



Magyar Helsinki Bizottság



TÁRSASÁG A
SZABADSÁGJOGOKÉRT



Alkotmánybíróság

1535 Budapest, Pf. 773.

elnok@mkab.hu, bitskey@mkab.hu, kabinetfonok@mkab.hu

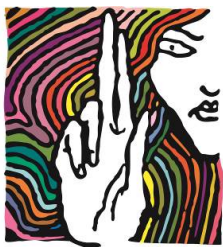
Tárgy: Harmadik fél jogi álláspontjának ismertetése a II/00242/2019. számú ügyben (közigazgatási bíróságokról szóló törvények)

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért, az Amnesty International Magyarország és a lengyel Helsinki Alapítvány az Emberi Jogokért (Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Varsó, Lengyelország) az alábbi közös *amicus curiae* bedványt terjeszti elő a közigazgatási bíróságok létrehozásáról szóló törvények tárgyában indult II/00242/2019. számú ügyben.

Tartalomjegyzék

I. A lengyel bírósági rendszer reformja	2
1. Előzmények	2
a. Változások a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvényben	2
b. Változások az alsóbb szintű bíróságokról szóló törvényben	2
c. Változások az országos bírói tanácsról szóló törvényben	3
2. A bírák kinevezése körüli szabálytalanságok	3
3. Az Európai Unió jogának alkalmazása az igazságszolgáltatás függetlenségének védelmében.....	4
a. Kötelezettségzegési eljárások.....	4
b. Előzetes döntéshozatal kezdeményezése.....	6
II. A bíróságok függetlenségére vonatkozó bírói gyakorlat	7
1. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata	7
2. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata	7
3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata.....	8
III. Bírókiválasztás	10
1. A Miniszter választja ki a nyertes pályázót.....	10
a. A Minisztert nem korlátozza az indoklási kötelezettség	10
b. A Miniszter döntése elleni jogorvoslat nem biztosítja a jogvédelmet	11
c. A Miniszter döntéséhez nem szükséges bírói testület hozzájárulása.....	11
2. A Miniszter önállóan dönti el, hogy milyen szakmai háttérrel rendelkezzenek a közigazgatási bírók	11
a. A kiválasztásban szerepet játszó pontszám 80 százalékát a Miniszter határozza meg.....	12
b. A közigazgatásból érkező bírók azonnal ítélkezhetnek korábbi munkáltatójuk ügyeiben.....	13
3. A Miniszter határozza meg a bírói álláshelyek számát.....	13
4. Az OKBT nem meghatározó szereplője a bírókiválasztásnak	14
IV. Bírósági vezetők kiválasztása és ezen vezetők széles jogkörei	15
1. A Közigazgatási Felsőbíróság elnökének megválasztása és széles jogkörei	15
2. Hierarchikus hatalmi rendszer létrejötte	16
V. Az OKBT szervezetileg és a jogköreit tekintve sem képes garantálni a bírói függetlenséget	17
1. Az OKBT szervezeti gyengesége.....	17
2. Az OKBT jogköreinek gyengesége	18



Magyar Helsinki Bizottság



TÁRSASÁG A
SZABADSÁGJOGOKÉRT



I. A lengyel bírósági rendszer reformja

A beadványozók álláspontja szerint a tartalmi azonosságok, valamint az Európai Unió Magyarországra is kötelező jogi rendelkezéseivel kapcsolatban felvetett kérdések miatt a jelen ügy elbírálása szempontjából releváns lehet a bíróságok függetlenségét sértő lengyel törvények elfogadásának, hatásának és az arra adott, az EU jogán alapuló válasz rövid ismertetése.

1. Előzmények

2015 óta a lengyel kormánytöbbség közel húsz különböző, a bíróságok szervezetét és működését érintő jogszabályt fogadott el. A bevezetett változások egyaránt érintették a bírósági rendszer csúcsán elhelyezkedő alkotmánybíróságot és Legfelsőbb Bíróságot, valamint az alsóbb fokú bíróságokat [a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény egyes rendelkezései a közigazgatási felsőbbbíróságra is irányadóak]. A reformok megerősítették az igazságügyi miniszter pozícióját a bíróságokkal kapcsolatban, kibővítették a bíróságok politikai befolyásolásának lehetőségeit és aláásták a bírák függetlenségét biztosító garanciákat. Az átalakítások, amelyekre a bírák elleni médiatámadások és lejáratókampány mellett került sor, számos nemzetközi kritikát váltottak ki. Többek között a Velencei Bizottság is kiadott több véleményt, az Európai Bizottság pedig több kötelezettségszegési eljárást is indított.

a. Változások a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvényben

2017 decemberében a lengyel parlament módosította a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvényt. A módosítás leszállította a Legfelsőbb Bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát. Az új szabályozás értelmében a bírák 65. életévük betöltését követően a köztársasági elnöktől kérelmezhetik, hogy hivatali idejüket az elnök három évvel meghosszabbítsa. A köztársasági elnök pedig csupán két alkalommal hagyhatja jóvá egy bíró ilyen kérelmét. Becslések szerint a módosítás a Legfelsőbb Bíróság bíráinak hozzávetőleg 40%-át érinti, többek között az elnököt is, akinek a lengyel alkotmányban rögzített hatéves mandátuma 2020 áprilisában jár le.

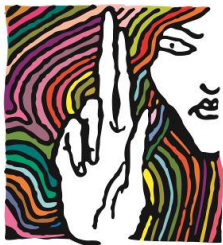
2018 júliusában, amikor a fenti rendelkezések hatályba léptek, a lengyel köztársasági elnök tájékoztatta a 65. életévüket betöltött bírákat nyugdíjas státuszukról. Az érintett bírák 2018 októberében az Európai Unió Bírósága (EUB) ideiglenes intézkedésének köszönhetően térhettek vissza munkakörükbe (bővebben lásd a kötelezettségszegési eljárásokról szóló III. pontot).

A törvénymódosítás két új egységként létrehozta a Legfelsőbb Bíróságon fegyelmi kamara és a különleges- és közügyek kamaráját. Mindkét kamara bírait az új lengyel országos bírói tanács nevezte ki.

A fegyelmi kamara jogosult eljárni a legfelsőbb bírák fegyelmi ügyeiben, továbbá hatáskörébe tartozik az ügyvédek és ügyészek fegyelmi ügyeiben született döntések elleni fellebbezések elbírálása is. A különleges- és közügyek kamarája hatáskörrel rendelkezik többek között a rendkívüli perorvoslatok és a választások érvényességének megállapítására is.

b. Változások az alsóbb szintű bíróságokról szóló törvényben

2017 júliusában a lengyel parlament törvényt fogadott el az alsóbb szintű (rendes)bírósági rendszerről. A törvény 67-ről a férfi bírák esetében 65 évre, a női bírák tekintetében pedig 60 évre szállította le a



Magyar Helsinki Bizottság



TÁRSASÁG A
SZABADSÁGJOGOKÉRT



nyugdíjkorhatárt. A törvény alapján a nyugdíjaskor elérését követően az érintett bíró hivatalban maradását az igazságügyi minisztertől kérelmezheti, aki diskrecionális jogkörben dönt. 2018 augusztusa és februárja között összesen 219 bíró nyújtott be ilyen kérelmet a miniszterhez. 2018 áprilisáig a miniszter ebből 130 kérelmet fogadott be, és ebből 69 esetben engedélyezte a bíró hivatalban maradását [közérdekű adatigénylés keretében az igazságügyi minisztertől 2018 április 3-án beszerzett információ].

2018-ban – azt követően, hogy az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított ezügyben (lásd III. pont) – a lengyel országgyűlés valamelyest módosított a fenti szabályozáson és a férfiak és nők vonatkozásában egységesen 65 évben határozta meg a nyugdíjkorhatárt. Az új szabályozás szerint a 65. életévét betöltő bírónak a lengyel országos bírói tanács felé kell nyilatkoznia arról, hogy hivatalban kíván-e maradni. A bírói tanács ehhez hozzájárulását adhatja, amennyiben azt (például a bírósági rendszer érdekében) indokoltnak találja.

