



RES IUDICATA

Bírák a Társadalmi Tudatosságért Egyesület

2471 Baracska, Széchenyi utca 168. Adószám: 19290405-2-07

web: www.resiudicata.hu

Email: resiudicataegyesulet@gmail.com

Tel: +36703789089; +36703185875; +36302640629

Gondolatok az igazságszolgáltatás függetlenségének helyreállításáról és jövőbeli garanciáiról - avagy Ki őrzi az őrzőket?

Az országgyűlési választások után felélénkült közbeszédben sok szó esik - többek között - az igazságszolgáltatást feltehetően hamarosan érintő változásokról. Az egyesületünk sokszor kifejezte már a szakmai - és néha kevésbé szakmai - véleményét a bíróságokat érintő különféle eseményekkel kapcsolatban a jogalkotónak is, általában nem sok sikerrel. De az eddigi nehézségek ellenére, sőt talán azok hatására még inkább, töretlenül hiszünk a civil összefogás erejében és abban, hogy van értelme együtt gondolkodni.

Az Európai Unió által Magyarország számára meghatározott feltételek teljesítésének hatékony megvalósítása céljából - aminek kiemelkedő pénzügyi jelentősége van az ország számára - feltétlenül szükséges a magyar igazságszolgáltatás függetlenségének a teljes helyreállítása. Azonban nemcsak az uniós források hazahozatalát kell garantálni, hanem egyúttal a bírói függetlenség jövőbeli védelme és a bíróságoka vetett közbizalom erősítése érdekében is tenni kell.

Egyértelmű, hogy ennek során kezdő lépésként a vezetői személycserék alapvető jelentőségűek. Egyrésztől azért, mert a Kúria elnökének már a bíróvá válása, illetve az azóta eltelt időben kifejtett tevékenysége egyaránt nem felelnek meg az európaiság és a jogállamiság követelményeinek, másrésztől az OBH elnöke vezetőként az elmúlt években teret engedett az igazságszolgáltatásba vetett közbizalom gyengülésének, a bírók közötti 'chilling effect' erősödésének, az igazgatás túlbürokratizálódásának és a bírósági szervezet anyagi kivéreztetésének.

Szeretnénk azonban határozottan felhívni a figyelmet arra, hogy a személycserék szükségesek, de a jövőre nézve nem jelentenek elégséges garanciát. A bíróságokat érintően számos területen van szükség változásra és sok problémát kell rendezni ahhoz, hogy elindulhassunk az úton, ami egy hatékony és jogállami igazságszolgáltatáshoz vezet. Az alábbiakban szeretnénk összefoglalni néhány olyan kérdést, amelyek alapvető jelentőségűek lehetnek akár már a közeljövőben történő jogalkotás során a jogállamiság gyors helyreállítása érdekében.

I. Alkotmánybírók a rendes bíróságokon?

A közbeszédben sok szó esik egyrésztől a Kúria elnökének, másrésztől pedig a hivatalban lévő alkotmánybíróknak a helyzetéről. Ez a két dolog azonban nem teljesen független egymástól és az igazságszolgáltatás szempontjából olyan helyzet alakulhat ki, ami súlyosan sértheti a jogállami garanciákat.

Az Alaptörvény értelmében¹ a jogállamiság egyik meghatározó eleme a hatalmi ágak elválasztása, aminek fontos része, hogy sem a végrehajtó, sem a törvényhozó hatalom nem alkothat olyan jogszabályokat, melyekkel az igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat rombolja és a bírói függetlenséget veszélyezteti. A hatalmi ágak elválasztása során kiemelt védelem illeti

¹ B) és C) cikk

meg a bíróságokat. Az alkotmányos biztosítékoknak garantálniuk kell, hogy a bíróságok és a másik két hatalmi ág között ne jöhessen létre politikailag meghatározott függő viszony, ne merüljenek fel jogos kétségek az ítélkezés külső befolyásmentességével kapcsolatban, ami más irányból nézve rendszerszintű dermesztő hatást is okozhat. Ezért a jogalkotónak körültekintően kell megalkotnia minden olyan szabályt, amelyek érinthetik a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos követelményét. Az eljárási szabályok kialakítása során is törekedni kell az olyan helyzetek elkerülésére, amelyek a bíró pártatlanságával kapcsolatban jogos kétségeket ébreszthetnek. A jogalkotó köteles figyelemmel lenni arra, hogy a jogszabályok ne csak az egyesbíró szintjén, de összességében se legyenek negatív hatással a bírói függetlenségre és tartózkodnia kell olyan rendelkezések meghozatalától, amelyekkel megsértheti a bírói függetlenséget.

