



## Nem vész el, csak átalakul

### A kormány tovább korlátozza a bíróságok függetlenségét

November 12-én a Kormány benyújtott egy olyan 200 oldalas salátatörvény-javaslatot az Országgyűlésnek, amelynek tovább erősítheti a bíróságok feletti kormányzati befolyást és biztosíthatja, hogy a különbíróóságok felállítása nélkül is a kormánynak kedvező döntések születhessenek a politikailag kényes ügyekben. Az Amnesty International Magyarország elemzése.

#### Törvénytörő jogalkotási folyamat

2019. november 12-én terjesztette be a Kormány az Országgyűlésnek a [T/8016. számú törvényjavaslatot](#) az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról (továbbiakban: Javaslat). A Javaslat nagy jelentőségű és terjedelmű, hiszen többek között módosítja az Alkotmánybíróaságról szóló törvényt, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, valamint a bírák jogállásáról szóló sarkalatos törvényeket is.

Ennek ellenére a Kormány egy több tucat további jogszabályt módosító, úgynevezett “salátatörvényben” rejtette el a közigazgatási bíróságokkal kapcsolatos szakaszokat. A jelentős terjedelmű Javaslat nem szerepel a Kormány 2019. évi őszi törvényalkotási programjában, és nem tettek közzé hatásvizsgálatot sem, így nem világos, hogy milyen hatása lesz az eljárások egyfokúvá tétele és ehhez kapcsolódóan a jogorvoslati jog korlátozása az állampolgárookra. Nem látható az sem, hogy milyen terhet ró a bíróságokra a közigazgatási bíráskodás újbóli átszervezésének terve.

Jelentős módosítás lehet például, hogy a Javaslat családügyi kapcsolattartási vitákban az eljárást áthelyezi a gyámhivataloktól a bíróságokra, viszont nem mérte fel, hogy ez a jelentős ügyteher milyen hatással lehet a bíróságok működésére. (Javaslat 241.§) A Kormány elmulasztotta a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény szerint kötelező általános egyeztetést is, amellyel megsértette a jogalkotásra vonatkozó törvényi szabályokat.

#### Közigazgatási Felsőbíróaság helyett kormányzati befolyás alatt álló Alkotmánybíróaság

A Javaslat tovább erősítené az Alkotmánybíróaság kontrollját a rendes bíróságok felett, mert megteremti a lehetőségét annak, hogy akár a közhatalmat gyakorló szervezet alkotmányjogi panasszal forduljon az Alkotmánybíróasághoz például, ha a bíróság döntése a hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza. (Javaslat 56. § (3)).

A Javaslat jelentős elmozdulást mutat egy olyan megközelítés felé, amely szerint az alapjogvédelem alanya nem az egyén a közhatalmat gyakorló állam döntéseivel szemben, hanem adott esetben a közhatalmat gyakorló szervezet. A Javaslat indoklása szerint például a tisztességes eljáráshoz való jog nem csupán személyeket, hanem a közhatalmat gyakorló szervezetet is megilleti, vagyis egy perben a jogait és kötelezettségeit a törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. Ez az abszurd megközelítés lehetőséget adhat arra, hogy egy közigazgatási szerv döntésének megtámadása esetén, ha a rendes bíróság nem a közigazgatási szerv javára dönt, a közigazgatási szerv - például a tisztességes eljáráshoz való joga sérelmére hivatkozással - alkotmányjogi panaszt nyújtson be az Alkotmánybíróaságra.

Az Alaptörvény R) cikk (4) szerint “Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.” Álláspontunk szerint a Javaslat meglehetősen tág lehetőséget ad arra, hogy például a fenti, nem egzakt alaptörvényi szabály sérelmére hivatkozással egy közhatalmat gyakorló szerv az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panasszal forduljon a számára nem kedvezően végződő rendesbírósági eljárás befejeztével. A Javaslat indoklása szerint (Indokolás az 56 - 57. §-hoz) a hatáskörsérelem önmagában érintettségre vezet a panasz befogadhatóságának szempontjából. Félő, hogy egy olyan Alkotmánybíróság esetén, amely tagjait a korábbi konszenzussal szemben kizárólag egy pártszövetség országgyűlési képviselői jelölték és a kormánypárti többség szavazataival váltak az Alkotmánybíróság tagjává, kiemelt jelentőségű ügyekben nem tudnak majd ellenállni a rájuk nehezedő politikai nyomásnak.

