melyek a magyar bíróságok függetlenségének helyreállítását célozzák.

Az első vállalás szerint a magyar kormánynak olyan reformokat kell végrehajtania, amelyek erősítik a bírói öngazgatás legfőbb szerve-

ként működő Országos Bírói Tanács (OBT) alkotmányos pozícióját és felügyeleti jogköreit. Az OBT ugyanis jelenleg nem képes a politikai hatalom által kinevezett nagy hatalmú bírósági vezetők, elsősorban az Országos Bírósági Hivatal (OBH) és a Kúria elnökének hatékony ellensúlyaként működni. A második kormányzati vállalás célja a Kúria függetlenségének biztosítása, mely az OBT és a Kúrián működő bírói testületek (a bírói tanács és a kollégiumok) szerepének megerősítését követeli többek között a Kúria elnökének megválasztásánál, a Kúriára érkező ügyek elosztásánál, a kúriai álláshelyekre kiírt pályázatok elbírálásánál. Az EU azt is elvárja, hogy alkotmánybírók többé ne válhassanak kúriai bíróvá a rendes pályázati eljárás megkerülésével. Harmadrészt a bírói függetlenség érdekében meg kell szüntetni azt a lehetőséget, hogy a Kúria felülvizsgálja a magyar bírák által az Európai Unió Bíróságához előterjesztett előzetes döntéshozatali kérelmeket. Emlékezhetünk arra, hogy 2019-ben a Kúria törvénysértőnek nyilvánította a Vasvári Csaba bíró által az uniós bíróság felé előzetes döntésre előterjesztett kérdéseket. Végezetül az EU azt is kéri a magyar kormánytól az uniós források kifizetéséért cserébe, hogy szüntesse meg azt a lehetőséget, hogy közhatalmi szervek

(köztük a kormány) az Alkotmánybíróság előtt megtámadhassák a magyar bíróságok egyedi ügyben hozott döntéseit.

Kétségtelen, hogy a bíróságok függetlensége, így a jogállamiság érvényesülése szempontjából nagy jelentősége van annak, hogy a bírósági szervezet egyes szereplői (bírószábi elnökök, bírói öngazgatási szervek) milyen formális, azaz törvényi szinten rögzített és elismert jogosítványokkal rendelkeznek. Így például olyan kérdések eldöntése során, hogy kiből lehet bíró, ki lehet egy-egy bíróság elnöke, milyen módszer alapján osztják el az ügyeket a bírók között, mikor indulhat fegyelmi eljárás egy bíró ellen, vagy éppen milyen szempontok szerint osztanak jutalmakat a szervezetben dolgozóknak. Ezért lehet fontos, hogy az OBT mint a bírák által választott önkormányzati szerv nagyobb (valódi) beleszólást kapjon a bírósági és a bírósági vezetői pályázatok elbírálásába, megakadályozva ezzel a jövőben az OBH elnökének és a Kúria elnökének önkényes, visszaélészerű kinevezési gyakorlatát – amelyre az elmúlt években számos példa akadt. Ugyanígy fontos az ügyelosztási rend automatizmusának erősítése, a bírósági vezetők indokolatlan beavatkozási lehetőségeinek kiszűrése – ne személyes döntés legyen, hogy egy-egy politikailag kényes ügy melyik bíróhoz (bírói tanácshoz) kerül.

A kormány által vállalt intézkedések a bírósági szervezet, elsősorban az igazgatás súlyos működési problémáira reagálnak. Ezekre az anomáliákra az elmúlt években számos hazai és nemzetközi intézmény, köztük az OBT, bírói érdekképviseleti szervek, civil szervezetek, az Euró-

pa Tanács és az Unió intézményei is felhívták a figyelmet. Így a „kikényszerített” reformok – ha valóban teljesülnek – sikerként értékelhetők; de azt is fontos látnunk, hogy ezek az intézkedések bár szükségesek, mégsem elegendőek a bíróságok függetlenségének helyreállításához. Az alábbiakban azt mutatom meg, hogy miért gondolom így.

