



ELŐTERJESZTÉS

az Országos Bírői Tanács részére a pályázati eljárás nélküli bírói kinevezésről

2020. július 3. napján a köztársasági elnök bíróvá nevezte ki az Alkotmánybíróság nyolc tagját, akik alkotmánybírói tisztségük megszűnését követően a Kúrián fognak ítélezni. A sarkalatos törvények 2019. december 20. óta lehetővé teszik, hogy az Alkotmánybíróság tagjait – kérelmükre – a köztársasági elnök pályázati kiírás nélkül bíróvá nevezze ki. A jogalkotó megszüntette egyúttal az alkotmánybírói és bírói tisztség összeférhetetlenségét. Az alkotmánybíróság tagjainak bírói szolgálati jogviszonya szünetel, de alkotmánybírói tisztségük megszűnését követően a Kúria elnöke őket automatikusan a Kúriára osztja be. Az Alkotmánybíróság legutóbb megválasztott tagja már megtarthatta korábbi bírói tisztségét, a mostani döntéssel pedig az Alkotmánybíróság további nyolc tagjának kinevezése történt meg, akik közül korábban csupán ketten voltak a bírósági szervezet tagjai.

Ezzel kapcsolatosan javaslom az OBT-nek számba venni azokat a törvényi eseteket, amikor valakit pályázati eljárás nélkül neveznek ki bíróvá vagy osztanak be bírói álláshelyre, és összevetni ezen szabályok tényleges alkalmazásával, érvényesülésével az elmúlt időszakban. Vizsgálni szükséges ugyanis, hogy a pályázat nélküli bírói kinevezések nem sértik-e a bírói függetlenséget, hiszen a bírák kinevezési rendje, a törvényben rögzített pályázati eljárás és a bírói öngazgatási szervek részvétele a bírák kinevezésében a bírói függetlenség egyik fő garanciája.

A következőkkel indokolom, hogy **az OBT hatáskörrel rendelkezik** a fentiek megvizsgálására:

- A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 103. § (3) bekezdés b) c) és f) pont alapján az OBT-nek kulcsszerepe van a bírák kinevezési rendjében, mivel a pályázati eljárásban csak az OBT egyetértésével lehet eltérni a rangsortól. Minden pályázat nélküli kinevezés értelemszerűen elvonja a bírói tanácsok és az OBT általános jogkörét. Ennek vannak szükséges esetei, más esetekben viszont ennek lehetővé tétele nem indokolható.
- A Bszi. 103. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az OBT ellenőrzi az OBH elnökének központi igazgatási tevékenységét, és szükség esetén jelzéssel él az OBH elnöke felé. Ha az OBH elnöke pályázat nélkül dönt valamely személy beosztásáról, ez része a központi igazgatási tevékenységnek, így az OBT által ellenőrizhető és ellenőrizendő.
- A Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja értelmében az OBT indítványozhatja az OBH elnökének a bíróságokat érintő jogszabályok megalkotásának, módosításának kezdeményezését. Ha a bírák pályázat nélküli kinevezését, magasabb álláshelyre történő beosztását jogszabály lehetővé teszi, de ennek alkalmazása ellentétes a bírói függetlenség alkotmányos alapelveivel, az OBT kezdeményezheti – álláspontom szerint kezdeményeznie is kell – a jogszabályok módosítását.

- Az OBT a Bírói Tanácsok Európai Hálózatának (ENCJ) tagja, amelynek statútuma szerint¹ a hálózat tagjai függetlenek a törvényhozó és végrehajtó hatalomtól, és végső felelősséget vállalnak a független igazságszolgáltatást végző bíró kar támogatására. Az OBT a tagságával kötelezettséget vállal arra, hogy őrökdi afelett, hogy a bírák kinevezési rendje és gyakorlata Magyarországon megfeleljen a jogállami alapelveknek, ezen belül kiemelten a hatalmi ágak megosztásának.

1. A JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET

A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 7. §-a úgy rendelkezik, hogy bírói álláshelyre – főszabályként – pályázatot kell kiírni, és a kiválasztás során garantálni kell, hogy a bírói álláshelyet nyilvános és valamennyi pályázó számára egyenlő esélyt biztosító, sarkalatos törvényben szabályozott pályázati eljárás eredményeként a legalkalmasabb jelölt nyerje el. Nemcsak az első kinevezés – bár ez különösképp fontos – hanem a bírák előmenetele, azaz a magasabb bírói álláshelyekre történő pályázás is azonos alapelvek és eljárás mentén történik. Ebből fakadóan a magasabb bírói álláshelyre történő beosztás, illetve az átosztás is főszabályként ugyancsak pályázattal lehetséges.