A módosítással kapcsolatban felmerül, hogy az széles körben megnyitja az utat a rendesbírósági ügyek alkotmánybírósági felülvizsgálata előtt, amely különösen fontos, emberi jogokat is érintő közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartozó ügyekben (például választási ügyek, gyülekezési joggal kapcsolatos ügyek, rendőri bántalmazással kapcsolatos ügyek, menekültügyek) vagy közhatalmat gyakorló szervet is érintő ügyekben lehet problémás. A Javaslat által megvalósítani kívánt koncepció lehetőséget ad arra, hogy ezekben a kérdésekben a rendesbíróságok által elbírált ügyekben az érintett közhatalmat gyakorló szervezet az Alkotmánybírósághoz forduljon. Bár látszólag ez az alapjogvédelem erősítésének tűnhetne, a fentiek fényében inkább tekinthető annak, hogy a Kormány a felállítani tervezett, miniszteri igazgatás alatt működő közigazgatási bíróságok helyett azt az utat választja, hogy a politikailag kényes ügyekben megnyitja a már korábban kormányzati befolyás alá került Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét is.

### **Lex-Handó?**

Az Alkotmánybíróságról szóló törvény világosan fogalmaz az alkotmánybírók összeférhetetlenségével kapcsolatban: e szerint jelenleg a bírói jogviszony összeférhetetlen az alkotmánybírósági tagsággal. Ezt is módosítja a Javaslat, amely szerint az Alkotmánybíróság tagjával kapcsolatban bírói tisztsége miatt összeférhetetlenség nem áll fenn (Javaslat 56. § (1)). A Javaslat szerint az Alkotmánybíróság tagjává megválasztott személy a hivatalba lépését követő harminc napon belül kérelmezheti bíróvá történő kinevezését. Ha már valakit az országgyűlés Alkotmánybíróság tagjává megválasztott ugyan, de hivatalba még a Javaslat hatálybalépésekor nem lépett, akkor a Javaslat szerint hivatalba lépésétől szünetel a bírói szolgálati jogviszonya. Ez a korábbi szabályok szerint összeférhetetlen lett volna a megválasztott személy alkotmánybírói megbízatásával. Feltételezhető, hogy a Javaslat Handó Tünde jelenleg OBH elnök és bíró részére lett kialakítva, biztosítva azt, hogy alkotmánybírói tagsága esetleges megszűnése után biztosítva legyen, hogy rögtön a Kúriára kerülhessen.

### **Alkotmánybíróból automatikusan kúriai tanácselnök**

A Javaslat lehetővé teszi, hogy újonnan vagy már megválasztott alkotmánybírák is egy egyszerű kérelemmel bíróvá válhassanak (Javaslat 56. §). Méghozzá úgy, hogy az alkotmánybíró a köztársasági elnök „a kinevezési feltételek vizsgálata és pályázat kiírása nélkül” (Javaslat 92. §) nevezi ki bíróvá. Ráadásul az alkotmánybírói mandátumuk lejártát követően rögtön a Kúriára kerülhetnek, tanácselnököknek.

Ez azért aggályos, mert alkotmánybíróvá váláshoz és bíróvá váláshoz alapesetben különféle képességeket követel meg a törvény. Alkotmánybíróvá lehet válni például kiemelkedő tudású elméleti jogászként (egyetemi tanárként vagy a Magyar Tudományos Akadémia doktoraként), a bíróvá váláshoz viszont hangsúlyosan szükséges bírói, bírósági titkári, vagy egyéb jogászként végzett szakmai joggyakorlat. Alkotmánybíróként tehát illet nem kell majd igazolni, és nem kell majd más, sokéves bírói gyakorlattal és tudással rendelkező pályázókkal versenyezni a nagy presztízzsel bíró kúria tanácselnöki tisztségért.

