

Vincze Attila*

Igazságügyi reform kondicionalitási mechanizmus idején**

„If you've got them by the balls, their hearts and minds will follow.”
Theodore Roosevelt

A magyar igazságszolgáltatás működését már hosszabb ideje érik kritikák. Ezek egy része némileg tompított formában megjelent az Európai Bizottság jogállamisági helyzetet bemutató országjelentéseiben is. A Kormány, illetve az igazságszolgáltatási szervezetrendszert működtető OBH és a Kúria képviselői ezekre a dokumentumokra csak nagyon szerény mértékben reflektáltak, és ezek a reakciók is leginkább az elutasítás többé vagy kevésbé finomabb változatai voltak. Erre tekintettel komoly fordulatnak tekinthető, hogy a bírósági szervezetrendszerrel kapcsolatos és az elmúlt évtizedet meghatározó viták számos pontját érintő javaslattal állt elő a kormányzat. Ezek nem titkolt célja a kondicionalitási mechanizmus keretében az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos vállalások teljesítése. A reformcsomag keretében elfogadott intézkedések számos tekintetben hoznak előrelépést, de a végeredmény még így sem tökéletes.

Tárgyszavak: bírói függetlenség, igazságszolgáltatási rendszer, jogállamisági mechanizmus, Kúria

I.

A bírói függetlenség és az uniós jog

Míg egy évtizeddel ezelőtt a bírói függetlenség csak érintőlegesen volt európai jogi kérdés, és különösen az előzetes döntéshozatali jogosultság összefüggésében merült fel, az elmúlt évek alatt masszív joggyakorlat alakult ki ennek tartalmi jegyeit illetően, amit az illiberális rezsim megjelenése indukált.

Az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 19. cikk (1) bekezdésének 2. albekezdésében megfogalmazott, a hatékony jogvédelem biztosítására irányuló tagállami kötelezettség¹ a jogorvoslathoz való

jog objektív-jogi dimenziója.² E rendelkezés értelmezése során „kopernikuszi fordulatot” jelentett, amikor azt összekapcsolták a bírói függetlenséggel és az igazságszolgáltatás szervezeti garanciájával. Az *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*-ügyben³ tett megállapítás óta az igazságszolgáltatás szervezete nem tekinthető tisztán tagállami belügynek, hanem ennek van egy európai dimenziója is,⁴ mivel a bíróságok az uniós jog érvényesülésének végső garanciái, és ezért a függetlenségük csorbítása az uniós jog hatékonyságát is potenciálisan korlátozza. Az így kialakult visszalépési tilalom (*non-regression*)⁵

* LL.M. (München), egyetemi magántanár, Wirtschaftsuniversität (Wien), egyetemi adjunktus, Masaryk Egyetem, Brno.

** A tanulmány a European Research Council (ERC) által a Horizon 2020 program keretében támogatott kutatás részeként valósult meg (INFINITY, grant agreement no. 101002660). A projekt keretében számos bíró kollégával készítettem interjút, ami nagyon sokat segített a bírósági rendszer működésének megértésében. Nekik ajánlom ezt a tanulmányt.
A kézirat egy korábbi változatához fűzött értékes megjegyzéseire a szerző Jakab Andrásnak tartozik köszönettel.

¹ NOWAK, CARSTEN: *Rechtsschutz im europäischen Verwaltungsrecht* 11. § 10. msz. in: TERHECHTE, JÖRG PHILIP (Hrsg.): *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*.

² PETER NEHL, HANNS: Artikel 47 GRC. 2. msz. In: PECHSTEIN, MATTHIAS – NOWAK, CARSTEN – HÄDE, ULRICH (Hrsg.): *Frankfurter Kommentar zu EUV/GRC/AEUV*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2017.

³ C-64/16. sz. *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* ügyben hozott ítélet (2018. február 27.) ECLI:EU:C:2018:117.

⁴ BONELLI, MATTEO – CLAES, MONIKA: Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary. *European Constitutional Law Review*. 2018/3. sz. 622.; PECH, LAURENT – PLATON, SÉBASTIEN: Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case. *Common Market Law Review*. 2018/6. sz. 1827.; JAEGER, THOMAS: Gerichtsorganisation und EU-Recht: Eine Standortbestimmung. *Europarecht*. 2018/6. sz. 611.