A Bjt. 8. § (1)-(3) bekezdése felsorolja azokat a kivételes eseteket, amikor bíró **pályázaton kívül kerül kinevezésre, beosztásra**. Ezek a következők:

- a) az *Alkotmánybíróság tagja* kérelmezi bíróvá történő kinevezését [Bjt. 3. § (4a) bekezdése]²
- b) a köztársasági elnök által korábban felmentett bírót a *munkaügyi jogvita alapján bírói tisztségébe vissza kell helyezni*, a köztársasági elnök a felmentést megelőző kinevezés szerinti határozott vagy határozatlan idejű kinevezést ad [Bjt. 3. § (4) bekezdése]
- c) ha a bíró szolgálati viszonya *nemzetközi szervezetnél vagy az EU valamely szervénél pályázat alapján ítélezésre vagy az igazságszolgáltatással összefüggő egyéb munkavégzésre irányuló jogviszony* létesítése miatt szűnt meg, és megbízatása megszűnését követő 30 napon belül kéri bíróvá történő ismételt kinevezését [Bjt. 23. § (3) bekezdése, 90. § g) pont]
- d) állami *felsőoktatási intézmény rektorává vagy költségvetési szervként működő kutatóközpont vagy kutatóintézet vezetőjévé* való kinevezése miatt szűnt meg, és megbízatása megszűnését követő 30 napon belül kéri bíróvá történő ismételt kinevezését [Bjt. 23. § (3) bekezdése, 90. § n) pont]
- e) ha határozott időre kinevezett bírót *határozatlan idejű kinevezésre alkalmasnak találták*, pályázat kiírása nélkül kell a köztársasági elnökhöz felterjeszteni [Bjt. 24. § (3) bekezdése]
- f) ha egy *bíróság megszűnt*, illetve hatásköre vagy illetékességi területe olyan mértékben csökkent, hogy ott a bíró további foglalkoztatása nem lehetséges, az OBH elnöke a bírót a felajánlott álláshelyre pályázat nélkül helyezi át [Bjt. 34. § (2) bekezdése]
- g) a *hivatali beosztás megszűnését követően* a bírót tényleges bírói álláshelyre kell beosztani, illetve kinevezni a bíró hivatali tevékenységét megelőző vagy azzal legalább azonos szintű, lehetőleg a bíró lakóhelye szerinti szolgálati helyre vagy hozzájárulásával más (akár magasabb) szolgálati helyre kell beosztani [Bjt. 58. § (3) és (4) bekezdése]

¹ 6. cikk 1. bekezdés

² A 2019. évi CXXVII. törvénnyel lett beiktatva a módosítás, amely 2019. december 20-tól hatályos

- h) ha az OBH elnöke a bíró minisztériumi beosztását megszünteti és a *minisztériumi beosztás megszűnését követően* a bíró tényleges bírói álláshelyre osztja be a hivatali beosztás megszűnésével azonos módon [Bjt. 62. § (3) bekezdése]
- i) ha az OBH elnöke a bíró jogegységi határozatok előkészítésével és joggyakorlat-elemzéssel kapcsolatos feladatok ellátására vonatkozó *kúriai beosztását megszünteti*, a bírót tényleges bírói álláshelyre osztja be a hivatali beosztás megszűnésével azonos módon [Bjt. 64. § (2) bekezdése]
- j) *katonai bíró a Magyar Honvédségnél fennálló szolgálati viszonya megszűnésekor* más bírói munkakörbe való beosztását kéri, az OBH elnöke az érintett bíró szolgálati viszonyának megtartása mellett a katonai bírói tisztségből történő felmentéséről, és egyben bírói tisztségre való kinevezéséről szóló javaslatot terjeszt a köztársasági elnök elé [Bjt. 97. § (3) bekezdése]
- k) a *Kúria elnökét vagy elnökhelyettesét, az OBH elnökét vagy elnökhelyettesét* vagy más bírósági vezetőt a vezetői megbízatásának megszűnését követően tényleges bírói álláshelyre pályázat nélkül osztják be; ha az OBH elnökének, illetve Kúria elnökének megbízatása a határozott idő letelte előtt szűnik meg, őt pályázat nélkül, lehetőleg a korábbi szolgálati helyére és legalább a korábbival azonos bírói beosztásba kell helyezni [Bjt. 8. § (2) bekezdése, Bszi. 75. § (2) bekezdése és 116. § (3) bekezdése]
- l) ha *országgyűlési vagy az európai parlamenti képviselő, illetve a nemzetiségi szószóló a megválasztása* előtt bíró volt és megbízatásának megszűnésekor úgy nyilatkozik, hogy bíróvá történő ismételt kinevezését kéri, kérelmére pályázat nélkül kell kinevezni [Bjt. 8. § (3) bekezdése]
- m) *bírósági vezető kinevezése* esetén, ha nem az adott bíróságra beosztott bíró nyeri el a pályázatot, az OBH elnöke őt pályázat nélkül áthelyezi [Bszi. 132. § (7) bekezdés]
- n) *bírósági vezetői tisztség megszűnése* után a vezetőt korábbi bírósági bírói állásának megfelelő beosztásba kell helyezni, azonban a Kúria elnökhelyettesét, főtitkárát, főtitkár-helyettesét, az ítélőtábla és a törvényszék elnökét, valamint helyettesét, továbbá a kollégiumvezetőt, amennyiben tisztsége a megbízatási időtartam leteltével szűnik meg, pályázat kiírása nélkül a vezetői tevékenységével azonos szintű bíróságra tanácselnöknek kell kinevezni [Bszi. 141. § (1)-(3) bekezdése]

2. A PÁLYÁZAT NÉLKÜLI KINEVEZÉSEK ÉS BEOSZTÁSOK EGYES ESETEI

Az összehasonlítás érdekében javaslom az OBT számára, hogy tekintsen át a sarkalatos törvényben biztosított minden esetet.