A Javaslat 56. § és 57. §-hoz fűzött Indokolás szerint ugyan az alkotmánybírónak meg kell felelnie a bírói kinevezéshez megállapított követelményeknek, ezt a Javaslat szövege maga nem tartalmazza. Sőt, kifejezetten a kinevezési feltételek vizsgálata nélküli kinevezésről rendelkezik (Javaslat 92. §). A Kúriai

tanácselnöki kinevezéshez szükséges feltételek vizsgálata pedig teljes egészében kimarad a törvényből. Ez olyan jelenlegi alkotmánybírák számára lehet releváns, akiknek alkotmánybírói megbízatásuk lejártával a Kormány meg szeretné nyitni a Kúrián való elhelyezkedés lehetőségét. Még ennél is fontosabb, hogy a Javaslat ezzel megnyitja a lehetőséget annak, hogy korábban rendesbíróági bírói gyakorlatot nem szerzett alkotmánybírák is szerepelhessenek azok között, akik közül várhatóan 2020 folyamán Darák Péter jelenlegi kúriai elnök utódját megválasztja az Országgyűlés.

### **Ügyelosztási rend**

A 2011. évi CLXI. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény szerint jelenleg az ügyelosztási rendet a bíróság elnöke állapítja meg a tárgyévét megelőző év december 10-ig. A Javaslat alapján kikerül a törvényből a garanciális december 10-i dátum, így nem világos, hogy meddig kell megállapítani az ügyelosztási rendet.

Ugyancsak aggályos, hogy elveszi a törvény az ügyelosztási rend megállapításának a jogát a járásbíróság elnökétől, és azt a törvényszéki elnök hatáskörébe utalja. Üdvözlendő ugyanakkor, hogy a Javaslat új szabályként rögzíti, hogy az ügyelosztási rendet úgy kell összeállítani, hogy abból előzetesen megállapítható legyen, hogy az adott ügyben mely tanács jár el.

### **Újabb bírák esnek nemzetbiztonsági átvilágítás alá**

A jelenleg hatályos szabályok szerint a titkos információgyűjtést engedélyező bíró [Nbtv. 74. § ir) pontja], a nemzetbiztonsági ellenőrzés megállapításaival szembeni panasz elutasítása miatti perben eljáró bíró [Nbtv. 72/D. § (12) bekezdés], a minősített adatra vonatkozó megismerési engedély megtagadása miatti perekben eljáró bíró [Mavtv. 11. § (3) bekezdés] és a minősített adat minősítője által a titokfelügyeleti határozat megtámadása iránti perekben eljáró bíró [Infotv. 63. § (6) bekezdés] esik nemzetbiztonsági ellenőrzés alá.

A Javaslat (108. §) viszont jelentősen kiszélesíti ezen bírók körét. Így például a Kúria elnökhelyettesei, az ítéltáblai és törvényszéki elnökök és elnökhelyettesek, az OBH bizonyos főosztályvezetői vagy a bíróságokon bizonyos (pl. honvédelmi, polgári védelmi, rendszerbiztonsági, rendszeradminisztratori) feladatokat ellátó bírák is mind nemzetbiztonsági átvilágítás alá esnek majd.

A Javaslat indokolása nem ad magyarázatot arra, hogy bizonyos bírói pozícióknál miért van szükség nemzetbiztonsági átvilágításra, nem világos, hogy miért van szükség a bírák alapvető jogainak ilyen jellegű korlátozására.

### **Elmosódnak a határok a bíróság és a közigazgatás között**

Az OBH elnöke a bírákat az eddiginél lényegesen szélesebb körben rendelheti ki közigazgatási szervekhez, így az Állami Számvevőszékhez, ügyészsége, központi államigazgatási szervekhez, fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz, illetve az Alkotmánybíróság Hivatalába és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába.

A jogszabály eddig is lehetőséget adott bíró kirendelésére a minisztériumba, illetve az OBH-ba, valamint önmagában a közigazgatási gyakorlat megszerzése a bíróságon is jól hasznosítható tudást jelenthet. Ugyanakkor az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok nélkül könnyen alakulhat ki az ítélezés függetlenségét is befolyásoló helyzet.

Az ügyvédekre például jelenleg is szigorú korlátozások vonatkoznak. Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 20. §-a szerint, ha valaki bíróból lett ügyvéd, bírósági szolgálati jogviszonya megszűnését követően két évig nem vehet részt közhatalmi hatáskört gyakorló szerv vagy jogutódja által folytatott közhatalmi eljárásban, amelynek a tevékenységében, valamint az irányításával vagy felügyeletével közvetlenül összefüggő feladat ellátásában e jogviszonya alapján, az annak megszűnését megelőző öt évben részt vett. Ez a korlátozó szabály nem vonatkozik a közigazgatásba kirendelt bíróra. Így a Javaslat lehetővé teszi azt, hogy valaki kirendelt bíróként olyan ügygel kerüljön kapcsolatba, amelyben ő vagy korábbi bírótársa járt el, vagy olyan ügygel kerüljön kapcsolatba, amelyet korábbi

munkahelyi vezetője által vezetett bíróságon tárgyalnak. Az ügyész vagy a kormányhivatal, illetve központi államigazgatási szerv közigazgatási perben ügyfél, viszont a Javaslat nem zárja ki, nem korlátozza a kirendelt bíró részvételét az ügyfél oldalán, így elmossa a határokat az igazságszolgáltatás és a közigazgatás között.