⁵ LELOUP, MATHIEU – KOCHENOV, DIMITRY ALEKSEJS, DIMITROVS: Opening the door to solving the „Copenhagen dilemma”? All eyes on *Republika v II-Prim Ministru*. *European Law Review*. 2021/5. sz. 692.; MADER, OLIVER: Wege aus der Rechtsstaatsmisere: der neue EU-Verfassungsgrundsatz des Rückschrittsverbots und seine Bedeu-

a tagállamokra azt a kötelezettséget rója, hogy ne fogadjanak el olyan szabályokat, amelyek sértik a bírói függetlenséget.⁶ Ez később a függetlenség biztosításának „eredménykötelezettségévé”⁷ alakult. A közös alkotmányos hagyományok részeként⁸ a bírói függetlenségnek ez a *sui generis* európai jogi felfogása⁹ lehetővé teszi a tagállami bírósági szervezet változásainak vizsgálatát,¹⁰ amint azt a nyugdíjkorhatárra,¹¹ a fegyelmi bíróságok összetételére,¹² a kirendelésre¹³ vagy a bírák szolgálati felelősségére¹⁴ vonatkozó határozatok is ékezen igazolják. A bírói fórum semlegességének és külső befolyásolástól való mentességének követelménye¹⁵ nemcsak az utasításokban megnyilvánuló közvetlen nyomásgyakorlásra vonatkozik, hanem a bírói döntéshozatalra gyakorolt közvetettebb be-

hatásokra is.¹⁶ Ennek során a mérce az, hogy egy külső szemléletben az eljárás körülményei egy demokratikus társadalomban szükséges bizalmat keltik-e, illetve kizárják-e a pártatlanságára vonatkozó bármiféle jogos kétséget¹⁷ és ennek érdekében megfelelő biztosítékokat nyújt-e a jogi szabályozás.¹⁸ Ez a személeletmód sokkal alkalmasabb azoknak a szervezeti anomáliáknak a kiszűrésére, amelyek *indirekt* módon lehetővé teszik az igazságszolgáltatás befolyásolását, mert sokkal inkább a *de facto* és nem a *de iure* függetlenség garanciáit keresi.¹⁹

Az uniós jogi követelmények nem írnak elő a tagállamok számára meghatározott igazgatási modellt vagy konstrukciót, így a bírói önkormányzat megvalósítását sem, de nyilvánvalóan preferálják ezt, mivel objektívabb és a végrehajtott hatalom számára kevésbé befolyásolható kinevezési rendszert biztosít.²⁰ Az európai bíróságok kiemelték azt is, hogy a kinevezési döntésekkel szemben rendelkezésre kell állnia jogorvoslatnak, ami egy részletesen szabályozott folyamatot előfeltételez.²¹ Megjegyzem, hogy a legújabb gyakorlat szerint egy nem megfelelő összetételű tagállami bíróság által hozott ítélet az uniós jog szerint semmis lehet.²² Ugyanakkor az anyagi jogi standardok kialakítása nem könnyítette meg az érvényesítésüket. A kondicionalitási mechanizmus ebben nagyon komoly változást hozott.

II.

A kondicionalitási mechanizmus dinamikája

Az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló 2020/2092 rendelet,²³ az ún. kondicionalitási mechanizmus teljesen megváltoztatta az

