



Varga Zs. András

MARAD-E MÉG TÖRVÉNYES BÍRÓ?

POLT PÉTER 70. SZÜLETÉSNAPIÁRA

Kedves Professzor Úr!

Nemcsak a kerek évforduló, de negyedszázados munkálkodásod a Legfőbb Ügyészség élén megkívánta volna, hogy az alkalomra valami egészen új ajándékot írjak Neked. Nem sikerült, és tudod is, miért. Mindkettőnknek ugyanazzal kellett folyamatosan szembenéznünk, és kell most is. Ezért egy korábbi, be nem fejezett, de részben más írások fejezeteként közölt irományomat próbáltam tovább írni. Fogadd szeretettel, kérlek!



Az elmúlt körülbelül negyedszázadban feltűnő jelenségnek lehettünk tanúi. A tisztességes eljáráshoz való jog összetevőjeként egyre hangsúlyosabbá kezdett válni a törvényes bíróhoz való jog, majd legújabbban ebből is kiemelkedni látszik az ügyelosztás kérdése.

A törvényes bíróhoz való jog hosszú időn keresztül egy igazságszolgáltatási jellegű intézmény bírósági minőségére vagy a bíróság tanácsának összetételére korlátozódott. Az Alkotmánybíróság ilyen tartalmú határozatai is ezt mutatják. A felmerült kérdések nagy többsége „hagyományos” indokokon alapult (csak példaszerűen): bíróság-e a sajátos összetételű, hivatásos bírákból és közjegyzőkből álló fegyelmi tanács,¹ áthelyezhető-e egy ügy bíróságok között,² tisztázott-e a közigazgatási, illetve bírósági fórumrendszer,³ a per felfüggesztése alkalmas-e az ügy elvonására a törvényes bírótól,⁴ törvényes bírótól elvonásnak minősül-e

¹ 32/2002. (VII. 4.) AB határozat.

² 166/2011. (XII. 20.) AB határozat; 36/2013. (XII. 5.) AB határozat.

³ 3264/2014. (XI. 4.) AB határozat.

⁴ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat.

az Európai Unió Bírósága eljárása kezdeményezésének megtagadása,⁵ a tanács-változás az eljárás során,⁶ a bírák nemzetbiztonsági ellenőrzés eredményeként történő elmozdítása,⁷ bíróságnak minősül-e a szolgálati bíróság,⁸ választott bíróság eljárása rendes bíróság helyett,⁹ a felülvizsgálat kizártsága.¹⁰

Ezek között merült fel – előbb csak elvétve, aztán egyre gyakrabban – az ügyelosztási rend jelentősége a törvényes bíróhoz való jog érvényesülése során.¹¹ Nyilván szerepe volt ebben a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) törvényes bíróhoz való jogot szabályozó 8–11. §-ának. A 8. § (2) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik – elfogadása óta változatlan szöveggel –, hogy „[a] törvény által rendelt bíró az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bíró”. A következő szakaszok ezt részletezik. Mégsem lehet ennek tulajdonítani a fokozódó érdeklődést, mivel hasonló szabályt már a régi Bszi. (az 1997. évi LXVI. törvény) is tartalmazott. Érdeemes lenne alaposan megkutatni, hogy milyen egyéb tényezők hatottak ebben közre. Valószínűleg több ilyen lehet azonosítani.

Nyilván az egyik hatás maga az Alkotmánybíróság joggyakorlata. Mivel megerősödött és rögzült az alkotmánybírósági határozatok indokolásában a törvényes bíróhoz való jog egyik meghatározó összetevőjeként az ügyelosztási rend hangsúlyozása, ez lehetőséget kínált a panaszosoknak, hogy erre hivatkozva próbálják elérni a jogerős vagy felülbírált határozatok megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint:

„[A]z Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog magában foglalja a törvény által felállított bíróságra vonatkozó követelményt is, melyből levezethető a törvényes bíróhoz való jog követelménye. Ezt az alkotmányos elvet az Alkotmánybíróság [...] a Bszi. szabályainak figyelembevételével részesítette alkotmányos védelemben. A Bszi. a törvényes

⁵ 3037/2015. (II. 20.) AB végzés; 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [27].