A bíróságok működését a formális szabályokon túl számtalan informális gyakorlat, szokás, attitűd is befolyásolja. Magyarországon a bírósági vezetők kinevezésére legtöbbször jelentősen átpolitizált eljárások keretében került sor, ezért a vezetők nagy része messzemenőig lojális a jelenlegi kormányzathoz. Ennek egyik nyilvánvaló jele, hogy Senyei György, az OBH elnöke önhatalmúlag titkosította annak a vizsgálatnak az anyagát, mely a Fővárosi Törvényszék elnökének (és tegyük hozzá, az OBH elnökének) szerepét kívánta tisztázni az elmúlt évek egyik legnagyobb kormányzati korrupciós botrányának tekinthető Völner–Schadl-ügyben. Ugyanez az OBH-elnök nem védte meg azokat a bírókat, akik a kormányzati propagandamédiában indult lejárató kampány célpontjaivá váltak a frissen kinevezett amerikai nagykövethél tett látogatásuk miatt. A Kúria elnöke is ráerősített az OBT tagjait személyében támadó médiakampányra, amikor a nagyköveti találkozót „közfelháborodásra okot adó viselkedésként” jellemezte közleményében. Varga Zs. András más megnyilvánulásai is azt mutatják, hogy a Kúria elnöke tudatosan törekszik arra, hogy aláássa az OBT legitimitását. Ennek érdekében rendszeresen vádolja politizálással a bírói öngazgatási tes-

tületet. Így tett akkor is, amikor az OBT törvénytől nyilvánította a 2021-es kúriai pályázatok elbírálásának gyakorlatát. Ennek a gyakorlatnak az eredménye, hogy Hajas Barnabás fontos kormányzati pozícióját cserélhette kúriai pulpitusra, miután megosztott második helyet szerzett a pályázati rangsorban; és akadt olyan pályázó is, aki a rangsor negyedik helyéről futott be győztesnek, jóllehet a törvény csak az első három helyre rangsorolt pályázók között biztosít (korlátozott!) választási lehetőséget a Kúria elnökének.

Az említett bírósági vezetőket az Országgyűlés fideszes parlamenti többsége választotta meg, Varga Zs. András esetében az OBT súlyos szakmai és integritási kifogásai ellenére. Ezek a vezetők felelősek más fontos vezetői pozíciók elosztásáért a bírósági szervezeten belül. Emiatt a bírósági vezetők jelentős része a jelenlegi politikai hatalom ellenőrzése alatt áll, és sokszor a kormányzat meghosszabbított kezeként működik. A bírósági vezetők informális túlhatalmát és befolyását mindaddig nem lehet ellensúlyozni, amíg az ítélkezés politikai környezete (azaz a közhatalom-gyakorlás autoriter formája) nem változik meg. Ha a kormány enged is az Európai Uniónak, és a Kúria például nem vizsgálhatja többé az uniós bíróság döntését kezdeményező bírósági határozatokat, akkor sem enyhül majd a bírókra nehezítő fenyegető légkör. Szabó Gabriellát azt követően nyilvánították alkalmatlannak a bírói szolgálatra, hogy egyébként sikeresen kifogásolta a magyar menekültügyi szabályozást az Európai Unió Bírósága előtt. Vasvári Csaba ellen pedig azért indult fegyelmi eljárás, mert Sza-

bóhoz hasonlóan az Európai Unió Bíróságától kért jogértelmezési tanácsot a magyar és az uniós jog összeegyeztethetőségét illetően. Szabó és Vasvári esete is azt mutatja, hogy komoly retorziókra számíthat az a bíró, aki a kormány számára érzékeny kérdésekben az uniós bíróság segítségét kéri. Ebben a légkörben aligha befolyásolja érdemben a bírák kezdeményezőkézségét az a tény, hogy a Kúria a jövőben nem szólhat bele, milyen kérdéssel fordulhatnak a luxemburgi testülethez. Ahogyan az előbbi példák is mutatták, más eszközök is vannak a bírósági vezetők kezében arra, hogy elvegyék a bírók kedvét előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésétől.