- tung für die Wertedurchsetzung. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2021/21. sz. 917. Kritikusán SCHOLTES, JULIAN: Constitutionalising the end of history? Pitfalls of a non-regression principle for Article 2 TEU. *European Constitutional Law Review*. 2023/1. sz.
- 6 C-896/19. sz. *Repubblica kontra Il-Prim Ministru* ügyben hozott ítélet (2021. április 20.) ECLI:EU:C:2021:311, 64. pont; megerősítve C-83/19., C-127/19., C-15/19., C-291/19., C-355/19. és C-397/19. sz. *Asociația „Forumul Judecătorelor din România”* egyesített ügyekben hozott ítélet (2021. május 18.) ECLI:EU:C:2021:393, 162. pont; C-791/19. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben hozott ítélet (2021. július 15.) ECLI:EU:C:2021:596, 51. pont.
- 7 C-83/19., C-127/19., C-195/19., C-291/19., C-355/19. és C-397/19. sz. *Asociația „Forumul Judecătorelor din România”* ítélet, 250. pont.
- 8 C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. A. K. egyesített ügyekben hozott ítélet (2019. november 19.) ECLI:EU:C:2019:982, 120. pont. Ehhez HUBER, PETER M.: Die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten – Identifizierung und Konkretisierung. *Euro-paceht*. 2022/2. sz. 14.; KRAJEWSKI, MICHAŁ – ZIÓLKOWSKI, MICHAŁ: EU judicial independence decentralized: A. K. *Common Market Law Review*. 2020/4. sz. 1107.
- 9 BUSTOS GIBBERT, RAFAEL: Judicial Independence in European Constitutional Law. *European Constitutional Law Review*. 2022/4. sz. 591.
- 10 TORRES PÉREZ, AIDA: From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence. *Maasticht Journal of European and Comparative Law*. 2020/1. sz. 105.; KANDLEC, ONDŘEJ – KOSAŘ, DAVID: Romanian version of the rule of law crisis comes to the ECJ: The AFJR case is not just about the Cooperation and Verification Mechanism. *Common Market Law Review*. 2022/6. sz. 1823.
- 11 C-192/18. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben hozott ítélet (2019. november 5.) ECLI:EU:C:2019:924; C-619/18. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben hozott ítélet (2019. június 24.) ECLI:EU:C:2019:531. Lásd BOGDANOWICZ, PIOTR – TABOROWSKI, MACIEJ: How to Save a Supreme Court in a Rule of Law Crisis: The Polish Experience. *European Constitutional Law Review*. 2020/2. sz. 306.; BAKÓ, BEÁTA: Judges Sitting on the Warsaw–Budapest Express Train: The Independence of Polish and Hungarian Judges Before the CJEU. *European Public Law*. 2020/3. sz. 587.
- 12 C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. A. K. ítélet; BAKÓ: i. m. 601–604.
- 13 C-748/19–C-754/19. sz. W. B. egyesített ügyekben hozott ítélet (2021. november 16.) ECLI:EU:C:2021:931.
- 14 C-791/19. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ítélet; C-83/19., C-127/19., C-195/19., C-291/19., C-355/19. és C-397/19. sz. *Asociația „Forumul Judecătorelor din România”* ítélet; C-430/21. sz. R. S. ügyben hozott ítélet (2022. február 22.) ECLI:EU:C:2022:99.
- 15 C-216/18. PPU. sz. *LM* ügyben hozott ítélet (2018. július 25.) ECLI:EU:C:2018:586, 66. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; C619/18. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ítélet, 74. pont.
- 16 C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. A. K. ítélet, 125. pont. Ebben az értelemben szintén C619/18. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ítélet, 112. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.
- 17 VAN DIJK, FRANS: *Perceptions of the Independence of Judges in Europe*. Cham, Palgrave Macmillan, 2021.
- 18 C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. A. K. ítélet, 126–130. pontok. Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban EJEB), *Fruni kontra Szlovákia*, 2011. június 21., no. 8014/07, 141. pont; EJEB *Ramos Nunes de Carvalho e Sá kontra Portugália*, 2018. június 11., no. 55391/13, 57728/13, 74041/13, 144. pont.
- 19 MELTON, JAMES – GINSBURG, TOM: Does De Jure Judicial Independence Really Matter?: A Reevaluation of Explanations for Judicial Independence. *Journal of Law and Courts*. 2014/2. sz. 187.
- 20 C-896/19. sz. *Repubblica kontra Il-Prim Ministru* ügyben hozott ítélet (2021. április 20.) ECLI:EU:C:2021:311, 66. pont.
- 21 EJEB *Gloveli kontra Georgia*, 2022. április 7., no. 18952/18; C-585/18. C-624/18. és C-625/18. sz. A. K. ítélet.
- 22 C-487/19. sz. W. Z. ügyben hozott ítélet (2021. október 6.) ECLI:EU:C:2021:798, 160. pont. MAŃKO, RAFAŁ – TACIK, PRZEMYSŁAW: Sententia non existens: A new remedy under EU law? WALDEMAR ZUREK (W. Z.). *Common Market Law Review*. 2022/4. sz. 1169.
- 23 Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről, HL L 4331., 2020.12.22., 1–10.