A 2019. december 20. napján hatályba lépett, **Alkotmánybíróság tagjai számára biztosított lehetőség** különlegesnek tekinthető, és idegen a magyar jogtörténetben, hiszen amióta van Alkotmánybíróság, összeférhetetlenségi szabály volt a bírói és alkotmánybírói tisztség ellátása között. Ki kell emelni azt is, hogy eddig minden esetben előfeltétel volt az érintett személy korábbi tényleges bírói szolgálati jogviszonya.

Az Alkotmánybíróság tagjaival és a bírókkal szemben – a két szervezet eltérő funkciójából fakadóan – más elvárások érvényesülnek. Legfontosabb ezek közül, hogy az Alkotmánybíróság tagjainak kiválasztása során politikai szempontok dominálnak, hiszen megválasztásuk az Országgyűlésben történik a minősített többség által, és a kinevezés feltételrendszere is meglehetősen tágan van

meghatározva. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztása mindig is politikai döntés volt: 2010 előtt a paritásos jelölés rendszerében a kormány és részben az ellenzék jelöltjei kerültek megválasztásra, azóta pedig a többségi jelölés alapján kizárólagosan a kormánytöbbség jelöltjeiről szavaz az Országgyűlés. Ezzel szemben a bírák kinevezése során egy objektív és transzparens pontrendszer, továbbá a bírói öngazgatási testületek döntésének kombinációja érvényesül. Ezek biztosítják, hogy a bírák kiválasztása politikai befolyástól mentesen történjen.

A pályázat nélküli kinevezés ez esetben a legmagasabb bírói fórumot érinti, amely többek között a bíróságokra kötelező jogegységi határozatokat hoz, elbírálja a jogegységi panaszokat és joggyakorlat-elemzést folytat a jogerős vagy véglegessé vált határozattal befejezett ügyekben, ennek keretében feltárja és vizsgálja a bíróságok ítélkezési gyakorlatát. További következtetések nélkül kívánom megjegyezni, hogy a Kúria jövőbeli elnökét is a bírósági szervezet tagjai közül kell megválasztania az Országgyűlésnek.

A **munkaügyi jogvita alapján visszahelyezett bíró** esete nem gyakori, bár volt rá néhány példa a múltban. Ez a pont véleményem szerint semmiképpen nem vethet fel aggályokat, hiszen, ha egy bíróság azt állapítja meg, hogy törvénytörtő volt a bíró felmentése, természetes, hogy az eredeti állapotot helyre kell állítani.

A **nemzetközi szervezetnél** vagy az EU valamely szervénél pályázat alapján ítélkezésre vagy az igazságszolgáltatással összefüggő egyéb munkavégzésre irányuló jogviszony, valamint az állami **felsőoktatási intézmény** rektorává vagy költségvetési szervként működő **kutatóközpont vagy kutatóintézet** vezetőjévé való kinevezés eseteiben is egy korábbi bírói jogviszony feléledésével állunk szemben, amely az első esetben mindenképp indokolt, az utóbbi esetben védhető.

A **határozott idő lejártát követő határozatlan idejű kinevezés** pályázat nélkülisége ugyancsak indokolt, e tekintetben nincs változás a korábbi szabályozáshoz képest. Ilyen esetben a bírót első alkalommal pályázat útján nevezték ki és a határozatlan idejű kinevezést igen részletes és alapos bíróvizsgálat előzi meg. Sőt, éppen az vetne fel aggályokat, ha a bírónak pályáznia kellene a határozatlan idejű kinevezése érdekében.

Ritka eset, hogy egy **bíróság megszűnik**, és ilyen esetekben a bíró tisztség elmozdíthatatlanság garanciája a bíró pályázat nélküli áthelyezése.

A **hivatali beosztás megszüntetését** az OBT vizsgálta már korábban is, és e kapcsán a 2019. november 6-ai ülésen megállapításokat is tett. Rögzítette, hogy az OBH elnökének azon gyakorlata, amikor a hivatali beosztást követő rövid időn – adott esetben pár napon – belül történő megszüntetésével egy bírót másik, magasabb bíróságra oszt be, felveti, hogy ez kizárólag a pályázati eljárás megkerülését célozta. Az ilyen gyakorlat ellentétes a hivatali beosztás jogintézményével és a jogalkotó azon szándékával, hogy a bírói álláshelyeket pályázati eljárás útján, a bírói öngazgatási testületek véleményének figyelembevételével töltsék be, és a kinevezést az arra legalkalmasabb jelölt nyerve el. Ez a gyakorlat az álláshely-gazdálkodás szabályai miatt az érintett bíróság bíróit és a bírói álláshelyre pályázókat közvetlenül is hátrányosan érinti. Az előterjesztés melléklete tartalmazza a 2019-2020 években történt hivatali beosztás megszüntetéseket. Megjegyzendő, hogy itt minden esetben olyan személyekről van szó, akik korábban – még ha rövid ideig is – tényleges ítélkezési munkát végeztek, és a bírói kinevezést pályázat útján nyerték el.