A törvény a bírósági vezetők kinevezését érintő részében is változott: a vezetőket az igazságügyi miniszter nevezi ki. E körben – a korábbi szabályozástól eltérően – a törvény a bírák semelyik testületével nem ír elő konzultációs kötelezettséget. 2017 augusztusa és 2018 februárja között a miniszter összesen 158 bírósági elnökök és alelnök tisztségéből való felmentéséről határozott [Fundacja Batorego, European Stability Initiative, 'The disciplinary system for judges in Poland. The case for infringement proceedings', 2019, elérhető: <https://bit.ly/2QH11wU>, 13. oldal]. A módosítás a fegyelmi ügyekkel kapcsolatos új szabályokat is bevezetett, ami erősítette a bírák fegyelmi felelősségi rendszerének kiterjedését az igazságügyi miniszter döntéseinek és kontrolljának.

c. Változások az országos bírói tanácsról szóló törvényben

2018-ban léptek hatályba az országos bírói tanácsról szóló törvény módosításai. A tanács adminisztratív szerv, amelynek tagjai a bírák, az országgyűlés, a köztársasági elnök és az igazságügyi miniszter képviselői. A tanács fő feladata a bírói álláshelyekre benyújtott pályázatok véleményezése és a bírák függetlenségének védelme.

2018-ig a tanács bíró tagjait a bírák maguk választották, és a testületben a helyi bíróságoktól a fellebbviteli bíróságokig valamennyi szintű bíróság képviseltette magát. A törvény 2017 évvégi módosítását követően a tanács bíró tagjait a parlament 3/5-ös többsége választja. A bíró tagok kinevezésének folyamata nem volt átlátható, arra tekintettel, hogy sem a parlament, sem a tanácsi tagságra pályázó bírák nem hozták nyilvánosságra az őket támogató bírók listáját. (Az új törvény alapján a tanácsi tagságra pályázó bírónak be kell mutatnia egy 25 másik bíró támogatását igazoló listát.) A tanács új bíró tagjai közül egy sem fellebbviteli bíróság bírójára. A 15 tag közül 12 bíró a legalsóbb szintű bíróságon ítélkezik.

2017. december 11-i véleményében [[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)031-e), 26. oldal] a Velencei Bizottság hangot adott azon aggodalmának, hogy a bírói tanács 15 bíró tagjának megválasztása a korábbi tagok kicserélésével együtt teret engedhet a testület politikai befolyásolásának. A Velencei Bizottság erre tekintettel a korábbi, a bírák általi közvetlen választáson alapuló kinevezési mód fenntartását javasolta.

2. A bírák kinevezése körüli szabálytalanságok



Magyar Helsinki Bizottság



TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT



A bíróságok működését érintő szabályozás terén eszközölt rendszerszintű változtatások a kormánytöbbség politikai döntéseivel együtt hatva szabálytalanságokhoz vezettek a bírák kinevezésével kapcsolatban.

Elsőként említhető az az eset, amikor 2015-ben a lengyel köztársasági elnök megfelelő jogalap hiányában esketett fel három embert alkotmánybírónak [Helsinki Foundation for Human Rights, Constitutional crisis in Poland, 2015-2016, elérhető: https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/09/HFHR_The-constitutional-crisis-in-Poland-2015-2016.pdf]. 2017-ben az alkotmánybíróság új elnöke e három embernek pedig ügyeket is szignált.

Másodsorban 2018-ban az új összetételű lengyel országos bírói tanács megkezdte az üres bírói álláshelyek feltöltését a Legfelsőbb Bíróságon.

2018 május 24-én a köztársasági elnök az új Legfelsőbb Bírósági törvény szerint eljárva 44 Legfelsőbb Bírósági álláshelyre írt ki pályázatot. A lengyel alkotmány szerint a köztársasági elnök hivatalos aktusaihoz az alkotmány ellenkező rendelkezésének hiányában a miniszterelnök ellenjegyzése szükséges. Ennek megfelelően az álláshelyek meghirdetését és a Legfelsőbb Bíróság üres álláshelyeinek betöltésére tett minden további kísérletet teljes egészében érvénytelennek kell tekinteni [A bírák IUSTITIA egyesülete, Brak kontrasygnaty premiera oznacza nieważność konkursu do Sądu Najwyższego - opinia prof. dr hab. Sławomira Patyry, elérhető: <https://www.iustitia.pl/nowa-krs-nowy-sn/2587-brak-kontrasygnaty-premiera-oznacza-niewaznosc-konkursu-do-sadu-najwyzszego-opinia-prof-dr-hab-slawomira-patyry-2>]. A lengyel bírói tanács azonban a szabálytalanságokra tekintet nélkül folytatta az álláshelyek feltöltését. 2018 augusztusában a tanács jelölteket ajánlott a köztársasági elnöknek a Legfelsőbb Bírósági helyekre. A tanács ajánlását el nem nyert pályázók némelyike a közigazgatási felsőbíróságon megtámadta a tanács eljárását. A közigazgatási felsőbíróság 2018 szeptemberében ideglenes intézkedéssel a Legfelsőbb Bírósági bírák kinevezési folyamatának felfüggesztését rendelte el. Ennek ellenére a köztársasági elnök feleskette az új bírákat [Rzeczpospolita, Andrzej Duda powołał nowych sędziów Sądu Najwyższego. Wbrew NSA, elérhető: <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/310109968-Andrzej-Duda-powolal-nowych-sedziow-Sadu-Najwyzszego-Wbrew-NSA.html>].

3. Az Európai Unió jogának alkalmazása az igazságszolgáltatás függetlenségének védelmében

A lengyel bíróságok függetlenségének megőrzése érdekében mind az Európai Unió, mind a lengyel bíróságok igénybe vették az uniós jog által biztosított eszközöket. Az Európai Bizottság három kötelezettségszegési eljárást indított meg a bíróságok függetlenségének védelme érdekében, lengyel bírók pedig előzetes döntéshozatali kérelmekkel fordultak az Európai Unió Bíróságához annak érdekében, hogy ez a testület mondjon véleményt a kezdeményező bírák által közösségi jogba ütközőnek tartott lengyel jogszabályokról.

a. Kötelezettségszegési eljárások

A fentiekben összefoglalt szabályozás bevezetése következtében az Európai Bizottság három kötelezettségszegési eljárás is indított. A rendesbíróságok, a Legfelsőbb Bíróság és a bírák fegyelmi ügyeivel kapcsolatos eljárások különböző szakaszban jelenleg is folynak.



Magyar Helsinki Bizottság



TÁRSASÁG A
SZABADSÁGJOGOKÉRT



HELSEŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA

2017. december 20-án a Bizottság a közösségi (uniós) jog megsértésére hivatkozva az EUB elé citálta a lengyel kormányt a rendesbírókat érintő törvény miatt. Az elsőszámú jogi aggályt az új nyugdíjkorhatár-meghatározási rendszer jelentette, amely a férfiak és nők tekintetében meghatározott eltérő életkori határra tekintettel felveti a nemi alapú hátrányos megkülönböztetést [Az új törvény a női bírák esetén 60 évben, míg férfi kollégáik vonatkozásában 65 évben határozta meg a nyugdíjkorhatárt. A Bizottság álláspontja szerint ez nem egyeztethető össze az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 157 cikkével és sérti a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról szóló 2006/54/EK irányelvet]. A Bizottság álláspontja szerint sértheti a bírák függetlenségét, és ez által az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. Cikkének figyelembevételével az Európai Unióról Szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSz) 19. cikk (1) bekezdését az, hogy az igazságügyi miniszter diszkrecionális jogkörben dönt a nyugdíjkorhatárt elérő bírák hivatali idejének meghosszabbításáról.

2018 szeptember 24-én a Bizottság a Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény miatt is kötelezettségszegési eljárást indított, különös tekintettel a Legfelsőbb Bíróság bíráira meghatározott nyugdíjkorhatárra [a törvény a Legfelsőbb Bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát 70-ről 65 évre csökkentette, a hivatalban lévő 72 bíróból 27-et kitevé a korai nyugdíjazás veszélyének. A korhatár a Legfelsőbb Bíróság elnökére is vonatkozik, aki ennek következtében nem tölthetné ki a lengyel alkotmányban meghatározott 6 éves mandátumát]. A szabályozás értelmében a nyugdíjkorhatár leszállításával érintett bírák a köztársasági elnöknel kérelmezhetik mandátumuk három évvel való meghosszabbítását, amit a köztársasági elnök összesen két alkalommal engedélyezhet. A köztársasági elnök mérlegelési szempontjai nem meghatározottak, a hosszabbítást megtagadó döntés ellen bírói felülvizsgálat sem kérhető. A Bizottság álláspontja szerint az új szabályozás aláássa a bírói függetlenség elvét, amelynek részét képezi a bírák elmozdíthatatlansága is. Az ügyben 2019 április 11-én főtanácsnoki vélemény is született [Tanchev főtanácsnok: a Bíróságnak úgy kellene határoznia, hogy a Legfelsőbb Bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát csökkentő lengyel szabályozás rendelkezései ellentétesek az uniós joggal, elérhető: <http://bit.ly/2WprdCs>], amelynek értelmében a Legfelsőbb Bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát csökkentő lengyel szabályozás rendelkezései ellentétesek az uniós joggal, különös tekintettel a bírák elmozdíthatatlansága és a bírói függetlenség elvét (arra tekintettel, hogy megteremti a bírák külső nyomás általi befolyásolásának lehetőségét, amikor azok a mandátumuk meghosszabbításáért a köztársasági elnökhöz folyamodnak).