⁶ 3145/2015. (VII. 24.) AB határozat.

⁷ 12/2017. (VI. 19.) AB határozat.

⁸ 3357/2017. (XII. 22.) AB határozat; 3219/2018. (VII. 2.) AB határozat.

⁹ 3385/2019. (XII. 19.) AB végzés.

¹⁰ 3486/2021. (XI. 30.) AB végzés.

¹¹ 993/B/2008. AB határozat; 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [75]–[79]; 3004/2015. (I. 12.) AB végzés; 3003/2019. (I. 7.) AB határozat; 3118/2019. (V. 29.) AB határozat; 3138/2019. (VI. 13.) AB végzés; 3320/2021. (VII. 23.) AB határozat; 3070/2022. (II. 25.) AB határozat.

bíróhoz való jogot úgy fogalmazza meg, hogy senki sem vonható el törvényes bírójától [8. § (1) bekezdése], a törvény által rendelt bíró pedig az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bíró [8. § (2) bekezdés]. Az ügyelosztási rendet az objektivitás és a személytelenség biztosítása, az önkényesség kizárása érdekében előző évben állapítja meg a bíróság elnöke, amely a tárgyévből kizárólag szolgálati érdekből vagy a bíróság működését érintő fontos okból módosítható [9. § (1) bekezdés]. Ebből következik, hogy a bíró és az ügy egymáshoz rendelése alkotmányosan csak előre meghatározott, általános szabályok alkalmazásával, objektív alapokon történhet. [...] A törvényes bírótól való elvonás tilalma – az önkényes ügyelosztási renddel szemben – az eljárás résztvevőit megillető biztosíték, aminek csak egyik eleme a Bszi. szabályaira épülő szolgálati beosztás szisztémája. Annak megítélésekor azonban, hogy a konkrét ügyben ki tekinthető törvényes bírónak, ugyanilyen súllyal jönnek számításba – többek között – az eljárási törvénynek a hatáskörre, illetékességre, a jogorvoslati rendre és a tisztességes eljárás követelményének biztosítására vonatkozó további rendelkezései.”¹²

Ez az értelmezés mindenestre könnyebb érvelési lehetőséget kínál, mint az alkalmazott anyagi és eljárási szabályok értelmezésének alkotmányellenessége. Utóbbi jóval képlékenyebb, nem elegendő formális hivatkozásokra támaszkodni. Az ügyelosztási rend megsértése viszont könnyebben belátható vagy kizárható. Az eredmény pedig azonos: megsemmisítés esetén az ügyet valamelyik rendes bírósági fokon újra kell tárgyalni, ez pedig már lehetőséget teremt az anyagi jogi és eljárásjogi érvelés újragondolására.

Magyarország esetén vélhetően ilyen körülmény volt az előző évtized elején felmerült igazgatási úton történt (elsősorban büntető szakági) ügyáthelyezés lehetősége. A jogszabályi felhatalmazás, amely a legfőbb ügyész és az Országos Bírósági Hivatal elnöke számára lehetőséget biztosított arra, hogy az ítélezés időszerűsége és az egyenletes ügyterhelés érdekében a fő szabály szerint hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság helyett az ügyet más, hasonló hatáskörű bíróságra áthelyezze, nagy vitákat váltott ki. Az Alkotmány-

¹² 3138/2019. (VI. 13.) AB végzés, Indokolás [7]; továbbhivatkozva: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32]; 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [76]; 3357/2017. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [40]; 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [33]; 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [75]; 3375/2017. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [40].

bíróság megállapította, hogy az ügyáthelyezést lehetővé tevő, időközben hatályon kívül helyezett rendelkezések alaptörvény-ellenesek voltak, és ugyanakkor nemzetközi szerződésbe is ütköztek. A döntés hosszan elemezte a törvényes bíróhoz való jogot és ennek részeként az ügyelosztási rendet is.¹³ A vita, annak lezárása és a lezáró határozat érvelése vélhetően felhívta a figyelmet az ügyelosztási rend alkotmányos jelentőségére és ennek gyakorlati alkalmazhatóságára.