A jogalkotó azonban 2019-ben jelenleg is hivatalban lévő kilenc, illetve korábbi alkotmánybírók számára egy olyan lehetőséget biztosított, mely alapjaiban érintheti a bírói függetlenséget, a jogállami igazságszolgáltatást és a hatalmi ágak elválasztását.

A bíróságok szervezetéről szóló törvény² 2019. december 31-ig hatályos szövege szerint a Kúria elnöke határozatlan időre kinevezett és legalább 5 éves szolgálati viszonytal rendelkező bíró lehetett. Ez 2020. január 1-től úgy módosult, hogy a szolgálati viszony számításakor többek között figyelembe kell venni az alkotmánybíróként szerzett tapasztalatot is. Ezzel a módosítással összhangban a jogalkotó 2019. december 20-i hatállyal lehetővé tette³ az Alkotmánybíróság tagjai számára, hogy kérelmükre őket a köztársasági elnök pályázat kiírása nélkül – ha megfeleltek a bírói kinevezéshez megállapított követelményeknek – határozatlan időre bíróvá kinevezhette.

A két jogszabály módosítás következménye az lett, hogy a Kúria jelenlegi elnöke - aki 2014 szeptember óta volt alkotmánybíró - 2020. október 16-án lemondott az alkotmánybírói megbízatásáról és kérelmére a köztársasági elnök⁴ 2020. július 1. napjától határozatlan időre kinevezte bírónak. Itt szükségesnek tartjuk azt is megjegyezni, hogy a köztársasági elnök ugyanezen a napon más alkotmánybírókat is kinevezett határozatlan idejű bírónak. Egyrésztől olyanokat, akik ugyan korábban már voltak bírók, de a jogszabály módosítást megelőző szabályok miatt korábban megszűnt a bírói jogviszonyuk, illetve olyanokat is, akik előtte sohasem voltak bírók.

Ezzel együtt a bírókra vonatkozó jogszabály (Bjt.) egyéb szabályait⁵ is közelítették ehhez a koncepcióhoz és a rendelkezés értelmében az újonnan bíróvá kinevezett alkotmánybírók rendes bírói jogviszonya szünetel az alkotmánybírói tisztségük fennállása alatt. Lényegében így szüntették meg a korábbi összeférhetlenségi szabályokat⁶.

A jogalkotó – véleményünk szerint alaptalan – érvelése szerint erre azért volt szükség, mert az Alkotmánybíróság tagjai megbízatásukat közvetlenül az Országgyűléstől kapják, amely széles körű konszenzussal, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választja a testület tagjait. A tizenkét éves megbízatási idő alatt a párttagság és a politikai tevékenység

²A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) 114. § (1)

³A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) 3. § (4) bekezdését egy további (4a) bekezdéssel egészítette ki.

⁴2020. június 26. napján kelt 308/2020. (VII.3.) KE határozat

⁵Bjt. 88. §

⁶A módosításokkal összefüggésben ugyanezzel a tartalommal 2019. december 20-ától az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) egy új, 10/A. §-sal is kiegészült.

tilalma miatt az Alkotmánybíróság tagjai a függetlenség alkotmányos garanciái, valamint kiemelkedő tudású jogászok, ezért nem indokolt számukra előírni, hogy a bírák jogállásáról szóló törvény szerint pályázzanak, a kinevezés kizárólag a kérelmüktől függ.