A harmadik, a bírák fegyelmi felelősségének az alsóbb szintű (rendes)bíróságokról szóló törvénnyel bevezetett új modelljét érintő kötelezettségszegési eljárás 2019. április 3-án indult. A Bizottság álláspontja szerint az új fegyelmi rendszer nem biztosítja a Legfelsőbb Bíróság fegyelmi kamarájának függetlenségét, amely a bírák ellen hozott fegyelmi döntéseket vizsgálja felül. Ez a kamara kizárólag olyan bírákból áll, akiket az a bírói tanács nevezett ki, amelynek mind a 15 bíró tagját a lengyel parlament (Szejm) választotta meg. Erre figyelemmel Lengyelország nem teljesíti azt a kötelezettségét, amely szerint mindenkinek biztosítani kell, hogy ügyét független és pártatlan bíróság ésszerű időn belül elbírálja. Kérdéses, hogy a fegyelmi ügyekben elsőfokon eljáró fórumot „törvényben létrehozott” bíróságnak lehet-e tekinteni, illetve problémákat vet föl az érintettek eljárási jogainak elégtelensége és az, hogy a bírák ellen fegyelmi eljárás indítható amiatt, hogy az EUB-nél előzetes döntéshozatalt kezdeményeznek.



Magyar Helsinki Bizottság



TÁRSASÁG A
SZABADSÁGJOGOKÉRT



HELŚIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA

b. Előzetes döntéshozatal kezdeményezése

A lengyel országos bírói tanács bíró tagjainak kinevezése körüli szabálytalanságok és a tanács által eszközölt bírókinevezések érvényességének kérdése kapcsán több bíró (így a Legfelsőbb Bíróság bírái is) több alkalommal előzetes döntéshozatalért fordultak az EUB-hez.

2018 augusztusában és szeptemberében a lengyel Legfelsőbb Bíróság kérte, hogy az EUB előzetes döntéshozatal keretében értelmezze az Európai Unió Alapjogi Charta 47. Cikkének figyelembevételével az EUMSz 267. cikkét és az EUSz 2., illetve 19. cikk (1) bekezdését az újonnan létrehozott Legfelsőbb Bírósági fegyelmi kamara és a lengyel országos bírói tanács általános státuszának megítélése kapcsán. Ezekben az ügyekben még folyamatban vannak az eljárások [a Sąd Najwyższy (Lengyelország) által 2018. október 3-án benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem – DO kontra Sąd Najwyższy, elérhető: <http://bit.ly/2WuKd2r>].



Magyar Helsinki Bizottság



TÁRSASÁG A
SZABADSÁGJOGOKÉRT



II. A bíróságok függetlenségére vonatkozó bírói gyakorlat

A beadványozók az alábbiakban az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Alkotmánybíróság gyakorlatának bírói függetlenségre vonatkozó legfontosabb megállapításait ismertetik.

1. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata

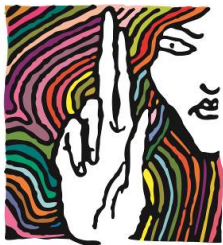
Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) több ítéletben foglalkozott a bírói függetlenség fogalmával, a jelenleg függőben lévő Bizottság kontra Lengyelország ügyben pedig hamarosan (akár már 2019 júniusában) várható az EUB ítélete [EUB C-619/18., a Főtanácsnoki Indítvány elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=212921&pageIndex=0&doclang=H&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8823870>]. Ez a döntés várhatóan tovább értelmezi a bírói függetlenség EU-jog által meghatározott fogalmát [a várakozásokkal összefüggésben lásd például: Luke Dimitrios Spieker: 'Commission v. Poland – A Stepping Stone Towards a Strong "Union of Values"?', elérhető: <https://verfassungsblog.de/commission-v-poland-a-stepping-stone-towards-a-strong-union-of-values/>].

Az EUB az EUSz 19. cikk (1) bekezdés második mondatának, valamint az EU Alapjogi Charta hatékony jogorvoslatról és tisztességes eljárásról szóló 47. cikkének értelmezése során alakította ki az igazságszolgáltatás függetlenségéről szóló véleményét. Az EUB általános jelleggel hangsúlyozta a hatalmi ágak elválasztásának fontosságát, ennek során a végrehajtó hatalomtól való függetlenség fontosságát [EUB C-452/16 PP, 35].

Az EUB gyakorlata szerint „[a] függetlenség fogalma többek között azt feltételezi, hogy az érintett fórum teljesen autonóm módon gyakorolja bírói feladatkörét anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne, vagy bárkinek alá lenne rendelve, és anélkül, hogy bárhonnán utasításokat kapna, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja” [EUB C-64/16., Associação Sindical dos Juizes Portugueses ügy, 44]. Az LM-ügyben a fentieket az EUB két részre bontotta: „Az első – külső – szempont azt feltételezi, hogy az érintett fórum teljesen autonóm módon gyakorolja feladatkörét anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne, vagy bárkinek alá lenne rendelve, és anélkül, hogy bárhonnán utasításokat kapna, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja. (...) A második – belső – szempont a pártatlanság fogalmával áll összefüggésben, és arra vonatkozik, hogy egyenlő távolságot kell tartani a jogvitában részt vevő felektől, illetve e feleknek a jogvita tárgyához fűződő mindenkori érdekeitől. E szempont megköveteli az objektivitást, valamint azt, hogy a jogvita megoldása során a jogszabály szigorú alkalmazásán kívül semmilyen más érdek ne érvényesüljön” [EUB C-216/18. PPU, LM-ügy, 63, 65]. Az EUB kiemelte a bírói fórum összetételére, kinevezésére, elmozdítására és elfoglaltságának megállapítására vonatkozó szabályok fontosságát [66].

2. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata

A közigazgatási bíróságok függetlenségének és pártatlanságának biztosítása nem csupán a jogállamiság és a hatalmi ágak elválasztásának szempontjából létfontosságú követelmény. Amennyiben sérül a bíróságok függetlensége és pártatlansága, úgy az ezen bíróságok által meghozott egyedi döntések az



Magyar Helsinki Bizottság



TÁRSASÁG A
SZABADSÁGJOGOKÉRT



adott ügyben szereplő fél egyéni alapjogait is sérteni fogják. A tisztességes eljáráshoz való jogot az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) 6. cikke is biztosítja, így az Egyezmény érvényesülése felett őrködő Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlata is releváns iránymutatásként szolgál a bíróságok függetlensége és pártatlansága terén.

Az EJEB gyakorlata alapján a bírói függetlenség és pártatlanság garantálásához nem elegendő, ha az adott ország alkotmányos rendje biztosítja ezeket a követelményeket, hanem az is szükséges, hogy azokat a mindennapi igazgatási szemléletbe és gyakorlatba is szervesen átültessék. Ennek hiányában sérülhet a bíróságokba vetett közbizalom, végső soron pedig a jogbiztonság [EJEB, Agrokompleks kontra Ukrajna, 23465/03, 136].

A függetlenségnek más hatalmi ágak kontextusában kell fennállnia: a bíróságoknak a végrehajtó és a törvényhozó hatalomtól egyaránt függetlennek kell lennie [EJEB, Beaumartin kontra Franciaország: 15287/89, 38]. Egy bíróság függetlenségének megítélése során többek között figyelembe kell venni a bírák kinevezésének módját, a mentességet a külső befolyásolástól és azt is, hogy a testület a függetlenség látszatát is fenntartja-e.

A politikai hatalmi ágak és az igazságszolgáltatás elválasztásának elve egyre nagyobb jelentőséggel bír az EJEB esetjogában [EJEB, Oleksandr Volkov kontra Ukrajna, 21722/11, 103]. Az EJEB azt is hangsúlyozza, hogy olyan esetben, amikor egy közhatalmat gyakorlónak lényeges szerepe van a bírák előmenetelében, akkor olyan ügyben, amelyben ez a személy félként szerepel az eljárásban, alappal merülhet fel a bírák függetlenségének és pártatlanságának veszélyeztetése [EJEB, Thiam kontra Franciaország, 80018/12, 85]. A közigazgatási bíróságok esetében, amelyek eljárásaik jelentős hányadában a Kormány és annak szervei, illetve a polgárok közötti jogvitákban járnak el, a Kormány egy tagjának érdemi szerepe a bírák előmenetelében rendszerszintű problémákat okozhat a bírák függetlenségével összefüggésben. A Miniszter beavatkozása a bírák kinevezésébe és elmozdításába több országban is függetlenségi aggályokat vetett fel [EJEB, Sramek kontra Ausztria, 8790/79; Brudnicka és társai kontra Lengyelország, 54723/00].