Bíró **minisztériumi beosztásának megszüntetése** és tényleges ítélkezésbe történő beosztása az utóbbi időszakban mindössze egyetlen alkalommal történt: dr. Bencze Andreát az OBH elnöke a korábbi szolgálati helyéhez képest eggyel magasabb szolgálati helyre, a Fővárosi Törvényszékre osztotta be. [164.E/2020. (III. 31.) OBHE határozat]

Az **OBH három elnökhelyettesének** szűnt meg a megbízatása az időszakban, minden esetben lemondással. Ők mind magasabb bírói szolgálati helyre kerültek:

- Dr. Gyarmathy Judit, aki 2004 óta bíró, korábban a Fővárosi Törvényszéken ítélkezett, majd 2014. január 14-től 2019. november 4-ig az OBH elnökhelyettese volt, a Kúriára került beosztásra bírói munkakörbe. [574.E/2019. (X. 29.) OBHE határozat]
- Dr. Vajas Sándor, aki 2010 óta bíró, korábban a Fővárosi Munkaügyi Bíróságon ítélkezett, majd 2013. december 1-től hivatalba beosztott bíró, 2018. szeptember 15-től 2020. március 31-ig az OBH elnökhelyettese volt, a Fővárosi Ítéltáblára került beosztásra tanácselnöki munkakörbe. [124.E/2020. (III. 10.) OBHE határozat]
- Dr. Répássy Árpádot, aki 2003 óta bíró, korábban a Miskolci Törvényszéken ítélkezett 2016-tól elnöki beosztásban, majd 2019. október 1-től 2020. március 31-ig az OBH elnökhelyettese volt, az OBH elnöke a Debreceni Ítéltáblára osztotta be tanácselnöki munkakörbe. [141.E/2020. (III. 17.) OBHE határozat]

A **bírósági vezetői kinevezés elnyerése és a megbízás megszűnése** bizonyos esetben azért teszik szükségessé a bíró áthelyezését, mivel az álláshelygazdálkodás szabályai szerint, ha valakinek nem az adott bíróságon van a szolgálati helye, akkor a vezetői kinevezés idejére át kell helyezni, majd utána értelemszerűen visszahelyezhető. Külön vizsgálat tárgya lehet, hogy ez mennyiben eredményez indokolatlan mozgást az egyes bíróságok között, és ennek fényében lehet állást foglalni abban a kérdésben, hogy a jogi szabályozás vagy a gyakorlat felvet-e problémákat.

3. A BÍRÓI KINEVEZÉS, MINT A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG ALAPJA

Európai Bírák Chartájának (1997) 4. és 5. pontja a következőképp fogalmaz: „A bírák kiválasztása kizárólag objektív kritériumokon alapulhat, amelyek megfelelően biztosítják a szakmai kompetenciákat. A kiválasztást egy a bírákat képviselő független testületnek kell végeznie, abban semmilyen külső behatás, különösen politikai befolyás, nem játszhat szerepet. A bírák előléptetése az előbb említett független testület döntése által olyan módon történjen, hogy az a kinevezéssel megegyezően biztosítja az objektivitást, a szakmai képességek figyelembe vételét és a függetlenséget.”

Az **ENSZ** által 1985-ben kiadott **alapelvek a bírói függetlenségről** a 10. pontban az alábbiakat fogalmazza meg: „A bíró állásra kiválasztott személyek akár képzés, akár jogi kvalifikáció útján megfelelő integritással és képességekkel kell rendelkezzenek. A kiválasztás módszere adjon biztositékot azzal szemben, hogy a kinevezés során esetleg nem elfogadható motívumok is szerepet játszanak. A kinevezés nem lehet diszkriminatív faj, bőrszín, nem, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzetiségi vagy társadalmi származás, tulajdon, születési státusz tekintetében, kivéve azon megkötést, hogy a bírói álláshelyre pályázók az adott ország állampolgárságával kell rendelkezzenek.”

Az **Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet** által 2010-ben megalkotott **Kijevi Ajánlás** 3. és 4. pontja az alábbiakat tartalmazza: „Egy külön szakértői bizottságot, vagy ilyen jogkörrel felruházott más független testületet kell felállítani, amely előtt a bírói kinevezésre pályázók írásos vagy szóbeli vizsgát tesznek. Ez esetben a bírói tanácsoknak elégséges hatáskörrel kell rendelkezniük annak ellenőrzésére, hogy a kinevezési eljárás törvényes és megfelelő volt, és ténylegesen a szakértői testület által kiválasztott személy kerültek kinevezésre. Másik lehetőségként akár maga a bírói tanács vagy egy kvalifikációs bizottság, kollégium is rendelkezhet jogkörrel a bírók kinevezése és képzése terén. Ebben az esetben elengedhetetlen, hogy ezen testületek ne álljanak a végrehajtó hatalom ellenőrzése alatt, és kormánytól függetlenül működjenek.”