A jogalkotás nyomában

uniós értékek védelmének dinamikáját.²⁴ Az uniós tagság ugyan bizonyos korlátait szabta és szabja a közhatalom gyakorlásának,²⁵ ezek mégis könnyen kijátszhatóak és ezért kevésbé hatékonyak voltak, aminek következtében csak minimális valós nyomást fejtettek ki.

A kondicionalitási mechanizmus elfogadása előtt alapvetően három lehetséges eszköz állt rendelkezésre: (1) a tagsági jogok felfüggesztésére irányuló eljárás az EUSZ 7. cikke szerint, (2) a kötelezettségszegési eljárás (Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, a továbbiakban EUMSZ 258–260. cikkek), valamint az (3) előzetes döntéshozatali eljárás (EUMSZ 267. cikk). Ezekhez képest a pénzvisszatartáson keresztül pénzügyi nyomásgyakorlás – akár a kondicionalitási mechanizmus akár a *Recovery and Resilience Facility* keretében – (4) egészen más dinamikájú.

(1) Az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás egyhangú döntéshozatalt követel meg az Európai Tanácsban, ami ugyan érthető, hiszen az egyik legfontosabb döntésről van szó, ami ugyanakkor nagyon nagyfokú egységet igényelne, ami politikailag relatíve könnyen blokkolható és ezért nagyon nehezen teljesíthető előfeltétel. Bár közismerten nukleáris opciónak tekintik ezt az eljárást, ugyanakkor nem érte el azt az elrettentő hatást, amit a nukleáris fegyverek a hideg háború során, vagyis a bevetettségükből fakadó reális kockázat miatti aggodalom elég volt ahhoz, hogy ne kelljen e fegyvereket soha bevetni. Ezzel szemben a tagállamok nem igazán számolnak a nukleáris fenyegetettséggel, és éppen ezért nem is hat rájuk különös elrettentő erővel. Ennek az elsődleges oka az, hogy az eljárás legutolsó lépésében (a tulajdonképpeni szankciók életbe léptetéséhez) az érintett tagállamot leszámítva egyhangú döntésre van szükség a tagállamok részéről, amire igen kicsi az esély.

(2) A kötelezettségszegési eljárásoknak számos tökéletlensége van. Egy ideig kérdéses volt, hogy lehet-e, illetve érdemes-e kifejezetten az uniós értékek, így például a bírói függetlenség megsértését a kötelezettségszegési eljárás keretében kifogásolni, vagy pedig az a célravezetőbb, ha valamilyen más konkrét, kézzelfoghatóbb, speciális norma megszegésébe csomagolják az adott problémát, például a bírói kar kényszernyugdíjazását és ezen keresztül a vezető pozícióban lévő bírák eltávolítását az életkoron alapuló diszkriminációként érdemes-e prob-

lematizálni.²⁶ Ez a kerülő út nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.

A portugál bírák ügyében (*Associação Sindical dos Juízes Portugueses*) előzetes döntéshozatali eljárásban meghozott ítélet²⁷ óta egyértelművé vált, hogy a bírói függetlenség megsértése közvetlenül is az elsődleges jog megsértésé-ként értelmezhető és nem kell kerülő utakat keresni. Annak ellenére, hogy az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban EUB) megnyitotta az utat ezzel a kötelezettségszegési eljárások előtt is, a Bizottság kifejezetten kevés alkalommal élt ezzel az eszközzel. A kötelezettségszegési eljárás megindítása a Bizottság előjoga,²⁸ amit a korlátozott anyagi és emberi erőforrások hatékony felhasználását, valamint egy tagállammal folytatott jogvita lehetséges előnyeit és hátrányait mérlegelve²⁹ gyakorol. Megállapítható ugyanakkor, hogy a Bizottság csak nagyon kevés esetben indított eljárást az EUB előtt, különösen annak a fényében, hogy milyen kritikákat fogalmazott meg a jogállamiság helyzetéről kiadott éves közleményeiben.³⁰

A kötelezettségszegési eljárások másik problémája az eljárás tárgya, egészen pontosan az a kérdés, hogy a jogszabály vagy annak alkalmazása legyen-e a jogvita tárgya. Eljárásjogilag mind a kettő lehetséges, hiszen a norma valósága nem mindig egyezik a jogszabállyal, és mind

26 VINCZE, ATTILA: The ECJ as the Guardian of the Hungarian Constitution: Case C-286/12 Commission v. Hungary. *European Public Law*. 2013/3. sz. 489.