Az EJEB gyakorlata alapján nem csupán a pártatlanság, de a pártatlanság látszata is elengedhetetlen a tisztességes eljárás garantálásához. Azt kell ilyenkor vizsgálni, hogy a bíróság létrehozása során megfelelő garanciák állnak-e rendelkezésre a pártatlansággal kapcsolatos kételyek objektív kizárására. A bíróságokba vetett társadalmi bizalom inoghat meg ennek hiányában, ami egy demokratikus társadalomban alapérték [EJEB, Micallef kontra Málta, 17056/06, 98]. Az ügyben eljáró bíró és az egyik fél között fennálló szakmai kapcsolatok szintén a pártatlanságot veszélyeztetik [EJEB, Pescador Valero kontra Spanyolország, 62435/00, 27]. Ez a közigazgatásból érkező bírák esetében különösen szembetűnő lehet olyan ügyekben, amelyekben korábbi beosztásukhoz kapcsolódó közigazgatási szervek ügyeiben folynak.

3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

Az Alkotmánybíróság számos korábbi határozata is kifejezésre juttatta a bírói függetlenség elemeit, fontosságát és mibenlétét. A 38/1993 (VI. 11.) AB határozat kimondta, hogy a bírák és bírósági vezetők kinevezésénél alkotmányos követelmény az, hogy a másik hatalmi ághoz kapcsolódó kinevező – vagy a kinevezést tartalmilag meghatározó előterjesztő – politikai meghatározottságának hatását, vagy a bírói hatalmi ág érdemi közrehatása, vagy más, a bírói hatalmi ágon kívüli ellensúly semlegesítse. Ez a követelmény vonatkozik a bírói és bírósági vezetői tisztség választással való betöltésére is [a határozatot



Magyar Helsinki Bizottság

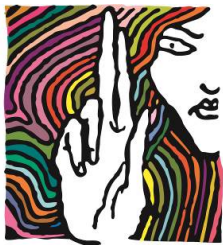


TÁRSASÁG A
SZABADSÁGJOGOKÉRT



megelőzték Balsai István igazságügy-miniszter bírókinevezési botrányai, erről lásd: *Bírák Lapja* 1993. 1. szám: Újabb bírókinevezési botrány, valamint *Népszabadság*, 1992. 12. 05: Balsai István négy nemje]. Egy másik döntésben az Alkotmánybíróság ezt a követelményt a következők szerint értelmezte: „[A]z alkotmányos biztosítékoknak alapvetően arra kell vonatkozniuk, hogy a bíróságok és a másik két hatalmi ág között ne jöjjön létre olyan politikailag meghatározott függés, mint a parlament és a kormány között. ... a bírói hatalomnak függetlennek kell lennie, a másik két hatalmi ág politikai meghatározottságától és annak változásaitól; e követelmény pedig kizárja a másik két hatalmi ág befolyását a bíróságok ítélezésére” [17/1994. (III. 29.) AB határozat, II. rész 3. pont].

A bírói függetlenség tekintetében az Alkotmánybíróság kiemelte a hatalmi ágak elválasztásának fontosságát is, amikor kimondta, hogy „[a]z ítélezési függetlenséget az igazgatás bármely modelljében a többi hatalmi ágnak, az alkotmányos szerveknek, de a bírói szervezeten belül működő igazgatási testületeknek, ilyen feladatokkal megbízott személyeknek (vezetőknek) is tiszteletben kell tartaniuk, erre törvényi garanciák kellenek. A hatalommegosztás aspektusából nézve a külső tagoknak az igazgatásban való közreműködést biztosító szabályozás alkotmányos korlátja minden olyan szervezeti megoldás, amely a testületben más hatalmi ágak javára egyoldalú erőeltolódást okoz, vagy - akár közvetett módon - érdemi befolyást enged az ítélezés alakulására. A független ítékezésnek ugyanis az autonóm bírói szervezet adja meg a kereteit, amiből következően a bírósági igazgatás is - annak lényege folytán, az ítélezésre vonatkoztatott bírói függetlenség elvének érvényesülésétől eltérő jellegű - olyan biztosítékokat kíván meg, amelyek intézményesen kizárják, hogy az ítélezési munkában jogon kívüli »akaratok« érvényesüljenek” [97/2009 (X.16.) AB határozat, V. rész 1. pont]. Egy friss határozatában az Alkotmánybíróság úgy fogalmazott, hogy „míg a végrehajtó hatalom korlátozását mind a parlamenti ellenőrzés intézményeinek megteremtésével, mind a közigazgatás bírói kontrolljának általánosság tételével indokolt és alkotmányosan szükséges biztosítani, addig a bírói hatalomba való külső beavatkozásnak szigorúbbak és alapvető garanciális elveken nyugvók az alkotmányos korlátai. A bírói hatalomnak függetlennek kell lennie a másik két hatalmi ág politikai meghatározottságától és annak változásaitól; e követelmény pedig kizárja a másik két hatalmi ág befolyását a bíróságok ítélezésére” [12/2017. (VI. 19.) AB határozat, 49].



Magyar Helsinki Bizottság



TÁRSASÁG A
SZABADSÁGJOGOKÉRT



III. Bírókiválasztás

Az ítélkező bírók személye alapvetően befolyásolja a bíróságok függetlenségét és az ítélkezés minőségét. A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Kbtv.) által meghatározott kiválasztási rendszer az európai hagyományokkal ellentétesen olyan nagy hatalmat biztosít az Igazságügyi Miniszternek (a továbbiakban: Miniszter), ami aláássa a bíróságok függetlenségét. A Miniszter a bírósági szervezeten kívüli személy, a Kormány tagjaként éppen a végrehajtó hatalom általános hatáskörű szervét képviseli, aminek a tevékenységének ellenőrzése a közigazgatási bíráskodás egyik elsődleges feladata. A közigazgatási bíróságok kormányzati hatalmat ellenőrző képességét ássa alá az, hogy a bírók kiválasztására a Miniszternek döntő befolyása van: csak az lehet közigazgatási bíró, akit a Miniszter nem ellenez. A Miniszter számára ezt elsősorban a Kbtv. 72. § (2) bekezdése szerinti azon joga biztosítja, hogy a jelentkezőknek az Országos Közigazgatási Bírói Tanács (a továbbiakban: OKBT) Személyi Tanácsa által meghatározott rangsorától eltérhet, és a rangsorban hátrébb álló jelentkezőt is kinevezésre felterjeszheti [1]. Ezenfelül a Miniszter rendeletben határozza meg a bírói pályázatok pontozási rendszerét [2], a bírói álláshelyek számát [3] és az OKBT összességében nem meghatározó szereplője a bírókiválasztásnak, ami az európai ajánlásokba ütközik [4].

1. A Miniszter választja ki a nyertes pályázót

A Miniszter a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Átmtv.) törvény által szabályozott átmeneti időszakban és a Kbtv. végleges szabályai szerint is jogosult arra, hogy önállóan döntsön a pályázatot elnyerő közigazgatási bíró személyéről, vagyis eltérjen az OKBT Személyi Tanácsa által felállított rangsortól [Átmtv. 13. § (2) bekezdése, Kbtv. 72. § (2) bekezdése]. A Velencei Bizottság szerint „a leginkább problémás rendelkezések azok, amelyek a gyakorlatban a Miniszter kezébe adják a végső döntést a kinevezési eljárásban azzal, hogy lehetővé teszik a Miniszter számára, hogy módosítsa az OKBT Személyi Tanácsa által előterjesztett rangsort” [a Velencei Bizottság 943/2018 számú, 2019. március 19-i véleménye a magyar közigazgatási bíróságokról, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló törvényekről, a továbbiakban: VB-vélemény, 56]. A Miniszternek ezen jogát nem korlátozza lényegesen sem az indoklási kötelezettség, sem a Miniszter döntése elleni jogorvoslat lehetősége és – a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényben (a továbbiakban: Bjt.) szabályaitól eltérően – a rangsortól való eltéréshez nem szükséges az OKBT hozzájárulása sem.