Külön érdemes megjegyezni, hogy a Bjt. lehetőséget teremtett⁷ arra is, hogy a Kúria jelenlegi elnöke a bírói szolgálati jogviszonyát rögtön a Kúrián kezdje meg. A többi, kérelemre kinevezett alkotmánybíróra ez a szabály már nem vonatkozik, mert 2023. június 1-től módosult. Tekintettel arra, hogy a jelenleg hivatalban lévő – 2023. június 1-ig kinevezett – *kilenc* alkotmánybíró közül *kettő* alkotmánybíró az összeférhetlenségi szabályok megszüntetését követően került az Alkotmánybíróságra és a bírói szolgálati viszonyuk csak szünetel, az alkotmánybírói tisztségük megszűnése után visszamehetnek az eredeti bírói helyükre (a Kúriára). A hét másik alkotmánybíróból egy elérte a felső korhatárt, három pedig az öregségi nyugdíjkorhatárt, többen pedig határozatlan időre úgy kaphattak bírói kinevezést, hogy nem volt korábbi szolgálati helyük, hiszen előtte sosem voltak bírók, vagy az összeférhetlenség miatt megszűnt, ezért a jogalkotó rögzítette⁸, hogy az alkotmánybírói tisztségük megszűnése után a választásuk szerinti ítélőtáblára kerülnek. Ez azt jelenti, hogy lényegében a hivatalban lévő és kérelmükre bírónak kinevezett *három* alkotmánybíró az alkotmánybírói tisztségük megszűnése után eldöntheti, hogy melyik ítélőtáblán kíván ítélkezni úgy, hogy az érintettek közül egy alkotmánybíró volt korábban ténylegesen ítélkező bíró.

Összességében jól látható, hogy a 2019-ben bevezetett szabályozás egymásra épülő, a jogalkotó céljait elérni kívánó logikai egységet képez. A módosítással elérte a jogalkotó, hogy a Kúria jelenlegi elnöke korábbi bírói múlt nélkül kúriai bíróvá vált, majd szinte azonnal elnöki kinevezést is kapott, amelynek során azonban a bírói öngazgatás csúcsszerve, az Országos Bírói Tanács nem támogatta. Ez azonban azt jelenti, hogy ha elnökként nem is marad hivatalban, attól még továbbra is a Kúrián folytathatja a bírói pályafutását. Emellett több, jelenleg hivatalban lévő alkotmánybíró is határozatlan időre szóló bírói kinevezéssel rendelkezik és az alkotmánybírói tagságuk megszűnését követően felsőbb bíróságon ítélkezhetnek. A jogszabály pedig⁹ lehetőséget ad még arra is, hogy pályázat nélkül tanácselnöki kinevezést és *ad absurdum* akár arra is¹⁰, hogy a Kúriára beosztást kapjanak. Tehát előállhat akár az a helyzet is, hogy az alkotmánybírói tagságuk megszűnésével egyidejűleg valamennyien a Kúrián kezdenek meg az ítélkező tevékenységüket.

Mivel az Alkotmánybíróság tagjait (és a Kúria elnökét is) az országgyűlés választja, ezért a bírói státuszt érintő fent részletezett jogszabálymódosítás sérti az igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat, hiszen a jogalkotó pályázat nélkül biztosított több bíróként soha nem ítélkező alkotmánybíróknak határozatlan idejű bírói tisztséget, akik ezáltal bekerülhetnek az igazságszolgáltatás rendszerébe. Ezzel a jogalkotó még a látszatát sem biztosította annak, hogy elkerülje a politikai befolyásolás lehetőségét. Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy egy határozatlan időre kinevezett bíró elmozdítása jogszabályi garanciákhoz kötött, tehát lényegében - ha nem követ el nagy szabálytalanságot - akkor az elmozdíthatatlansága garantált.

Habár a 2023-ban megvalósult igazságügyi reform során, a fent hivatkozott jogszabályi rendelkezések hatályukat veszítették, ezért az azóta kinevezett alkotmánybírók már nem kaphattak *quasi* automatikusan bírói tisztséget, így a későbbi visszaélés lehetőségét a jogalkotó az Európai Bizottsággal folytatott tárgyalások eredményeképpen kiiktatta. Ennek ellenére ki

⁷Bjt. 88. § (3)

⁸Bjt. 232/X. § (1)

⁹Bjt. 88. § (2) bekezdés utal a Bjt. 58. § (3) és (4) bekezdéseire, mint alkalmazandó részletszabályokra