27 C-64/16 sz. *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* ítélet.

28 KARPENSTEIN, ULRICH: Artikel 258 AEUV, 14–16. msz. In: GRABITZ, EBERHARD – HILF, MEINHARD – NETTESHEIM, MARTIN (Hrsg.): *Das Recht der EU*. München, C. H. Beck, 2022.

29 KARPENSTEIN: i. m. 4–7. pont; BÖRZEL, TANJA: *Why Noncompliance: The Politics of Law in the European Union*. Ithaca, London, Cornell University Press, 2021, 20–23.; CHERUVU, SIVARAM: When does the European Commission Pursue Noncompliance? *European Union Politics*. 2022/3. sz. 375. KELEMEN, DANIEL – PAVONE, TOMMASO: *Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union*. APSA Preprints 2022, doi: 10.33774/apsa-2022-c0qjl.

30 SCHEPPELE, KIM LANE: The Treaties Without a Guardian: The European Commission and the Rule of Law. *Columbia Journal of European Law*. 2023/2. sz. 93.; JAKAB, ANDRÁS: *Three misconceptions about the EU rule of law crisis*. *VerfBlog*. 2022/10/17. <https://verfassungsblog.de/misconceptions-rol/> (2023.04.15.). A Bizottság valójában csak néhány esetben támadta meg közvetlenül a jogállamiságot, a lengyel bírák nyugdíjkorhatárának csökkentésével kapcsolatos két ügyben (C-192/18. *Bizottság kontra Lengyelország*; C-619/18. *Bizottság kontra Lengyelország*) jogi szempontból valójában nem voltak bonyolultak, azokról Magyarországgal összefüggésben már korábban döntöttek [C-286/12. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben hozott ítélet (2012. november 6.) ECLI:EU:C:2012:687]. A bírák fegyelmi felelősségéről szóló ügy (C-791/19. sz. *Bizottság kontra Lengyelország*) széles körű vitát váltott ki az uniós jog elsőbbségéről. DIMITRIOS SPIEKER, LUKE: The conflict over the Polish disciplinary regime for judges – an acid test for judicial independence, Union values and the primacy of EU law: Commission v. Poland. *Common Market Law Review*. 2022/3. sz. 777. A harmadik ügyben néhány napja született – a Bizottság keresetének jelentős részben helyt adó – ítélet [C-204/21. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben hozott ítélet (2023. június 5.) ECLI:EU:C:2023:442] ECLI:EU:C:2023:442. Összefoglalóan BONELLI, MATTEO: Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice. *European Constitutional Law Review*. 2022/1. sz. 30.

24 MADER, OLIVER: Rechtsstaatlichkeit und Haushalt: Der Stand des Werteschutzes in der EU nach dem Streit über die Rechtsstaatsverordnung. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2021/4. sz. 133.; WEBER, FERDINAND: Horizontale Unionsaufsicht und vertikale Wertentwicklung zum Schutz der unionalen Verfassungsidentität. *Europa-recht*. 2022/6. sz. 783.; FISCICARO, MARCO: Protection of the Rule of Law and 'Competence Creep' via the Budget: The Court of Justice on the Legality of the Conditionality Regulation. *European Constitutional Law Review*. 2022/2. sz. 334.

25 BOZÓKI, ANDRÁS – HEGEDŰS, DÁNIEL: An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union. *Democratization*. 2018/7. sz. 1173.