a. A Minisztert nem korlátozza az indoklási kötelezettség

A Velencei Bizottság kritikáját követően bevezetett miniszteri kibővített indoklási kötelezettség nem alkalmas arra, hogy a Miniszter hatalmát érdemben korlátozza: csupán példálózó, illetve nagyon általános kötelezettségeket állapít meg. Mindezzel szemben a Velencei Bizottság véleménye egyértelműen fogalmazott és azt kifogásolta, hogy a törvény nem határozza meg azokat az eseteket, amikor a Miniszter élhet a rangsorváltoztatási jogával [VB-vélemény, 56]. A közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról szóló 2019. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) által bővített indoklási kötelezettség csak azt írja elő, hogy a Miniszternek milyen szempontokat kell figyelembe vennie, de azokat is csak példálózó jelleggel [ezt egyértelművé teszi a „különösen” szó alkalmazása a Kbtv. 71. § (3) bekezdésében], valamint rendkívül általános indoklási szempontokat tartalmaz [„meghallgatás oka”, „mérlegelés és döntés szempontjai”, Kbtv. 72. § (6) bekezdése]. Azt azonban ezek a szabályok nem határozzák meg, hogy milyen esetekben térhet el a Miniszter a rangsortól



Magyar Helsinki Bizottság



TÁRSASÁG A
SZABADSÁGJOGOKÉRT



és milyen esetekben nem, vagyis a Miniszter továbbra is a saját belátása szerint szabadon dönthet a pályázat nyertesének személyéről [VB-vélemény, 57].

b. A Miniszter döntése elleni jogorvoslat nem biztosítja a jogvédelmet

A Miniszter rangsortól való eltérésről szóló döntése ellen a Velencei Bizottság véleménye után a Módtv. vezetett be jogorvoslatot [Kbtv. 72/A. § (3) bekezdése]. Ennek a jogorvoslatnak a terjedelme azonban kérdéses: a jogszabály szerint a Miniszter döntése elleni kifogásról döntő szolgálati bíróság „megállapíthatja” a jogsértést, de a jogszabály nem teszi egyértelművé, hogy ez a megállapító végzés azzal a következménnyel jár-e, hogy a pályázati eljárást meg kell ismételni. A bizonytalanságot növeli, hogy a Kbtv. szerinti jogorvoslatához alapul szolgáló, a Bjt.-ben szereplő szabályhoz képest egy, a pályázat megismétlésének szükségességére utaló mondatrész nem került átvételre. A Bjt. 21. § (6) bekezdése – amely egyebekben megegyezik a Kbtv. 72/A. § (3) bekezdésével – előírja, hogy a jogszabálysértést megállapító végzést „a szükséges intézkedések megtétele érdekében” szükséges közölni a pályázat elbírálójával és a köztársasági elnökkel. Az „a szükséges intézkedések megtétele érdekében” mondatrész azonban nem szerepel a Kbtv. rendelkezései között, így – az eltérésre tekintettel, rendszertani értelmezés szerint – felmerülhet, hogy a Kbtv. rendszerében a megállapító végzés csupán a jogsértés megállapítására szolgál, amely egy későbbi esetleges személyiségi jogi per alapja lehet, de a jogsértés orvoslására, vagyis a pályázat megismétlésére nem alkalmas. A Miniszter döntése ellen igénybe vehető jogorvoslati eljárás ilyen bizonytalansága aláássa annak hatékonyságát, és elriaszthatja az azt igénybe venni szándékozó jelentkezőket annak alkalmazásától.

c. A Miniszter döntéséhez nem szükséges bírói testület hozzájárulása

A Miniszter rangsortól való eltérést lehetővé tevő döntéséhez nem szükséges az OKBT hozzájárulása, tehát a Miniszter az OKBT vagy annak Személyi Tanácsának ellenkezése esetén is eltérhet a megállapított rangsortól. Ahogyan azt a Velencei Bizottság is megállapította, ez egy fontos különbség a rendes bírósági kiválasztási eljárástól, ahol a bírói tanács hozzájárulása szükséges, ha az Országos Bírósági Hivatal elnöke el kíván térni a felállított rangsortól [Bjt. 18. § (4) és (5) bekezdése]. A Velencei Bizottság szerint az, hogy a közigazgatási bírók kiválasztásának új szabályai nem tartalmazzák az egyetértés beszerzésének szükségességét egy „sajnálatos visszalépés, hiszen a magyar hatóságok a Velencei Bizottsággal folytatott párbeszéd eredményeként 2011-2012-ben módosították a jogszabályi környezetet az OBH elnökének kinevezéseket illető szigorúbb ellenőrzése érdekében” [VB-vélemény, 57]. A Velencei Bizottság egyértelmű következtetése szerint a közigazgatási bírók kiválasztását szabályozó jogszabályokat „a magyar rendes bíróságokra vonatkozó megfelelő jogszabályok mintáját követve módosítani kell ... és az OKBT Személyi Tanácsának hozzájárulásához kell kötni a rangsor megváltoztatását” [VB-vélemény, 59].

2. A Miniszter önállóan dönti el, hogy milyen szakmai háttérrel rendelkezzenek a közigazgatási bírók

A bírókiválasztás során a Miniszter széleskörű jogosítványait tovább erősíti az, hogy a kiválasztás alapjául szolgáló pontrendszer „objektív” pontjainak elosztási rendszerét a Miniszter rendeletben állapítja meg. Ezzel a Miniszter az összes elosztható pontszám 80 százalékát tudja befolyásolni, vagyis döntő mértékben befolyásolhatja, hogy milyen szakmai előéletre, tudományos tevékenységre mekkora pontszámot ad. A Miniszter ezt az eszközt már használta, amikor 2017-ben úgy módosította a pontrendszert, hogy az a közigazgatásból érkező jelentkezőket preferálja: ennek hatására egy éven



Magyar Helsinki Bizottság



TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT



belül két kiválasztási eljárásban 4,8 százalékról 43,6 százalékra ugrott a közigazgatásból érkező jelentkezők aránya. A közigazgatásból érkező jelentkezők ráadásul mentesítve vannak az összeférhetetlenségi szabályok alól, így kinevezésük után rögtön ítélkezhetnek a korábbi munkáltatójuk elleni perekben. Míg egy gazdasági társaság volt tulajdonosa vagy alkalmazottja öt évig nem bíraskodhat ennek a társaságnak az ügyeiben, egy volt kormányhivatali munkatárs bírói kinevezését követően azonnal dönthet ugyanennek a kormányhivatalnak az ügyeiben, ami a bírói függetlenséget sérti.

Önmagában természetesen üdvözlendő, ha a bírók sokszínű szakmai előélettel rendelkeznek és a közigazgatási tapasztalat fontos lehet a bíróként végzett munka során. Ugyanakkor az, hogy a közigazgatási bírói testület szakmai előéletéről önállóan, más szerv bevonása nélkül egyedül a Miniszter dönt, komoly aggályokat vet fel. Egy új bíróság felállítása során különösen fontos, hogy kik azok a bírók, akik ennek az új bíróságnak a létrejöttékor megalapozzák a bíróság szakmai ethosát, a később csatlakozó bírák szocializációjának kereteit. A hierarchikus felépítésű közigazgatásból hirtelen nagy arányban beáramló bírók, bírói szocializáció nélkül veszélyt jelentenek a bíróságok önálló, kizárólag a törvénynek alárendelt szerepfelfogására.

a. A kiválasztásban szerepet játszó pontszám 80 százalékát a Miniszter határozza meg

A közigazgatási bírók kiválasztási eljárásában a pontok 80 százalékát „objektív”, a jelentkező szakmai előéletéhez kötődő szempontok alapján osztják ki, és ezt a pontrendszert a Miniszter rendeletben állapítja meg [Kbtv. 70. § (2) és Ámtv. 11. § (1) bekezdése, 7/2011. (III. 4.) KIM rendelet, a továbbiakban: Pontrendelet]. A kiválasztási rendszer szabályai szerint a jelentkezés során nincs versenyvizsga vagy más olyan eljárás, amellyel a jelentkezők szakmai felkészültségét közvetlenül lehet mérni. A korábbi munkahelyen szerzett szakmai tapasztalatot, végzettséget, tudományos fokozatot elismerő pontrendszer a jelentkezők felkészültségét közvetlenül mérő vizsgával szemben lehetőséget ad a Miniszternek arra, hogy befolyásolja, hogy a bírósági szervezetből vagy a közigazgatásból érkeznek az új bírók. Minderre 2017-ben sor került, amikor a Pontrendeletet módosító 14/2017. (X. 31.) IM rendelet olyan új elemeket vezetett be, amelyek a közigazgatásból érkező jelentkezőket preferálták. A Pontrendelet módosításának hatályba lépését közvetlenül megelőzően lefolytatott, közigazgatási bírói helyekre kiírt pályázatban a bírósági szervezeten kívüli jelentkezők aránya 4,8 százalék volt, míg az új szabályok szerinti eljárásban csaknem ennek tízszerese, 43,6 százalék, ahogyan azt az Európai Bizottság az OBH adatai alapján megállapította [Európai Bizottság, 2019. évi európai szemeszter, 2019. évi országjelentés – Magyarország, elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-hungary_hu.pdf, 52. oldal; ugyanezen adatok az OBH honlapján: „Kiemelkedő érdeklődés a közigazgatási bírói álláshelyek iránt”, elérhető: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/kiemelkedo-erdeklodes-kozigazgatasi-biroi-allashelyek-irant>, „Eredmények” rész, utolsó ábrapár].