Nincs ok feltételezni, hogy ne hatott volna közre ebben a bíróságoktól eredő érdeklődés. Csak a legutóbbi, a Kúriát kifejezetten érintő esetre hivatkozva az látszik, hogy van hazai érdeklődés az ügyelosztási rend elveinek meghatározására és törekvés az automatikus ügyelosztás elérésére. Egy angolul¹⁴ és lényegében hasonló tartalommal magyarul¹⁵ is megjelent írás egyenesen a Kúria jogállami működését vonta kétségbe a tanácsok összeállítása és az ügyelosztás rendje miatt. Nem véletlen, hogy a kérdés hamarosan visszaköszönt a Velencei Bizottság Magyarországot érintő vizsgálataiban¹⁶ és az európai bizottság 2021. évi jogállamisági jelentésében.¹⁷ Olyan jellegű külső nyomást jelentett mindez, hogy a Kúria kénytelen volt felgyorsítani az amúgy is ismert, a választási ügyekben már régóta alkalmazott és lépésről lépésre kiterjesztett automatikus szignálást.¹⁸

A tapasztalatok vegyesek voltak. Kétségtelen, hogy az automatikus ügyelosztás megfelel annak a követelménynek, amelyet az Alkotmánybíróság megfogalmazott. Nem a bírót választja ki az ügyelosztásra jogosult az ügyhöz, hanem az ügy a száma alapján kerül az ügyelosztási rendben előre kijelölt tanácshoz. Ugyanakkor az ügyelosztás rendje indokolatlanul és egyoldalúan vált túlhangsúlyossá. Ezt a bírák egy része is hasonlóan látja. Egyrészt gondot okoz, hogy az automatizmus a szakosodás ellenében hat. Valamennyi mozgásteret hagy az elkülönült és nagyobb ügyérkezőt mutató ügyszakok (referádák) elkülönült kezelésére, de a kis szakterületek a megszerzett tapasztalatra hivatkozva nem tarthatók egyetlen tanácsnál (ellenkező esetben minden tanács referádája zárttá

¹³ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [31]–[39], [48]–[56].

¹⁴ VADÁSZ–KOVÁCS 2020.

¹⁵ KOVÁCS 2020.

¹⁶ CDL-AD(2021)036.

¹⁷ SWD(2021) 714 final.

¹⁸ Lásd: https://kuria-kozadatok.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/ugyelosztasi_rend_2021.02.25.pdf; https://kuria-kozadatok.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/ugyelosztasi_rend_2021.09.01.am_vegleges.pdf; https://kuria-kozadatok.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/ugyelosztasi_rend_2022_03_01_am_vegleges.pdf.

válna, ami az automatizmust üresítené ki). Vagyis itt választási kényszer van az automatizmus és a specializáció között. Talán annyi distinkció tehető, hogy a nagy létszámú, alsóbb fokú bíróságokon a specializáció, a felső bíróságokon az automatizmus lehet elsődleges.

Az automatikus ügyelosztás iránti igény túlhangsúlyozásának nemkívánatos mellékhatásaként az a látszat is kialakulhat, hogy csak egyetlen ítélkező tanács teljesen törvényes, független és pártatlan, az összes többi, különösen pedig a tanácsokat kijelölő vezető nem az. Ez pedig nyilván elfogadhatatlan, még látszatként is. Ennek ellenére nem tekinthetünk el attól, hogy az ügyelosztási rend megalkotását minden bíróság esetén törvény írja elő. Az ügyelosztási szabályok tiszteletben tartásának pedig a Kúria a jogorvoslati eljárásokban, de az Alkotmánybíróság és az európai felső bíróságok is egyre nagyobb jelentőséget tulajdonítanak. Indokoltan vagy indokolatlanul mindez az érdeklődés középpontjában van. Nem kerülhető el tehát, hogy átgondoljuk az ügyelosztási rendet és különösen annak elveit. A Kúria két alapvető elvet alkalmaz: a *rögzített rendet* és a *seniorátust*. Ezek által a törvények és az Alkotmánybíróság értelmezésének megfelelően a ténylegesen eljáró tanácsok összetétele és a bírák személye tekintetében biztosítható az előreláthatóság, a kiszámíthatóság és a nyilvánosság.