Az **Európa Tanács** 2010-ben elfogadott 12. számú ajánlása, az Európai Bírák Konzultatív Tanácsa (CCJE) által megalkotott **Bírák Magna Chartája** az 5. pontban megfogalmazza, hogy „a bírák kinevezése, jelölése és karrierje objektív kritériumokon kell alapuljon, és arról egy a bírói függetlenséget garantáló testületnek kell döntenie.”

A **Bírói Tanácsok Európai Hálózata** (ENCJ) – amelynek az OIT alapító tagja volt és 2015 óta az OBT teljes jogú tagja – az összegyűjtött állásfoglalásainak 22-26. pontjaiban a bírák kinevezése tekintetében a következő alapvetéseket fogalmazza meg:

„22. A bírák kiválasztása minden esetben az érdemeken és képességeken alapuljon, ami magába foglalja az intellektuális és más személyes képességeket, a bírói etikát, valamint az írásos és szóbeli kommunikációs képességeket.

23. A kiválasztási kritériumok és előre definiált kompetenciák, amelyek meghatározzák a pályázók értékelését, legyenek nyilvánosak és hozzáférhetők.

24. A bírák kinevezésének és előmenetelének eljárása garantálja a következőket:

- (1) erről a törvényhozó és végrehajtó hatalomtól független testület döntsön bevonva a bírói szervezet meglévő tagjait, akár más nem bíró tagokkal együtt;
- (2) legyen teljes egészében megfelelően dokumentált, és biztosítsa a nyilvános vizsgálat lehetőségét;
- (3) az eljárást a közzétett pályázati feltételeknek megfelelően kell lefolytatni;
- (4) támogatni kell a diverzitást a kinevezhető személyek körén belül, mindeközben minden fajta diszkriminációt kerülni kell;
- (5) a döntést nyílt, tisztességes és transzparens tanácskozásban kell meghozni összefüggésben a releváns kompetenciák meglétével, amelyet írásban kell rögzíteni, továbbá biztosítani kell azt is, hogy a döntés és annak felülvizsgálata tényeken alapuljon;
- (6) a sikertelen pályázók kapjanak megfelelő indokolást a döntés indokairól;
- (7) független mechanizmust kell biztosítani a döntés megtámadására.

25. Ha a kormányzatnak vagy az államfőnek bármilyen szerepe van a bírói kinevezés során, ezt világosan definiálni kell, és ezek részvételét a döntéshozatalban átláthatóan kell dokumentálni.

26. A bírói kinevezésben és előmenetelben döntést hozó testületek rendelkezzenek megfelelő költségvetéssel, [...]”

Az **Emberi Jogok Európai Bírósága** több döntésében foglalkozott a bírák kinevezésével és a bírói függetlenség összefüggéseivel.

- A *Campbell és Fell kontra Egyesült Királyság* ügyben a Bíróság a büntetés-végrehajtási intézet fogvatartottjainak fegyelmi ügyeiben döntésre jogosult testületet az Egyezmény 6. cikkének értelmezésében „bírósnak” fogadta el, és vizsgálta ennek függetlenségét. E körben jelentőséget tulajdonított a testület tagjai kinevezésének, a mandátum hosszának, a külső befolyás elleni garanciáknak és a függetlenség külső látszatának is, és arra a következtetésre jutott, hogy a függetlenség látszata sérült azzal, ahogy a fogvatartottakban összességében olyan benyomás alakulhatott ki, hogy a testület tagjai szoros kapcsolatban állnak a végrehajtó hatalommal, illetve a börtön-parancsnoksággal.
- Az *Incal kontra Törökország* ügyben az EJEB egyezményesértőnek találta, amikor egy különbíróként működő speciális bírói tanács egyik tagja kapcsán a függetlenség és pártatlanság látszata csorbult. Ezen bíróság tagja két civil és egy katonai bírósági volt, és mivel civil személyek ügyében is eljárak, az érintettekben joggal alakulhatott ki félelem amiatt, hogy az ítélezést olyan szempontok is befolyásolják, amik nincsenek összefüggésben az ügy természetével. A Bíróság rögzítette, hogy a török katonai bírák a fegyveres testület tagjai, és kinevezésükben a hadsereg igazgatási szerveinek túlzott mértékű beleszólása van.
- A *Findlay kontra Egyesült Királyság* ügyben a Bíróság ugyancsak arra a következtetésre jutott, hogy a hadbírók minden tagjának kinevezésébe a századparancsnokságnak olyan erőteljes beleszólása van, hogy a panaszos jogosan érezte úgy, hogy nem számíthat pártatlan és független elbírálásra az ügyében.
- A *Gudmundur Andri Astradsson kontra Izland* ügyben – amely döntés egyelőre nem végleges, a Nagykamara fogja a közeljövőben végleges döntést hozni – a Bíróság arra a konklúzióra jutott, hogy két izlandi felsőbbbírói bírósági bírósági kinevezése során a hatalmi ágak megosztása és a bírói függetlenség elve sérült, mivel a végrehajtó hatalom és a törvényhozás oldaláról a kinevezésben részt vevő személyek a hatáskörüket túllépték. A bírák kinevezésének rendjét a Strasbourg-i Bíróság ezen ítéletében a bírói függetlenség egyik alappillérenek és ezáltal a jogállamiság egyik fundamentumának nevezte.