A Velencei Bizottság egy korábbi véleménye szerint „bizonyos országokban a bírókat versenyvizsga alapján választják ki, míg máshol tapasztalt szakemberek közül választanak. *A priori* mindkét kiválasztási rendszer kérdéseket vethet fel. Vitára adhat okot, hogy kizárólag a vizsga szolgáljon a kiválasztás alapjául, vagy a jelentkező személyes tulajdonságait és tapasztalatát is figyelembe kell venni. A tapasztalt szakemberek közül való kiválasztást illetően, ez pedig a kiválasztás elfogulatlansága szempontjából vethet fel aggályokat” [Velencei Bizottság, Report on Judicial Appointments (2007), CDL-AD(2007)028, elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)028-e)]. A pontozási rendszer megváltoztatásának radikális hatása (arányaiban csaknem tízszer annyi bírósági rendszeren kívülről érkező sikeres pályázó) éppen ezt az aggodalmat támasztja alá: a



Magyar Helsinki Bizottság



TÁRSASÁG A
SZABADSÁGJOGOKÉRT



pontozási rendszer megváltoztatásával a Miniszter önállóan, a bírósági rendszer ellensúlyozása nélkül képes a bírók személyének, élettapasztalatának rendszerszintű befolyásolására.

Önmagában nem problémás, sőt, bizonyos előnyökkel is járhat, ha nem csak a bírósági rendszerből, hanem a közigazgatásból, ügyészségről, ügyvédi hivatásból is érkeznek bírók. A tapasztalatok sokszínűsége erősítheti a bírósági rendszert. Abban az esetben ugyanakkor, ha az arányok eltolódnak, és a bírók között hirtelen nagy arányban jelennek meg a bírósági rendszeren kívül szocializálódott szakemberek, a bírói hivatás és a függetlenség csorbát szenvedhet. A bíróvá válás hosszú folyamat és a közigazgatásban jellemző hierarchiával szemben önálló munkavégzést és felelősségvállalást követel meg, aminek kialakulása időt vesz igénybe. Önmagában szolgálhat legitim célt az, hogy a Kormány bizonyos mértékig befolyással lehessen a bíróvá válás szempontjaira, de az, hogy a Miniszter önállóan, minden más szervet kizárva határozhatja meg a pontozás 80 százalékát befolyásoló szempontokat, az ennek hatását tükröző, rendelkezésre álló empirikus adatok, valamint a Miniszter számára a bírókiválasztásban biztosított egyéb meghatározó fontosságú jogosítványok együttesen a bíráskodás függetlenségét alapjaiban veszélyeztető rendszert hoznak létre.

b. A közigazgatásból érkező bírók azonnal ítélezhetnek korábbi munkáltatójuk ügyeiben

Ebben a körben fontos figyelembe venni azt is, hogy a közigazgatásból érkező új közigazgatási bírók fel vannak mentve a korábbi munkáltatójukat érintő összeférhetetlenségi szabályok alól. Ez azt jelenti, hogy azok, akik korábban közigazgatási szervnél dolgoztak, közigazgatási bíróként kinevezésük után azonnal eljárhatnak ugyanennek a közigazgatási szervnek az ügyeiben. A volt közszolgából lett bíró a saját korábbi ügyében természetesen nem járhat el, de azt semmi sem tiltja (az esetenként külön-külön bizonyítandó összeférhetetlenségi szabályokon túl), hogy a korábbi munkáltatója, korábbi vezetője vagy munkatársa ügyeiben bíróként eljárjon, ami súlyosan veszélyezteti a bírósági függetlenséget.

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 10. § (1) bekezdés c) pontjának módosított szövege kifejezetten felmenti a korábban költségvetési szervnél foglalkoztatott bírókat az ötéves összeférhetetlenségi szabály alól. Míg egy korábbi cégvezető vagy munkavállaló öt évig nem járhat el bíróként a cég vagy munkáltató ügyeiben, a közigazgatásban dolgozók akár néhány hónap elmúltával ítélezhetnek a korábbi munkáltatójuk ügyeiben. A szabályt beemelő módosítás indoklása kifejezetten utal a közigazgatási bíróságok létrehozására, de nem indokolja meg, hogy még ha indokolt is a közigazgatásból érkező bírók számára speciális szabályok megállapítása, miért szükséges az ötéves összeférhetetlenségi idő teljes eltörlése (egy esetleges csökkentés helyett), vagy a teljes felmentés helyett miért nem lehetséges az összeférhetetlenség pontosabb meghatározása, például ügykörök szerint (a komplex hatáskörű szervek esetén) [Indoklás a T/18298. számú törvényjavaslathoz, elérhető: <https://www.parlament.hu/irom40/18298/18298.pdf>, 31. oldal].

3. A Miniszter határozza meg a bírói álláshelyek számát

A fentiekén túl a Miniszter jogosult meghatározni a közigazgatási bírói álláshelyek számát, aminek segítségével nagyban befolyásolni tudja a bíróságok szervezeti kultúráját és ezen keresztül az ítékezés függetlenségét. Az Átmtv. 9. § (2) bekezdése szerint a Miniszter határozza meg a bírói álláshelyek számát, és ennek során az OKBT vagy más bírói testület véleményét figyelembe sem kell vennie, és az OKBT sem bírálhatja felül az álláshelyekre vonatkozó miniszteri döntést (az OKBT az átmenet időszakájában nem is létezik). Mindezen szabályok annak ellenére sem hagyhatók figyelmen kívül, hogy az Országgyűlés előtt folyamatban lévő T/6295. számú törvényjavaslat kezdeményezte az Átmtv.



Magyar Helsinki Bizottság



TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT



hatályon kívül helyezését, mivel a Kbtv. rendszerében a Miniszter által betöltött központi szerep alkotmányos jelentősége az Átmtv-ben biztosított jogkörökre tekintettel érthető meg teljeskörűen.

A Miniszter azon joga, hogy meghatározhatja a közigazgatási bírói álláshelyek számát, kiegészíti az itt felsorolt jogköröket, és ezekkel együtt rendszerszinten tudja befolyásolni a bíróságok működését és függetlenségét. A bírói álláshelyek bíróságonkénti számának meghatározása lehetőséget ad arra, hogy a Miniszter meghatározza a bírósági szervezetből és a közigazgatásból érkező bírók arányát, mivel a Miniszter az Átmtv. 2. § (1) bekezdése szerint nyilatkozatot tett bírók számának ismeretében határozza meg az álláshelyek számát [Átmtv. 9. § (2) bekezdésének utolsó mondata].

4. Az OKBT nem meghatározó szereplője a bírókiválasztásnak

Annak ellenére, hogy az európai és nemzetközi jó gyakorlatok ezt támogatják, az OKBT érdemben nem tud részt venni a kiválasztási eljárásban. A fent kifejtettek szerint a Velencei Bizottság is hangsúlyozta, hogy a Kbtv-t módosítani kell annak érdekében, hogy a Miniszter a rangsortól csak az OKBT hozzájárulásával térhessen el. Ezzel az ajánlásával a Velencei Bizottság megerősítette saját és más szervezetek ajánlásait. A Velencei Bizottság korábbi véleménye szerint egy olyan bírói tanács létrehozása, amely döntő befolyással rendelkezik a bírók kiválasztása és előmenetele tekintetében megfelelően képes lehet biztosítani a bírói függetlenséget [Velencei Bizottság, Report on Judicial Appointments (2007), CDL-AD(2007)028, elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)028-e), 48-50]. Az *European Charter on the Statute for Judges* szintén ezt a megoldást támogatja, amikor kimondja, hogy a végrehajtó és a törvényhozó hatalomtól független szervnek szükséges meghoznia a bírók kiválasztásával, kinevezésével és előmenetelével kapcsolatos valamennyi döntést [Európa Tanács, *European Charter on the Statute for Judges* (1998), elérhető: <https://rm.coe.int/16807473ef>, 1.3].