Kiderült, hogy a Kúria előrelátása kifizetődött. 2023. június 1-jén lépett hatályba az egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról szóló 2023. évi X. törvény, amely jelentősen módosította a Bszi. ügyek elosztására vonatkozó rendelkezéseit. A rendelkezéseknek való megfelelés és az átláthatóság érdekében a Kúria honlapján heti bontásban kell közzétenni az ügyelosztási rendszer adatait. A bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet módosításáról szóló 18/2023. (XII. 7.) IM rendelet folytán az ügyviteli számítógépes programnak emberi beavatkozás nélkül kell az adatokat generálnia. A 2023. évi X. törvény megalkotásával változott az ügyelosztási rend kialakításának szabálya, e szerint azt a Kúria esetében a bírói tanács és a kollégium egyetértésével határozza meg a Kúria elnöke. A Bszi. 2023. június 1-jén hatályba lépett módosítása a Kúria ügyelosztása tekintetében tételesen meghatározta azokat a szempontokat, amelyeknek érvényesülniük kell. Ezek az elvek a Kúria ügyelosztási rendjétől való eltérés esetén is érvényesülnek. A Kúria ügyelosztási rendjétől való eltérésre csak a törvényben meghatározott okból kerül sor. A törvény rögzíti továbbá a Jogegységi Panasz Tanács összetételét is.

Mindez lényeges tartalmi változást nem hozott – a Kúria a korábbiakban is így működött. Ennek nyilvánvaló igazolása az, hogy soha senki nem vitatta ezeket a kérdéseket, holott mindegyik követelmény ismert volt eddig is, és alkotmányjogi panasz volt indítható megsértésük esetén. Az igazgatási korlátok annyit bizonyosan elértek, hogy ugyanazok a célok (az automatikus ügyelosztás, az átláthatóság, a konszenzuális döntéshozatal) immár sokkal nehezkesebben és hosszadalmasabban érhetők el. Az okokat ismerjük a törvény általános indokolásából:

„[F]elerősödtek olyan, a magyar jogi környezet sajátosságainak félreértéséből vagy – sajnálatos módon egyes szereplők oldaláról jelentkező – szándékos félreértelmezésekből adódó aggályok, amelyek beárnyékolják a magyar igazságszolgáltatás szervezetét, működését, elért eredményeit. A magyar Kormány ezen aggályok elosztatása és a független magyar igazságszolgáltatás zavartalan működésének biztosítása érdekében a Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv részeként vállalta a felmerült aggályok és félreértések tisztázását.”¹⁹

Politikai oka volt tehát a módosításnak. Végül itt kell megemlíteni egy egészen új fejleményt, a bírói kinevezés hangsúlyossá válását. Kétségtelen, hogy a Velencei Bizottság már egy évtizede kijelentette, hogy erre is figyelmet kell fordítani, amikor a bírósági függetlenséget vizsgáljuk.²⁰ Az viszont ennek ellenére nem volt előre látható, hogy nemzetközi bíróságok előtt dől el, hogy konkrét ügyekben eljáró bírók kinevezése törvényesnek tekinthető-e, ennek folytán az általunk hozott döntések egyáltalán törvényesen felállított bírósági döntésnek minősülnek-e. Az első fontos ügy az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt Izland ügyében folyó eljárás volt, amelyben a Nagykamara megállapította a 6. cikk sérelmét azáltal, hogy egy bíró kinevezése körüli események miatt a bírói tanács, amelyben a támadott döntést hozta, nem minősül törvényes bíróságnak.²¹ A döntés ugyan a szokásos módon csak a konkrét ügyben érintett felek számára fizetendő elégtételt vonta maga után jogkövetkezményként, de hatása ennél jóval szélesebb. Megkezdődött az a korszak, amikor már messze nem egy bírósági döntés dogmatikai helyessége a vita tárgya, hanem az eljáró bíró személye. A döntést ugyanis újabbak követték.