Az **Európai Unió Bírósága** szintén foglalkozott a bírói függetlenség és a bírák kinevezési rendjének kapcsolatával:

- A C-585/18., C-624/18. és C-625/18. számú egyesített ügyben – amelyben azt vizsgálták, hogy a Lengyel Legfelsőbb Bíróság igazságügyi reform keretében újonnan felállított fegyelmi tanácsa megfelel-e az Alapjogi Charta 47. cikkében is előírt független bíróság fogalmának – a Luxemburgi Bíróság 2019. november 19-én kihirdetett ítélete rögzítette, hogy ennek eldöntéséhez vizsgálni kell az érintett fórum létrehozását megalapozó objektív feltételeket, a bírói fórum jellemzőit, valamint a tagjai kinevezésének módját, amely jogos kétségeket ébreszthet a jogalanyokban a külső tényezők, különösen a jogalkotó és végrehajtó hatalom közvetlen vagy közvetett hatásai általi befolyásolhatatlanságot, a pártatlanságot és semlegességet illetően, következésképpen a függetlenség látszatának hiányához vezethetnek.
- A C-791/19.R. számú ügyben meghozott, ideiglenes intézkedésről rendelkező végzésben 2020. április 8-án az EUB arra a következtetésre jutott, hogy a fent említett fegyelmi tanácsok működtetését Lengyelországnak haladéktalanul fel kell függesztenie. Ismét számba vette az aggályokat a bírói fórum függetlenségét illetően: a legfelsőbb bíróságon belül nagy autonómiával működő fegyelmi tanácsokat a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács (KRS) választja, akiknek tagjairól megállapítható, hogy közvetlenül a politikai hatalom által választottak, így a testület nem független a jogalkotó és végrehajtó hatalomtól.

A nemzetközi gyakorlat áttekintése után javaslom az Országos Bírói Tanácsnak ezen alapelveket és következtetéseket összevetni a Bjt. 3. § (4a) bekezdésében és a Bjt. 58. § (4) bekezdésében biztosított lehetőséggel, különös tekintettel arra, hogy hat olyan személy kinevezése történt meg a köztársasági elnök 2020. július 3-ai döntése nyomán, akik első alkalommal nyertek bírói kinevezést pályázati eljárás nélkül. Ennek kapcsán elvi és gyakorlati aggályok is felvethetők.

A Bjt. 7. § azon alapelvének, hogy a bírákat főszabályként nyilvános pályázat útján nevezik ki, garanciális elvi jelentősége van. Ez a bírói függetlenség biztosítója, hiszen azt garantálja, hogy a bírói álláshelyet valamennyi pályázó számára egyenlő esélyt biztosító, sarkalatos törvényben szabályozott pályázati eljárás eredményeként az arra legalkalmasabb jelölt nyerje el. Nemcsak az első kinevezés, hanem a magasabb bírósági szintre történő előlépés, valamint – a Kúria elnöke és az OBH elnöke kivételével – minden bírósági vezetői tisztség elnyerése is csak pályázat útján történhet. A kinevezés és előmenetel során a bírák által választott öngazgatási szerveknek (a helyi bírói tanácsnak és az Országos Bírói Tanácsnak) kiemelt szerepe van, hiszen az álláshelyet vagy a rangsorban első helyen álló, bírói tanácstól legtöbb pontot kapott pályázó, vagy pedig – az OBH elnökének előterjesztésére, az OBT egyetértésével – a második, illetve harmadik helyen rangsorolt pályázó nyerheti el. Ez is azt garantálja, hogy a törvényhozó és végrehajtó hatalom közvetlenül vagy közvetve (az általa kinevezett személyeken, azaz az OBH elnökén vagy a Kúria elnökén keresztül) a bírák kinevezésébe túlzott befolyással nem bírhat.