### **Közigazgatási bírók ismét bizonytalanságban**

2018 decemberben az Országgyűlés elfogadta az önálló közigazgatási bíróságokról szóló törvényt, amely alapján a közigazgatási bíróknak el kellett dönteniük idén tavasszal, hogy átmennek-e az újonnan felállítandó bíróságokra, vagy maradnak a rendes bíróságokon. A Velencei Bizottság irányadó [véleménye](#) szerint a bizottság közigazgatási ügyszakban dolgozó bírák körében félelem uralkodott az új rendszer kapcsán, és a bírák vonakodtak kérni az átjelentkezésüket az új rendszerbe. Végül idén május végén, amikor a bírákat már nyilatkoztatták átjelentkezésükről, hirtelen [elhalasztották](#) a közigazgatási bíróságok felállítását, majd október végén az igazságügyminiszter [bejelentette](#), hogy végleg letett a Kormány a bevezetésükről.

Csak két hét telt el azóta, és a közigazgatási bírók ismét egy bizonytalan helyzetben találhatták magukat, a Javaslat ugyanis ismét egy új rendszert javasol felállítani a számukra. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok ugyanis a Javaslat (89.§) értelmében 2020. március 31-én megszűnnek. A Javaslat (139. §) szerint a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium tagjai 2020. február 20-ig kérhetik áthelyezésüket a jövőben a közigazgatási ügyekben eljáró törvényszékekre – ez a törvényszék pedig nem feltétlenül ott van, ahol eddig dolgoztak. Ismét döntéskényszerbe kerültek tehát a bírák, ami a kiszámíthatatlanság és a jogbizonytalanság érzetét erősítheti a körükben.

### **Megkötik a kezét: tovább csorbul a bíró mérlegelési jogköre**

A bírói függetlenség további csorbításával járhat, hogy a jogalkotó megkötne a bírák kezét a korábbi bírói gyakorlattól való eltérésben, ami különösen a jogállamiság alapelveinek bírói jogalkalmazásában jelentheti az ítélezés függetlenségének csorbítását. A Javaslat bevezeti a jogegységi panasz eljárását (Javaslat 73. §), amelynek helye van, ha a Kúria ítélező tanácsa jogkérdésben – jogegységi eljárás kezdeményezése nélkül – úgy tér el a Kúria közzétett határozatától, hogy az adott eltérésre az alsóbbfokú bíróságok határozatában nem került sor. Ez a megoldás lehetővé teszi, hogy ha a Kúria egyik tanácsa eltérő jogi következtetésre jut például a jogállamiságra vonatkozó alapelvek eltérő értelmezésével, akkor ezt a jogegységi panasz eljárásban meg lehessen támadni.

Ennél is komolyabb beavatkozást jelenthet az ítélező bíró függetlenségébe, hogy a Polgári Perrendtartás módosításával a Javaslat 179.§-a indoklási kötelezettséget ír elő az ítélező bíró számára, ha eltér a korábbi Kúriai gyakorlattól. A Javaslat szerint a "jogi indoklás tartalmazza azokat az okokat is, amelyek miatt a bíróság jogkérdésben eltért a Kúriának a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától (a továbbiakban: a Kúria közzétett határozata), vagy az arra irányuló indítványt elutasította." Ennek elmulasztása hatással lehet a bíró értékelésére, így szakmai előmenetelére is. Fenti új szabályok az önálló és független bírói mérlegelés korlátozását jelentik, és dermesztő hatással (chilling effect) járhatnak a bírók szempontjából, hiszen negatív következményekhez kötik az önálló és független bírói érvelést és döntéshozatalt.