¹⁹ 2023. évi X. törvény indokolás.

²⁰ CDL-AD(2010)004.

²¹ Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland, application no. 26374/18.

Az Európai Unió Bírósága egy Lengyelország elleni korábbi döntésében²² már kijelentette, hogy jogosult megállapítani, hogy egy tagállami bíróság teljesíti-e a függetlenség kritériumait. Ezt nyomban alkalmazta is, és a lengyel fegyelmi bírósági rendszert nem minősítette kellően függetlennek. Az Európai Bizottság és az Európa Tanács közötti példátlan intézményi összefonódás eredményeként a Velencei Bizottság átvette, és a nemzetközi jogra hivatkozva kötelezően alkalmazandó kritériummá minősítette az uniós bíróság értelmezését.²³ Ilyen előzmény után nem lehetett meglepő, hogy az Európai Unió Bírósága egy újabb végzésében²⁴ a bírói függetlenségre és pártatlanságra hivatkozva úgy rendelkezett, hogy a törvény alapján létrehozott lengyel fegyelmi bíróság működését fel kell függeszteni. Ugyanezen okból később az Emberi Jogok Európai Bírósága is megállapította a 6. cikk sérelmét.²⁵ A jelenség hatását mutatja, hogy a bírói kinevezésről itthon akadémiai doktori monográfia is készült.²⁶

Tudtuk, hogy ez a folyamat nem veszélytelen. A jogállamiság, a bírói függetlenség, a törvényes bíróhoz való jog nevében történik mindez, de a bírók vagy bíróságok bírói jellegének korlátlan megkérdőjelezhetősége bizonyosan rombolja azt a tekintélyt, azt a közbizalmat, amelynek érdekében az államszervezetten belül az igazságszolgáltatás megkülönböztetett védelmet élvez. Nem lesz tisztességesebb az eljárás attól, ha minden korlát nélkül lehet a bírói eljárások tisztességtelenségére hivatkozni.

És hol tartunk most? Azt látjuk, hogy a kialakult helyzet kezelésére már a Velencei Bizottság sem tud megnyugtató ajánlást tenni.

A már említett Walesa-ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága nem csak azt kifogásolta – a törvényes bíróhoz való jog biztosítására hivatkozva –, hogy Lengyelországban megváltoztatták a bírák kinevezésében közreműködő Nemzeti Bírói Tanács szabályozását és összetételét, hanem azt is előírta, hogy a tanácsra vonatkozó reform „terjedjen ki az összes olyan bíró jogállására, akiket az elégtelen eljárás alapján neveztek ki”. Ennek eredményeként 2500–3500 közötti bíró (a bírák 20–30%-ának!) jogállása vált kétségessé, mivel a lengyel kormány által az ítélet végrehajtására tervezett intézkedések eredményeként mindegyik érintett bíró elveszítené jogállását (mivel kinevezése érvénytelen),

²² Case of A.K. and others, C 585/18, C 624/18 and C 625/18.

²³ CDL-PI(2020)002, 12-16, 20-23.

²⁴ C-791/19 R Commission v. Poland.

²⁵ Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland, No. 49868/19, 57511/19; Walesa v. Poland, No 50849/21.