Minden olyan eset, amikor valaki pályázat nélkül kerül bírói kinevezésre vagy magasabb beosztásra, kivételes és jól körül határolható. Ezek egy része a bírói álláshelygazdálkodással és határozott idejű vezetői kinevezésekkel függenek össze, más részük a bírák időleges, nem ítélezési jellegű feladatainak ellátásával jár szükségszerűen együtt. Indokolt lehet a pályázat nélküli kinevezés azon okból is, hogy átjárást engedjen a bírának más tevékenységek végzésére, aminek végeztével az ítélezési munkához vissza tudnak térni. Az esetek nagy részében fel sem merülhet a kinevezési jog visszaélészerű gyakorlása, más részénél ugyan az OBT már korábban is olyan következtetésre jutott, hogy az akár visszaélészerűen is alkalmazható (lásd: a kétnapos hivatali beosztást követően másik álláshelyre történő beosztás). Ettől még maga a kivétel-szabály megtartása indokolt, viszont szükséges lehet többlet-garanciákat beépíteni.

A) A Bjt. 3. § (4a) bekezdése

Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény lényeges változást hozott a Bjt. 3. § (4a) bekezdés beiktatásával, és egy merőben új helyzetet teremtett. Olyan személyek számára nyílt meg a pályázat nélküli bírói kinevezés lehetősége, akik korábban nem voltak bírák, és jelenlegi pozíciójukat a törvényhozó hatalom aktusa révén szerezték meg. Ez azt is jelenti, hogy esetükben a legmagasabb bíróságra történő bírói kinevezésük tisztán a törvényhozó hatalom aktusában, azaz Alkotmánybíróság tagjává történő megválasztásukban gyökerezik. Ez pedig – függetlenül attól, hogy a 2020. július 3. napján történt kinevezésük alakilag megfelelt a sarkalatos törvény rendelkezéseinek – felveti a bírói függetlenség látszatának sérelmét, ami a törvényes bíróhoz való jog része.

A jogszabály azt eredményezi, hogy a legfelsőbb bírói fórum bírójának egy számottevő részét – ami a köztársasági elnök 2020. július 3-án meghozott döntésével a gyakorlatban is igazolást nyert –

- az Országgyűlés választja meg,

- határozatlan időre, évtizedekre elmozdíthatatlanul,
- minden korábbi, a Bjt-ben rögzített szakmai alapú kritériumrendszert és a bírói öngazgatás beleszólását biztosító, pályázat alapján történő bírói kinevezést nélkülözve.

Van más olyan európai ország, ahol az Alkotmánybíróság és bíróság között biztosított az átjárás, azonban – az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztási módját és feltételeit is figyelembe véve – ezen megoldások semmilyen más európai országban nem jelennek meg ilyen együttes kombinációban, ezáltal a magyar szabályozás példa nélkülinek tekinthető. Álláspontom szerint a fent felsorolt körülmények egyenként és összességükben is ellentétesek a hivatkozott nemzetközi dokumentumokban és bírói gyakorlatokban rögzített célkitűzésekkel és törekvésekkel, amelyeknek a bírói függetlenség és pártatlanság biztosítása érdekében a jövőbeni bírói szervezetet érintő változásoknak jogalkotói törekvéseit is jellemezniük kéne.

Fentiekén túl, egy további gyakorlati aggályra is szükséges rámutatni. Az Alkotmánybíróság tagjainak kiválasztási szempontjai eltér a bírák kinevezési rendjétől. A kinevezési feltételek között hangsúlyosabban jelenik meg az elméleti jogász (pl. egyetemi oktatási) tevékenység. Ez természetes, hiszen az Alkotmánybíróság szerepe alapvetően eltér a bíróságok által ellátott feladattól. Amennyiben a tudományos élet szereplőit a jogalkotó a kúriai bírói állás esetében előnyben szeretné részesíteni, ezt más eszközzel is hatékonyan elérheti, semmint az automatikus kinevezés biztosításával, hiszen ezek a szempontok a bírói kinevezés pontrendszerébe, ezáltal a meglévő pályázati rendszerbe is beiktathatók lennének.

A bírói életpálya rendszerint az alsóbb szintű járásbíróságokon (kerületi bíróságokon) kezdődik, és a bírák több éves, több évtizedes ítélkezési gyakorlatot követően pályáznak törvényszéki, ítélőtáblai álláshelyekre. A bírák ítélkezési munkáját a szolgálati jogviszonyuk alatt mennyiségi és minőségi szempontok alapján rendszeresen értékelik, amely kihatással van jövőbeli előmenetelükre. Különösen a szervezetrendszer csúcsán álló Kúria esetén kiemelten fontos, hogy a kinevezett személyek a tárgyalóteremben szerzett hosszabb idejű tapasztalattal rendelkezzenek, így a pozíciót az arra legalkalmasabb bírák nyerjék el, amit a több alkalommal történt bírói munka értékelés is garantál, hiszen a Kúria döntései ellen jogorvoslatnak nincs helye, és határozatai iránymutatásul szolgálnak az alsóbb fokú bíróságokra, ráadásul 2020. április 1. óta jóval nagyobb hányadban kötelező erővel.

B) A Bjt. 58. § (4) bekezdése

A hivatali beosztás megszüntetését követően magasabb bírói álláshelyre történő áthelyezés racionális és indokolt alapja, hogy a hosszabb ítélkezési gyakorlattal rendelkező bírók, akik időlegesen a központi igazgatásban végeznek munkát, és emiatt ítélkezési tevékenységük, tényleges bírói működésük szünetel, ne szenvedjenek csorbát természetes karrier útjukban a bírósági szervezet érdekében végzett munka miatt.