¹⁰Bjt. 31. § (5), 32. § (1b)

kell emelni, hogy jelenleg a Kúria elnöke egy olyan volt alkotmánybíró, aki sohasem volt korábban bíró, csupán a jogalkotó politikai akarata alapján vált kúriai bíróvá, ugyanakkor a bírói tisztségéből végső soron elmozdíthatatlan, és amennyiben nem lát el igazgatási feladatokat, akkor is a szervezetben marad és ítélkezik. A hivatalban lévő a jogszabállyal érintett kilenc alkotmánybíróból három ítélőtáblai, de kirendelés esetén akár mind az öt érintett kúriai bíróként kezdheti meg az ítélkezést, amennyiben megszűnik az alkotmánybírói tisztségük.

Mindezeket összegezve rögzíthető, hogy a jogállami követelményekkel összeegyeztethetetlen és az uniós joggyakorlattól idegen, hogy alkotmánybírók tisztségük megszűnését követően alanyi jogon, kizárólag a saját nyilatkozatuk alapján a rendes bírósági rendszerben bíróvá váljanak. A bírói függetlenség elve megköveteli, hogy a bírók kinevezése ne politikai testület által történjen. Az országgyűlés, mint politikai szerv nem adhat mandátumot az igazságszolgáltatást végző bírói pozíciók betöltésére. Az egyéni bírói függetlenség mellett a bírósági szervezetrendszer intézményi függetlensége is megköveteli, hogy a bírói kinevezésre minden bíró esetén azonos módon kerüljön sor. Minden bírónak pályázati úton kell elnyernie a tisztségét, akit a köztársasági elnök nevez ki. Amennyiben vannak olyan bírók, akik egy politikai szerv döntése alapján a bíróvá válás rendes feltételeinek teljesítése nélkül nyerik el kinevezésüket, úgy a bírói függetlenség intézményes garanciája és ezáltal a jogállamiság elve csorbulna. A bírókkal szembeni elvárások és az állampolgárok bíróságokba vetett bizalma megköveteli, hogy az egyedi ügyekben ítélkező bírók, különösen a felsőbbbíróságokon olyan személyek legyenek, akik rendelkeznek bírói tapasztalattal és a bírói pályázati rendszer által kerültek kinevezésre, így képesek az egyedi jogvitákat a belső bírói szakmai követelmények szerint elbírálni.

II. A bírói kinevezés

A fenti gondolatot folytatva röviden kitérünk arra is, hogy álláspontunk szerint általában a teljes pályázati rendszer újragondolása szükséges. Ennek keretében el kell végezni a jelenlegi rendszer hatásvizsgálatát, elsősorban arra a kérdésre koncentrálni, hogy megvalósult-e a bírói pálya nyitottabbá tétele, ami az alapvető célkitűzése volt az objektív pontozásra alapított pályázati rendszernek, majd a bírói alsó korhatár felemelésének. Amennyiben a válasz erre a kérdésre nemleges, az egész rendszer kiindulópontja kérdőjeleződik meg.

Ezen túlmenően abból kell kiindulni, hogy a pályázati rendszer nem választható el a bírói életpályától. Ezért az első szükséges lépés, hogy a jogalkotó – értelemszerűen a bírói testületekkel közösen – meghatározza a bírói életpálya alapvető jellemzőit, ennek keretében azt is, hogy melyik bírósági szinten milyen tudást, tapasztalatot és képességeket várunk el egy bírótól. Ha ezek letisztázódnak, akkor lehet meghatározni, hogy egy bírói pályázatnál milyen teljesítményeket kell figyelembe venni, és azok milyen súllyal érvényesüljenek az adott bírósági szintre kiírt pályázatnál.

Azt gondoljuk, hogy a jelenlegi szabályozás egyik legnagyobb problémája az, hogy a pályázati rendszer nem veszi figyelembe, hogy az egyes szinteken a magas színvonalú bírói munka elvégzése más-más képességeket, tudást, tapasztalatot feltételez.