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Kijevi Ajánlása ugyancsak a független testület általi kiválasztást támogatja. Az ajánlás szerint a független testület (amely lehet például bírói tanács) által felállított rangsortól való eltérés kizárólag eljárási alapon engedhető meg, és ebben az esetben a független testületnek kell ismételt döntést hoznia, például olyan formában, hogy ez a testület felülírhatja a kinevezést megtagadó államelnöki döntést [EBESZ, Kijevi Ajánlások, (23-25 June 2010), elérhető: <https://www.osce.org/odihr/KyivRec?download=true>, 23]. A *Consultative Council of European Judges* ennél is erősebben fogalmaz: „alapvető fontosságú az igazságszolgáltatás függetlenségének megőrzése érdekében, hogy a bírók kiválasztása és előmenetele független, azt nem befolyásolják a törvényhozás vagy a végrehajtó hatalmi ág döntései, hanem ezt a feladatot lehetőség szerint a bírói tanács látja el” [Opinion no.10(2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society, elérhető: <https://rm.coe.int/168074779b>, 48].

A felsorolt európai és nemzetközi ajánlásokból egybehangzóan az következik, hogy az OKBT-nek nagyobb, a döntést érdemben befolyásolni képes szerepet kell biztosítani a bírókiválasztás során.



Magyar Helsinki Bizottság



TÁRSASÁG A
SZABADSÁGJOGOKÉRT



HELŚIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA

IV. Bírósági vezetők kiválasztása és ezen vezetők széles jogkörei

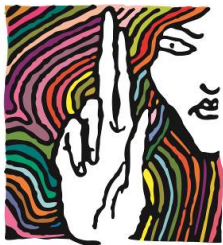
Mivel a bírósági vezetők kiválasztására lényegében ugyanazon szabályok vonatkoznak, mint a bírók kiválasztására, ezért ebben a körben ugyanazon aggályos pontok érvényesülnek [a Kbtv. Módtv-nyel módosított 76. § (1) bekezdése]. Ahogyan a bírók kiválasztás során, a bírósági vezetők kiválasztása során is a legnagyobb problémát az jelenti, hogy a végső döntést a Miniszter, illetve a közigazgatási bíróság elnöke hozza meg anélkül, hogy ehhez az OKBT vagy a bírói tanács hozzájárulására lenne szükség. Ebben a rendszerben csaknem valamennyi bírósági vezetőt vagy közvetlenül a Miniszter [közigazgatási törvényszék elnöke és másodelnöke, Kbtv. 51. § (2) bekezdése; hivatalvezető, Kbtv. 57. § (1) bekezdése], vagy az általa kinevezett bírósági elnök választja ki [kollégiumvezető és kollégiumvezető-helyettes, Kbtv. 77. § (1) bekezdése; tanácselnök, Kbtv. 78. § (1) bekezdése].

1. A Közigazgatási Felsőbíróság elnökének megválasztása és széles jogkörei

Közigazgatási bírósági elnökök közül egyetlen kivételként a Közigazgatási Felsőbíróság elnökét nem a Miniszter, hanem az Országgyűlés választja ki [Alaptörvény 26. cikk (3) bekezdés, Kbtv. 44. § (1) bekezdés], de ez is a bírósági szervezeten kívüli, másik hatalmi ág erős befolyását jeleníti meg. A Közigazgatási Felsőbíróság elnökének kiválasztása során csupán politikai szempontok érvényesülnek, szakmai testületek véleményező vagy szűrő funkcióban sem jelennek meg. A jogalkotó nem épített be olyan kiválasztási vagy véleményezési rendszert, amely például az Emberi Jogok Európai Bírósága, vagy az Európai Unió Bírósága bíráinak kiválasztása során érvényesül, ahol mindkét esetben szakmai testületek véleményezik, illetve szűrik a politikai szereplők (tagállami kormányok) által jelölt személyeket. Az elnök választásának veszélyeire a Velencei Bizottság is felhívta a figyelmet, amikor a közigazgatási bíróságokról szóló törvénnyel összefüggésben idézte a bírók kiválasztásról szóló korábbi véleményét: „a Parlament általi [bíróválasztás] diszkrecionális aktus, ezért nem zárható ki, hogy politikai megfontolások kerülhetnek előtérbe az objektív szempontokkal szemben” [VB-vélemény, 96].

A jelölt politikai kitértségét nem ellensúlyozza, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság elnökét a Köztársasági elnök jelöli, egyrészt azért, mert a Köztársasági Elnököt szintén az Országgyűlés választja meg (szemben más külföldi példakkal, ahol a köztársasági elnök a parlamenttől független, közvetlen választói felhatalmazással rendelkezik), másrészt azért, mert a jelölési folyamat átláthatóságát, az annak során való egyeztetést a Kbtv. és más jogszabály sem írja elő. A Közigazgatási Felsőbíróság elnökének kiválasztása során (különösen a jelölési időszakban) az OKBT vagy más bírókból álló testület, társadalmi szervezetek és más szereplők véleményét nem kell bekérni, és nem kell figyelembe venni, a jelöltet egyedül az Országgyűlés igazságügyel foglalkozó bizottsága hallgatja meg, de csupán a jelölést követően, a megválasztás előtt [Kbtv. 44. § (4), a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 114. § (3) és 67. § (3) bekezdései].

A Közigazgatási Felsőbíróság elnökének rendkívül széles jogköreinek veszélyeire a Velencei Bizottság jelentése is felhívta a figyelmet [VB-vélemény, 100]. A Közigazgatási Felsőbíróság elnöke többek között az OKBT elnöke, a jogegységi tanács elnöke, jogegységi eljárást indíthat, a közigazgatási bírói tanács személyi tanácsába kijelöl két közigazgatási felsőbírósági bírót, a közigazgatási bírói tanács ülésén állandó meghívott, a Közigazgatási Felsőbíróságon szakági osztályokat hozhat létre, a Közigazgatási Felsőbíróság személyi és az igazgatási tanácsában részt vesz, az OKBT Személyi Tanácsának elnöke, központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezetének tartalmára és annak végrehajtására javaslatot tesz, részt vesz az Országgyűlés költségvetéssel foglalkozó bizottságának ülésén a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat és az annak végrehajtására vonatkozó



Magyar Helsinki Bizottság



TÁRSASÁG A
SZABADSÁGJOGOKÉRT



törvényjavaslat közigazgatási bíróságokról szóló fejezetének megtárgyalásakor, véleményt ad a közigazgatási bíróság bírói és igazságügyi alkalmazotti létszámra, képzési programot ad ki, jogszabály megalkotását kezdeményezheti, évkönyvet ad ki, szakmai fórumokat szervez, szakkönyvtárat működtet, javaslatot tesz a köztársasági elnöknek a Közigazgatási Felsőbíróság másodelnökének személyére, kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát.

Mindezen jogköröket az OKBT vagy más bírói testület nem képes ellensúlyozni a Kbtv. jelenlegi rendszerében, mely kiegészülve a Miniszter szintén rendkívül erős jogköreivel, egy olyan rendszert hoz létre, melyben két szereplő (a Miniszter és a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke) döntő befolyást gyakorolhat a bíróságok minden szintjére, és rendszerszinten befolyásolhatja az ítélezés minőségét és függetlenségét.

2. Hierarchikus hatalmi rendszer létrejötte

A bírósági rendszerhez képest mind a Miniszter, mind a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke külső szereplő, akik más hatalmi ágak megfontolásai szerint kerülnek kiválasztásra. A bírósági vezetők e két szereplő általi kiválasztása során egy olyan hierarchikus függelmi viszonyrendszer jön létre, amelynek csúcán két, a bírósági rendszeren kívül álló hatalmi ágak által kiválasztott tisztségviselő áll. A Miniszter, a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke és a bírósági vezetők olyan jelentős hatalommal rendelkeznek a bírósági rendszer felett, amely alapvetően, meghatározó módon és rendszerszinten befolyásolhatja a közigazgatási bíráskodás függetlenségét és minőségét. Ezeket a hatalmi eszközöket pedig az OKBT vagy a bírói tanácsok nem képesek ellensúlyozni, mert ezek a testületek nem rendelkeznek együttdöntési vagy vétőjoggal, nincsen semmilyen szerepük a legfontosabb jogkörök tekintetében sem, vagy csupán véleményezésre jogosultak.