Azokban az esetekben azonban nem indokolt a más szolgálati helyre történő „ugrás” – különösen, ha a magasabb szintű beosztáshoz tanácselnöki kinevezés is társul – amikor a hivatalban végzett munka jellegére és idejére figyelemmel a beosztásra és annak megszüntetésére nyilvánvaló módon a pályázati eljárás megkerülése érdekében került sor, vagy az érintett bíró rendkívül csekély ítélkezési gyakorlattal került magasabb szintű bíróságra, akár rögtön tanácselnöki munkakörbe.

Az a tény, hogy az OBH elnökének ezen döntései a vizsgált időszakban – közel az esetek 50%-ában – más vagy magasabb szolgálati helyre juttatott bírákat pályázat nélkül, már önmagában is rámutat arra, hogy nem elszigetelt esetekről van szó, hanem általános gyakorlatról, noha a jogszabály nem főszabályként, hanem kivételként biztosítja ezt a lehetőséget.

4. JAVASLAT

Javaslom, hogy az Országos Bírói Tanács a soron következő ülésén vegye napirendjére a pályázat nélküli kinevezések kérdését, és döntsön a következőkről:

1. Javasolja az OBH elnökének a bíróságokat közvetlenül érintő jogszabályok módosításának kezdeményezését a következők szerint:³

Bszi. 103. § (3) Az OBT a személyzeti területen

m) egyetértési jogot gyakorol bíró pályázat nélküli beosztásához, ha a hivatalba beosztott bírót, minisztériumba beosztott bírót, Kúriára beosztott bírót, valamint az érintett szervhez beosztott közigazgatási ügyekben eljáró bírót a beosztás megszűnését követően az OBH elnöke nem a korábbival azonos szolgálati helyére és munkakörébe kívánja beosztani,

n) egyetértési jogot gyakorol az Alkotmánybíróság tagjának bírói kinevezéséhez, ha a kérelmező az Alkotmánybíróság tagjává történő megválasztását megelőzően nem állt bírói szolgálati jogviszonyban;

Bjt. 3. § (4a) Ha az Alkotmánybíróság tagja az Alkotmánybíróságról szóló törvény szerint kérelmezte bíróvá történő kinevezését, őt a köztársasági elnök pályázat kiírása nélkül határozatlan időre bíróvá kinevezi. Ha a kérelmező az Alkotmánybíróság tagjává történő megválasztását megelőzően nem állt bírói szolgálati jogviszonyban, kinevezéséhez az Országos Bírói Tanács egyetértése szükséges.

Bjt. 58. § (3) A hivatali beosztás megszűnését követően a bírót tényleges bírói álláshelyre, indokolt esetben pályázat nélkül tanácselnöki munkakörbe kell beosztani, illetve kinevezni a bíró hivatali tevékenységét megelőző vagy azzal legalább azonos szintű, lehetőleg a bíró lakóhelye szerinti szolgálati helyre.

(4) A bíró - hozzájárulásával - más szolgálati helyre is beosztható. Az OBT egyetértése szükséges bírónak más szolgálati helyre és más munkakörbe történő beosztásához, kivéve, ha pályázat útján nyer kinevezést.

Bjt. 232/R. § A 2019. december 20-át követően a 3. § (4a) bekezdés alapján kinevezett bíró esetében az OBH elnöke pótlólagosan kezdeményezi az OBT 103. § (3) bekezdés n) pont szerinti egyetértési jogának gyakorlását, ha az Alkotmánybíróság tagja korábban nem rendelkezett bírói szolgálati jogviszonnyal. Amennyiben az OBT a kinevezéssel nem ért egyet, a bírót a döntéstől számított 30 napon belül fel kell menteni, amelyre az OBH elnöke előterjesztést tesz a köztársasági elnöknel.

2. Javaslom, hogy az Országos Bírói Tanács a fentiekről adjon ki rövid közleményt.

Budapest, 2020. július 21.

Dr. Vadász Viktor
az OBT tagja

³ A beiktatni kívánt szövegrészek aláhúzással vannak jelölve

MEGJEGYZÉS

Az OBT az előterjesztés megtárgyalása során 2020. szeptember 21. napján **kizárólag az előterjesztés „A” pontját vitatta meg**, és dr. Matusik Tamás OBT tag - az eredeti előterjesztő által is támogatott - javaslatára úgy döntött, hogy **szövegszerű kodifikációs javaslat elfogadása helyett a kodifikációs cél és megoldás megjelölésével** fordul az OBH elnökéhez azzal a javaslattal, hogy indítványozza jogalkotás kezdeményezését az arra jogosultnál annak érdekében, hogy az Alkotmánybíróság azon tagjai, akik az alkotmánybíróvá választásuk előtt nem voltak bírók, kizárólag pályázat útján nyerhessenek el bírói kinevezést.