A kormány azt is vállalta az uniós forrásokért cserébe, hogy hatályaon kívül helyezi azt a 2019 végén bevezetett szabályt, mely szerint a közhatalmi szervek is alkotmányjogi panasszal fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz. Ez a vállalás egy újabb szépségtapaszt csupán, önmagában ugyanis semmit nem változtat azon a tényen, hogy az Alkotmánybíróság nem a politikai hatalom ellensúlyaként, hanem annak motorjaként működik. Legutóbb, a tanárok sztrájkjogát kiüresítő törvény alkotmányossági felülvizsgálatakor a testület ismét bizonyította, hogy az alkotmánybíráskodás intézménye mára egy kirakattá vált, ahol a kormányhű bírók már a szakmai munka elemi követelményeit sem kívánják betartani. A botrányhős bírósági vezetőből alkotmánybíróvá avanszált Handó Tünde által írt 1/2023. (I. 4.) AB határozatban ugyanis nyoma sincs érdemi alkotmányjogi érvelésnek. Az Alkotmánybíróság pusztán kinyilatkoztatja,

hogy a törvényi korlátozások „nem lehetetlenítik el a sztrájkjog gyakorlását”, és a gyermekek művelődéshez és megfelelő testi és lelki fejlődéshez való alapjogai igazolják a sztrájkjog korlátozását (itt: lényegében felszámolását). A testület végül arra jut, hogy „a köznevelési intézményekben a sztrájkjog korlátozása legitim célból, a szükséges mértékben és a vele szemben védelemre szoruló alapvető jogok, alkotmányos érték kiegyensúlyozott figyelembevételével, azaz arányosan történt.” De anélkül teszi ezt, hogy bármit is mondana arról, hogy mi a tartalma az előbbi, gyermekeket megillető jogoknak, és anélkül, hogy összevetné e jogokat a tanárokat megillető munkabeszüntetéshez való joggal és e jog gyakorlásának céljával.

A vállalt bírósági reformok nem érintik a bíróságok személyi összetételét, és csak korlátozottan alkalmasak arra, hogy átalakítsák, illetve felszámolják a szervezeten belüli hierarchikus-hatalmi viszonyokat. Persze nem tagadjuk, hogy nehéz érdemben változtatni azon a helyzeten, hogy a fontos bíróságokon (leginkább a Kúrián és az Alkotmánybíróságon) és meghatározó bírói pozíciókban a kormányhoz lojális bírók ülnek. A hazánkkal hasonló cipőben járó Lengyelország esetében a korábbi, jogállaminak tekinthető rendszer bírói nyíltan harcolnak az új, törvénysértő módon kinevezett „pszeudo-bírók” ellen. Akár úgy, hogy előzetes döntéshozatali eljárás keretében megkérdőjelezik új „kollégáik” törvényes működését az unió bírósága előtt, akár úgy, ahogyan az a lengyel legfelső bíróságon legutóbb történt, amikor harminc bíró nyilatkozott hivatalos közlemény-

ben arról, hogy nem hajlandó az újonnan, törvénysértő módon kinevezett bírókkal együtt ítélni. Ez a szembenállás a régi (törvényes) és új (illegitim) bírók között azonban egyelőre nem látszik a magyar szervezeten belül, így a lengyel eszközök alkalmazására sem látszik sok esély a magyar bírók részéről.