A Velencei Bizottság jelentésének következtetése, hogy „a legfontosabb probléma, hogy rendkívül széleskörű jogosultságok összpontosulnak nagyon kevés szereplő kezében és nincsenek hatékony fékek és ellensúlyok annak érdekében, hogy ezt a hatalmat ellensúlyozni lehessen” [VB-vélemény, 113]. A vélemény ezt követő megállapításaiból nyilvánvalóvá válik, hogy a Velencei Bizottság ebben az esetben elsősorban a Miniszter és a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének, valamint a bírósági elnökök hatalmának kiterjedtségére utal [VB-vélemény 114-116]. Ugyanezt a következtetést erősítette meg az Európai Bizottság alelnöke [“Opening remarks by First Vice-President Frans Timmermans at the LIBE Committee in the European Parliament on the reasoned proposal under Article 7(1) TEU regarding Hungary: state of play”, 2019 Március 21, elérhető: <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/timmermans/announcements/opening-remarks-first-vice-president-frans-timmermans-libe-committee-european-parliament-reasoned-en>] és az ENSZ bírák és jogászok függetlenségével foglalkozó különmegbízottja is [“Hungary: more needs to be done to bring legislation on administrative courts in line with international standards, UN Expert says”, 2019. április 5., elérhető: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IJudiciary/InfoNoteHungary8Apr2019.docx>].



Magyar Helsinki Bizottság



TÁRSASÁG A
SZABADSÁGJOGOKÉRT



V. Az OKBT szervezetileg és a jogköreit tekintve sem képes garantálni a bírói függetlenséget

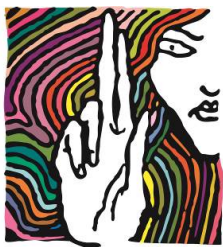
A bírói öngazgatás szempontjából kulcsfontosságú a bírák testülete. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása szerint léteznie kell egy olyan bírói szervezetnek, ahová akkor fordulhatnak a bírák, amikor úgy érzik, függetlenségük veszélyben forog és hatékony jogorvoslatra van szükségük [Judges: independence, efficiency and responsibilities. Recommendation CM/Rec(2010)12 and explanatory memorandum, Council of Europe, 17 November 2010., elérhető: <https://rm.coe.int/16807096c1>, 4. pont]. Az Európa Tanács ajánlása rögzíti, hogy a bírák függetlenségét maga a bírói szervezet függetlensége biztosítja, ami egyben a jogállamiság fontos aspektusa. Az ajánlás külső és belső függetlenségi faktorokat különböztet meg, mely korábban már az Európai Unió Bíróságának jogértelmezésében is értelmezést nyert. A Kbtv. nem garantálja sem a külső, sem a belső tényezőkkel szembeni ellenállást, befolyásmentességet, mivel a Minisztertől és a Közigazgatási Felsőbíróság elnökétől függő helyzetben tartja a viszonylag kis létszámú közigazgatási bírói apparátust és túlzott politikai befolyást enged meg, veszélyeztetve ezzel az ítélezés függetlenségét.

Az alábbiakban kifejtettek szerint az OKBT nem képes ellensúlyozni a bíróságon kívüli szereplők befolyását és így nem képes biztosítani a bírói függetlenség maradéktalan érvényesülését. Érvelésünkkel egybehangzóan fogalmazott meg kritikákat az ENSZ bírák és jogászok függetlenségével foglalkozó különmegbízottja is, aki a fent idézett közleményében arra szólította fel a kormányt, hogy ellensúlyozza a rendkívül széles miniszteri jogosítványokat, továbbá erősítse meg az OKBT függetlenségét és befolyását a Miniszterrel és a Közigazgatási Felsőbíróság elnökével szemben, amit végül nem végzett el a jogalkotó. A szakértő arra is figyelmeztetett, hogy minden bíróságot érintő reformnak a bíróságok függetlenségét kell erősítenie, és nem az országgyűlés vagy a kormány befolyását, mert ez sérti a hatalmi ágak elválasztásának elvét. A fent idézett *European Charter on the statute for judges* rögzíti, hogy a kiválasztást, az utánpótlást, a kinevezést, a karrier lefolyását vagy a bírói tisztség megszűnését érintő valamennyi döntést illetően a jogállásról szóló jogszabályok a végrehajtó hatalomtól és a törvényhozó hatalomtól független olyan fórum eljárását rendelik el, amelyben legalább fele részben a bírák legszélesebb képviseleti arányát szem előtt tartó választási rendszer szerint a kollégáik, pályatársaik által megválasztott bírák találhatóak.

A Miniszter parlamenti felelőssége nem képez elegendő ellensúlyt a bíróságok függetlenségének befolyásolására alkalmas jogkörökkel szemben, mivel az politikai viszonyrendszerben értelmezhető és éppen a számon kérhetőség és átláthatóság hiánya veszélyezteti a jogállamiság alkotmányos alapelvét. Az OKBT szervezetileg és a jogköreit tekintve sem rendelkezik azokkal az eszközökkel, amelyekkel a közigazgatási bíróságok feletti, elsősorban a Miniszter és a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke kezében összpontosuló hatalomkoncentrációt a bírák és a bírói függetlenség érdekében ellensúlyozni tudná.

1. Az OKBT szervezeti gyengesége

Az OKBT formálisan független, de a gyakorlatban számos rendelkezés csökkenti a testület valódi ellensúlyként való működésének feltételeit. Az OKBT nem rendelkezik jogi személyiséggel, ami megakadályozza, hogy saját nevében szerződéseket kössön. Ez a rendelkezés kiszolgáltatottá teszi az OKBT-t, és megakadályozza, hogy a Közigazgatási Felsőbírósággal vagy a Miniszterrel való esetleges konfliktus esetén önállóan gazdálkodjon. Ez a rendelkezés ellentmond a *Consultative Council of European Judges* fent idézett álláspontjával, amely szerint a bírói tanácsoknak rendelkeznie kell a



Magyar Helsinki Bizottság



TÁRSASÁG A
SZABADSÁGJOGOKÉRT



szükséges hatáskörökkel és jogosultságokkal ahhoz, hogy hatékonyan tárgyalhassák meg és kezelhessék a saját költségvetésüket” [37].

Ugyancsak rendkívül problémás, hogy az OKBT nem választhat elnököt, hanem annak elnöke a törvény erejénél fogva a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke [Kbtv. 26. § (1) bekezdése]. A *Consultative Council of European Judges* álláspontja szerint amennyiben nem az államelnök tölti be a bírói tanács elnöki tisztségét, akkor biztosítani kell, hogy erre a tisztségre a bírói tanács választhassa ki saját tagjai közül a megfelelő embert [33].

2. Az OKBT jogköreinek gyengesége

A Miniszter, a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke és az általuk kinevezett bírósági vezetők kezében összpontosuló hatalom kiterjed a bíróságok személyügyi igazgatására (kiválasztás, előmenetel), a költségvetés befolyásolására, a bírák képzésére és oktatására, az ügyelosztási rend és más szabályzatok kiadására, bírák javadalmazásának befolyásolására (címetes bírói kinevezések). Ezekben a döntő jelentőségű területeken az OKBT nem rendelkezik döntéshozó vagy blokkoló jogkörrel, csupán véleményt nyilváníthat. A Velencei Bizottság is rámutatott arra a gyengeségre, hogy az OKBT inkább tanácsadó, mint döntéshozó funkcióval bír, hiszen minden jelentős kérdésben csupán véleményt ad [Kbtv. 25. § (2) bekezdése]. A Velencei Bizottság megállapítása szerint a törvényben felsorolt nyolc jogkörből csupán két területen rendelkezik döntési jogosultsággal, melyek egyike a tiszteletbeli cím adományozása [VB-velemény, 45].

Semmilyen garanciális szabály nem köti tehát a Minisztert vagy más döntéshozót, hogy az OKBT álláspontját valóban figyelembe vegye. További függetlenségi és pártatlansági garanciák szükségesek tehát a bírók függetlenségének megtartásához, többek között a személyi ügyekben, melyeket a törvény nem rendez megnyugtatóan, ahogyan az a fentiekben kifejtésre került.

A beadványozók és képviselőik hozzájárulnak a beadvány és az abban szereplő személyes adataiknak az Alkotmánybíróság honlapján való közzétételéhez.

Tisztelettel,

Budapest-Varsó, 2019. június 11.

dr. Kádár András Kristóf

társelnök

Magyar Helsinki
Bizottság

dr. Szabó Máté Dániel

szakmai igazgató

Társaság a
Szabadságjogokért

Dr. Vig Dávid

igazgató

Amnesty International
Magyarország

Danuta Przywara

igazgatóság elnöke

Helsińska Fundacja
Praw Człowieka