### **Kimaradtak fontos és szükséges módosítások a Javaslatból**

A Javaslat indokolással együtt 200 oldalas szövegébe nem kerültek bele a bírói függetlenséget erősítő és a jogbiztonságot erősítő módosítások. Szükséges volna az Alaptörvény módosítása, hiszen a 2018-as hetedik módosítása óta az Alaptörvény rendes és közigazgatási bíróságokra osztja a bíróságok jelenleg egységes rendszerét. Mivel a Kormány javaslata is az egységes bírósági szervezet mellett foglalt állást, szükséges az Alaptörvény újbóli módosítása. Kormányzati intézkedést igényel a bírák évek óta húzódoó illetményrendezése is.

Ezen felül, amint azt többek között a [Velencei Bizottság](#) és az [Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa](#) is javasolta, szükséges lennének az OBT mint a bírói önkormányzatiságot kifejező testület szerepének az erősítése, hogy valóban megfelelő ellensúlyt tudjon nyújtani az OBH-val szemben:

- Ahhoz, hogy az Országos Bírói Tanács az Alaptörvényben írt feladatait hatékonyan el tudja látni, a jogalkotónak mindenekelőtt jogi személyiséget és nagyobb költségvetési önállóságot kell biztosítania számára.
- A felelős költségvetési gazdálkodás és a munkáltatói jogok gyakorlása érdekében szükséges, hogy az OBT elnökei ne féléves ciklusokban, hanem hosszabb időszakokként váltsák egymást.
- Javasoljuk, hogy ha az OBH elnöke elmulasztja jogszabályi kötelességeinek teljesítését, vagy jelzés ellenére is jogszabálysértő gyakorlatot folytat, az OBT-t a jelenleginél erősebb és hatékonyabb eszközök illessék meg.
- Javasoljuk olyan összeférhetetlenségi szabály megalkotását, amely szerint nem lehet az OBT tagja az OBH elnökének munkáltatói jogkörébe tartozó bírósági vezető és ezek hozzátartozója.
- OBT tagok integritásának védelme nem csak fegyelmi eljárások, hanem mentelmi joguk felfüggesztésével, alkalmatlansági eljárások megindításával szemben is.
- Az OBT tagját a tagságából eredő feladatai ellátásához szükséges mértékben mentesíteni kell a bírói munkavégzés alól – rendelkezni kell arról, hogy a „szükséges mérték” megállapítására az OBT legyen jogosult.
- Annak törvényi garantálása, hogy az OBT tagok részére – munkájukat segítő – bírósági titkárt vagy más igazságügyi alkalmazottat biztosítsanak.
- Az OBH elnöke az öt felügyelő testület megválasztásában, a küldötttervezet lebonyolítása során a továbbiakban ne láthasson el szervezési feladatokat. Fontos lenne továbbá határidőhöz kötni a póttagválasztás lebonyolítását.
- A bírói álláspályázatok kapcsán, a jogalkotó az eredménytelenné nyilvánítást az OBT egyetértéséhez kösse ki, másrészt e vonatkozásban is szigorú törvényi határidőket írjon elő.
- Nem indokolt, hogy a jogalkotó biztosítsa annak lehetőségét, hogy az OBH elnöke ismételt előterjesztést tehessen pályázat elbírálására a rangsortól való eltérés tekintetében.
- Indokolt lenne törvényi kötelezettségként előírni az új vezetői pályázat ismételt és folyamatos kiírását az eredménytelenné nyilvánítást követően, ezzel a jogalkotó még hangsúlyosabban ki tudná fejezni azt a Bszi.-ben is megjelenő alapelvet, hogy bírósági vezetőket pályázat (és nem megbízás) útján kell kinevezni.
- Az eredménytelenség visszaélészerű használatának megakadályozására javasoljuk az OBT egyetértésének előírását, azonban mivel a vezetői pályázatok kapcsán az OBH elnökének és általában a kinevezőknek a törvény szélesebb mozgásteret ad, kizárólag abban az esetben, ha egyébként van az érintett bírák által támogatott pályázó.
- Második eredménytelen vezetői pályázatot követően a megbízással történő betöltésre az a korlátozás érvényesüljön, hogy az OBH elnöke kizárólag az adott bíróságról bízhat meg bírót a vezetői feladatok ellátására kivéve, ha nincs olyan, aki a törvényi feltételeknek egyébként megfelel vagy a megbízást vállalja.

#### Forrás

A Javaslat elfogadása az [Országgyűlés 2019. december 9-11. közötti ülésén](#) várható.