Az egyik utolsó esély a még mindig relatíve független szervezet megvédésére az Országos Bírói Tanács további küzdelmében rejlik. A kormány vállalásai között első helyen az OBTHatásköreinek bővítése és pozíciójának megerősítése szerepel. Jelenlegi formájában az OBTH „legerősebb jogosítványai”, hogy (1) pályázatok esetén egyetértési jog illeti meg, ha az OBH elnöke vagy a Kúria elnöke a rangsorban második vagy harmadik helyezett pályázót akarja kinevezni bírói pozícióba, vagy olyan pályázót akar kinevezni bírósági vezetői pozícióba, aki nem nyerte el a bírák többségének támogatását; továbbá (2) ún. jelzéssel élhet, ha az OBH elnöke törvénysértő módon gyakorolja központi igazgatási jogköreit, (3) végső soron pedig indítványozhatja az OBH elnökének elmozdítását. A Handó Tünde korábbi elnök elmozdítására tett javaslat 2019-ben elbukott, mivel az Országgyűlés érdemi vita nélkül elutasította az OBTH indítványát. A második hatáskörhöz nem társulnak érdemi jogkövetkezmények, az első hatáskört pedig mind a korábbi, mind a jelenlegi bírósági vezetők tudatosan kiüresítették. Akár úgy, hogy pályázatokat érvényes pályázatok ellenére is eredménytelenné nyilvánítottak: ezáltal az OBH elnöke eldöntötte, hogy kiből nem lehet bíró vagy bírósági veze-

tő a szervezetben. Akár úgy, hogy a pályázati rangsoron egy trükkös megoldással, az OBT közreműködése nélkül, tehát egyedül eljárva változtattak.

Az Európai Uniónak tett ígéreték az OBT-t illetően azt a célt rögzítik, hogy a jövőbeni módosítások eredményeként az OBT álláspontja számos személyzeti és igazgatási kérdésben köti majd a bíróságok központi vezetőit vagy más döntéshozót. Ez a kitétel vélhetően alkalmazandó a legfontosabb bírósági vezetők, így az OBH elnöke és a Kúria elnökének megválasztása esetén – ne feledjük, Varga Zs. András jelenlegi kúriai elnök jelölését az OBT egykor 13-1-es szavazati aránnyal utasította el, de ez a vélemény akkor nem korlátozta a fideszes többségű Országgyűlés mozgásterét. Az OBT álláspontja továbbá a pályázatok eredménytelené nyilvánítása vagy kirendelések esetén is megkötné az OBH elnökének kezét.

Az OBT jogosítványainak megerősítése tehát a legfontosabb vállalás a kormány részéről, bár megint hangsúlyoznunk kell, hogy egy testület működését nem pusztán a formálisan ráruházott hatáskörök határozzák meg. A jelenlegi OBT ugyanis formálisan gyenge jogosítványokkal rendelkezik, ám a gyakorlatban a leginkább elkötelezett védelmezője a bírósági szervezet függetlenségének (tehát informálisan erős szereplő). Egy erős felügyeleti hatáskörrel rendelkező testület pedig nem feltétlenül erős ellensúlya a központi igazgatásnak, ha a testület tagjai nem merik vagy nem kívánják használni felügyeleti

jogköreiket. Így az OBT hatásköreinek bővítése mellett ugyanolyan fontos figyelemmel kísérnünk, hogy miként alakul a 2024-ben esedékes OBT-választás. A mostani kormányzati vállalások ugyanis mit sem érnek majd, ha a magyar bírák nem mernek olyan személyeket jelölni a bírói öngazgatási testületbe, akik a jelenlegi tagokhoz hasonlóan a bírói függetlenség feltétlen védelmezői lehetnek a következő években. Ne legyen kétségünk afelől, hogy a kormány a bírósági vezetőkön keresztül mindent elkövet majd, hogy az új OBT lojális legyen hozzá. Az OBT-re gyakorolt politikai nyomás és a kormánypárti média vezetésével zajló lejárató kampány egyértelműen ezt bizonyítja. Ebben a politikai ellenszélben tehát mindenképpen önszerveződésre, koordinációra és szolidaritásra lesz szükség a bírósági szervezeten belül az új OBT megválasztásának során.

*

A jogot is meghatározó kormányzat általános túlhatalmát a független bíróságok nem számolhatják fel, azt legfeljebb mérsékelni tudják. Mindazonáltal a bírói függetlenség a kiépülő zsarnoki rendszerekben a polgári szabadságok utolsó védvonalát jelentik. Míg minden szabadságszerető ember szükségképpen fontosnak tartja a bírói függetlenség védelmét, addig minden autokrata és minden általa lefizetett és önkéntes szolgáló gyűlöli a független bíróságokat és minden, az önkénnyel szembeszálló bátor bírót.