²⁶ BADÓ 2018.

vagy vissza kellene térnie a korábbi bíróságra (mivel előléptetése érvénytelen). természetesen ezzel az általuk az évek során hozott ítéletek érvényessége is kérdésessé válna. A jogbiztonságot alapjaiban megrázó helyzetre a Velencei Bizottság csak enyhítő ajánlásokat tudott tenni, de a Bíróság ítéletével nem helyezkedhetett szembe.²⁷

Ez röviden azt jelenti, hogy hiába neveznek ki valakit a hatályos törvények alapján teljesen szabályosan bírónak, különféle utóbb támasztott elvárások alapján ez egyszer csak kétségessé válhat egy új jogszabály alapján. Ez – különösen Közép-Európában – olyan bíróüldözést jelent, amelyet megtapasztaltunk már, de – azt hittük, végérvényesen – a jogtörténetre hagytunk. Sőt, éppen ezért nem volt lusztráció a rendszerváltoztatás után a bíróságokon, még ha a bírók ugyanazok maradtak is, akik pár hónappal korábban még párttagok voltak. Magyarországon ugyanis az Alkotmánybíróság világossá tette a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában (amelynek előadó bírója Sólyom László, a Velencei Bizottság tagja volt), hogy a jogállamiság egyszerre tény és feladat, ezért a jogállamot nem lehet nem jogállami eszközökkel megvalósítani. Nehéz elhinni, hogy 35 évvel később, az Európai Unió tagállamában, a jogállam nevében mégis ilyen helyzet áll elő.

Az a helyzet látszik megvalósulni, amelyre egy évvel korábban figyelmeztetni kellett²⁸ a Velencei Bizottságot: ha a rendes, közigazgatási és alkotmánybíróságok, vagy még inkább az alsóbb fokú és a felső bíróságok elkezdik megkérdőjelezni egymás legitimitását, vagy ami még rosszabb, tényleges bírói természetét, akkor egy végtelen örvénybe kerülünk. Eredményes marad-e ezek után az igazságszolgáltatás rendszere? Sőt, mi fogja megvédeni az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bíróságának legitimitását? Hiszen végső soron azok is „csak” bíróságok. Nem máshova vezet ez, mint a bíróságok végzetes átpolitizálódásához. Egyfajta groteszk trónok harca alakul ki, és nemcsak Lengyelországban vagy Közép-Európában, hanem Európa minden országában. Ráadásul hasonló helyzet mutatkozik a lengyel alkotmánybíróság körül is.²⁹

Beigazolódni látszik Aquinói Szent Tamás közel 800 éve leírt figyelmeztetése: minél több feltételt támasztunk egy alapelv érvényességével szemben, minél több részletszabályt kívánunk figyelembe venni, annál valószínűbb, hogy

²⁷ CDL-AD(2024)029.

²⁸ A CDL-AD(2023)037 ajánláshoz kapcsolt, nyilvánosan nem közölt, de az ülésen elhangzott észrevételben.

²⁹ CDL-AD(2024)035, előzményei: CDL-AD(2016)026, CDL-AD(2016)001.

maga az alapelv bukik el.³⁰ Egyre kevesebb a remény, de talán sikerül a törvényes bíróhoz való jogot, a bírói függetlenséget és magát az alkotmányosságot megkímélni ettől.

IRODALOMJEGYZÉK

- BADÓ Attila (2018): *A bírói függetlenség egyes garanciális elemeinek összehasonlító vizsgálata*. MTA-doktori értekezés. Szeged: Szegedi Tudományegyetem. Online: https://real-d.mtak.hu/1072/7/dc_1469_17_doktori_mu.pdf
- KOVÁCS András György (2020): Adalékok a Kúria első elnöke jogállamhoz való viszonyának megértéséhez. *Fundamentum*, 24(4), 20–33. Online: <https://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-2020-4-02.pdf>
- VADÁSZ, Viktor – KOVÁCS, András György (2020): A Game Hacked by the Dealer. *Verfassungsblog.de*, 2020. november 10. Online: <https://verfassungsblog.de/a-game-hacked-by-the-dealer/>

³⁰ ST I-II, q. 94, a. 4.