III. A bírósági igazgatás

A hatályos jogszabályok által 2012-ben létrehozott, szükségtelenül költséges és túlbürokratizált 'hibrid' igazgatási modellt a születése pillanatában több szempontból is nagyon erősen kritizálta

a Velencei Bizottság¹¹. Az elmúlt években a kialakított rendszer a gyakorlatban is bizonyította számos gyengeségét a bírói függetlenség garantálása szempontjából.

Röviden összefoglalva a magyar igazságszolgáltatás központi igazgatásának legmeghatározóbb szereplője az Országos Bírói Hivatal (OBH) elnöke, akit nagyon erős jogkörökkel ruháztak fel a jogalkotó. A munkáját egy több száz főt foglalkoztató hivatal támogatásával végzi. Az OBH Elnökét ellenőrzi az Országos Bírói Tanács (OBT), a bírói öngazgatás csúcsszerve, amelynek 14 tagját a bírók választják és lényegesen gyengébb jogkörei vannak az OBH elnökénél. Az OBT munkáját is segíti egy hivatal. A harmadik fontos szereplő a fenti struktúrától elkülönülve működő Kúriának az elnöke, aki egyben az OBT 15. tagja is az Alaptörvény alapján¹². A Kúria elnöke teljesen önállóan, a saját hivatalán keresztül irányítja a Kúriát. Az OBH és a Kúria elnökét az Országgyűlés választja 2/3-os többséggel.

Azon túl, hogy a fenti rendszer rengeteg pénzügyi és humán erőforrást von el teljesen feleslegesen a tényleges bírói munkát végző bíróktól, fontosnak tartjuk kiemelni, hogy az OBH elnöke nevezi ki a megyei bíróságok és az ítéletábrák elnökeit és kollégiumvezetőit, akik az alsóbb szintű bírósági vezetők kinevezéséért felelnek, illetve irányítják a szakmai munkát. Az egymással alá-fölé rendeltségi viszonyban lévő egyszemélyi vezetők rendelkeznek valamennyi olyan jogkörrel, amelyek a bírói státuszt és a bírók napi munkavégzését alapjaiban érintik.

A bíróság szervezeteiről szóló jogszabály a bírósági elnököket feljogosítja a munkáltatói jogok gyakorlására¹³, valamint a bírák jogállásáról szóló törvény¹⁴ pedig több helyen elszórva határozza meg azokat a feladataikat, amelyek a bírók helyzetét alapjaiban érintik, mint például a bírói pályázatok, a bírák beosztása, a munkájuk értékelése vagy az integritási eljárás lefolytatása és a fegyelmi eljárás kezdeményezése.

Az OBH elnöknek és a fenti igazgatási modellnek a bírókkal kapcsolatos hatásköreiről¹⁵ a Velencei Bizottság megállapította, hogy „*az OBH Elnöke nem csupán a bíróságok hatékony igazgatója, hanem az ügyek más bírósághoz való áttételének jogán, valamint az egyes bírákra és a bírói kar belső felépítésére gyakorolt befolyásán keresztül szorosán beavatkozik a bírói döntéshozatalba*”¹⁶. A jogszabályok a Kúria elnöke számára ugyanazokat a hatásköröket biztosítják a kúriai bírók státuszát és a mindennapi munkájukat érintően, mint a többi bírósági vezető részére.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata szerint a bírói függetlenség megköveteli, hogy a bírák ne csak a bírói testületen kívüli befolyásoktól legyenek védve, hanem a testületen belüli indokolatlan befolyásoktól egyaránt. Ez a belső bírói függetlenség azt jelenti, hogy sem a kollégáik, sem a bíróságon igazgatási feladatokat ellátó személyek – például a bíróság elnöke vagy más vezetője – ne utasíthassák őket és ne gyakorolhassanak nyomást rájuk. Ha a bírói karon belüli - különösen a bíróknak az igazgatási vezetőkkel szembeni - bírói függetlenséget biztosító garanciák hiányoznak, akkor a bíróság függetlenségével és pártatlanságával kapcsolatban felmerülő kétségek objektíven indokoltnak tekinthetők¹⁷.

¹¹Venice Commission, Opinion 663/2021, Strasbourg, 19 March 2012

¹²Alaptörvény 25. cikk (6)

¹³Bszi. 119. §

¹⁴Bjt.

¹⁵Bszi. 76. §

¹⁶Venice Commission, Opinion 663/2021, Strasbourg, 19 March 2012, para 36.

¹⁷PARLOV- TKALČIĆ v. CROATIA, no. [24810/06](#), para 86.

A bírósági igazgatással kapcsolatban többféle megoldási lehetőség létezik, de a tapasztalataink azt mutatják, hogy a külső és a belső nyomásgyakorlással szemben a bírák által választott bírói öngazgatás szervei és a szolgálati bíróságok bizonyultak a legellenállóbbnak. A magyar bírósági szervezetben a bírói státuszt érintő kérdésekben lényegesen kevesebb jogkörük van az öngazgatási szerveknek az egyszemélyi vezetőkhez képest¹⁸. Szeretnénk kiemelni, hogy a Velencei Bizottság mindig is az erős bírói öngazgatás mellett foglalt állást¹⁹ és nemzetközi összehasonlításban is ez a megoldás tűnik a legbiztonságosabbnak.

Ezért azt az álláspontot képviseljük, hogy a bírói státuszt érintő egyszemélyi vezetői hatáskörök egyrészének (pl. fegyelmi eljárás megindítása, bírói munka értékelés) a kontrollja a szolgálati bíróságok megerősítése, a központi igazgatási hatásköröknek pedig az Országos Bírói Tanácshoz telepítése gyorsan és költséghatékonyan javítana a nyomásgyakorlás lehetőségével kapcsolatban felmerülő, az Európai Bizottság minden évben elkészített jogállami jelentésében is feltárt, illetve a rejtve maradt problémák jelentős részén egyaránt, valamint a jövőre nézve is erősítheti a bírói függetlenség belső dimenziójának a garanciáit.

Szintén az elmúlt évek negatív tapasztalatai alapján az OBT összetételével kapcsolatban megjegyezzük, hogy semmi nem indokolja azt, hogy a Tanácsban a megválasztott tagok mellett a Kúria elnöke hivatalból tag legyen. Egyértelműen az egyenlő képviselést jobban biztosítaná, ha a legfelsőbb bírósági szintet is a kollégák által megválasztott kúriai bíró képviselné. Ebből következik továbbá, hogy fontos lenne jogszabályban általános jelleggel garantálni a bírósági vezetői pozíció és az OBT tagság összeférhetetlenségét is.

IV. Egyéb kérdések

Az éves jogállamisági jelentések több további olyan kérdést is problémaként jeleznek, amelyek rendezése fontos a hatékony és jogállami igazságszolgáltatás biztosítása érdekében. Ezek közül több kérdéssel az egyesületünk korábban már részletes és a honlapon elérhető szakmai anyagokban foglalkozott²⁰.

Ilyen például a bírói kinevezés, a Jogegységi Panasz Tanács eljárásának anomáliái, a vagyoni elégtétel (ami 2026. júniusától már nemcsak a polgári, hanem a közigazgatási ügyszakot is érinti majd), illetve az egyesületünk által felkarolt kezdeményezés révén kollégáink – bírák és igazságügyi alkalmazottak vegyesen – panasszal fordultak az Európai Bizottsághoz a magyarországi bírói és bírósági alkalmazotti illetmények automatikus indexálásának hiányával kapcsolatban, ami a politikai zsarolás eszköze volt a közelmúltban.

Budapest, 2026. április 30.

a Res Iudicata Egyesület elnöksége

¹⁸Bszi. 147-153. §

¹⁹CDL-AD (2010)004, paragraphs 31 *et seq.*, 82.4, 82.6.

²⁰ <https://resiudicata.hu/velemenya-vagyoni-elegtetel-fizetesi-koteleztsegenek-bevezeteserol/>
<https://resiudicata.hu/tervezetre-adott-velemenyl/>
<https://resiudicata.hu/panasz-a-magyar-igazsagszolgalatas-intezmenyi-fuggetlensegenek-haladektalan-helyreallitasa-erdekeben/>
<https://resiudicata.hu/javaslat-a-biroi-palyazatok-soran-iranyado-szempontok-ujragondolasara/>
<https://verfassungsblog.de/hungary-preliminary-reference/>