a kettő ellentmondhat az uniós jognak, akár más szabályokkal együtt alkalmazva, akár az adott tagállam sajátos jogi és intézményi keretei között.³¹ Ugyanakkor a visszaélészerű alkalmazás bizonyítása kifejezetten nehéz, ha olyan belső jellegű személyi és igazgatási természetű ügyekről van szó, amelyekhez a Bizottságnak nincsen hozzáférése. Ezek hiányában az egyes esetlegesen felmerülő visszasságok jelentőségének pontos értékelése mindenképpen körülményes, és nehezen dönthető el, hogy egy eseti hibás döntésről van szó-e (ami lényegében bárhol előfordulhat), vagy rendszerszerű problémáról.³² A ténylegesen érvényesülő normatartalommal kapcsolatos bizonyítási nehézségek miatt a Bizottság leginkább csak a jogszabály normaszövegét kifogásolja, amely pedig a legtöbb esetben nem szükségszerűen esik egybe a gyakorlattal. A normatív keret és az ez alapján kialakuló tényleges gyakorlat közötti különbség azért fontos, mert a jelenlegi magyar politikai-alkotmányos rendszer Körösényi András, Illés Gábor és Gyulai Attila értelmezése szerint egy plebiszciter vezéremokrácia,³³ amelyben a hatalomgyakorlás a formális intézményi keretek olyan alakítgatásával, barkácsolásával történik, amely lehetővé teszi klientelista, informális³⁴ kapcsolatok működtetését. A politikai rendszer formális és informális elemei erősítik és támogatják egymást, mégpedig olyan módon, hogy a formális szabályrendszer az informális elemek működtetésének előmozdítására szolgál. A formális hatásköri, ellenőrzési, felelősségi és elszámoltatási mechanizmusok alakítgatása – bővítése, szűkítése, erősítése vagy gyengítése – arra szolgál, hogy az informális mechanizmusok tudjanak teret nyerni.³⁵ Ezek ugyanakkor informalitásuknál fogva csak kevésbé ismertek és leginkább indirekt bizonyítékok (furcsa és nehezen magyarázható egybeesések) állnak rendelkezésre.

A harmadik perjogi probléma az ítéletek joghatása: a kötelezettségzegési eljárásokban ugyanis megállapítási és nem jogalkotó ítélet születik, a tagállamnak pedig „meg

kell tennie az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket” [EUMSZ 260. cikk (1) bek.]. Ennek következtében a tagállam és a Bizottság közötti alkudozás tárgya a teljesítés, ami végeredményben oda vezet, hogy az ítéleteket a legritkább esetben teljesítik teljes terjedelmükben (a magyar bírák kényszernyugdíjazásának megoldása sem az lett, hogy valamennyi bíró kollégát visszavettek volna korábbi státuszukba, hanem egy az életkoron alapuló diszkriminációt kompenzáló kompromisszumos megállapodás született, amit a Bizottság elfogadott az ítélet teljesítésének). A Bizottságnak nincsenek erőforrásai minden ítélet teljes mértékben történő végrehajtásának ellenőrzésére, ezért logikusan keresi azt a megoldást, amivel a konfliktus deeszkálálható még akkor is, ha ennek az az ára, hogy eltekint a maximális mértékű végrehajtástól. Ha ugyanis nem lenne elégedett a tagállam intézkedéseivel [EUMSZ 260. cikk (2) bek.], akkor újabb keresetet kellene indítania, melynek eredményeképpen a tagállamra kényszerítő bírság kiszabását indítványozza. Ennek végrehajtása további konfliktusforrást generál úgy, hogy az eredetileg kifogásolt probléma megoldásához nem kerültünk közelebb.

Az ítélet továbbá csak a kereset tárgyát érinti, tehát ha a tagállam a vitatott szabály helyett elfogad egy hasonló tartalmú megoldást kis módosítással, azt a Bizottságnak újra perre kell vinnie, ha nem ért vele egyet, és ez a macska-egér játék elég sokáig játszható olyan módon, hogy a végeredményben jogellenes tagállami szabály számos jogviszonyra lesz alkalmazható, amíg a tagállam be nem adja derekát és ki nem vezeti azt a jogrendjéből. Ekkor pedig az uniós jogba ütköző jogszabály már sok esetben elérte az a gazdasági vagy politikai célját, és a tagállam relatíve keveset veszítve mondhat le róla.

(3) Az előzetes döntéshozatali eljárások legnagyobb rákfénje az, hogy a tagállami bíróságok közreműködését követeli meg, és a tagállami bíróság előterjesztése nélkül nem indul meg. Az előterjesztés hiányát a magyar Alkotmánybíróság nem szankcionálja, ezért a bíróságok következmények nélkül bújhatnak ki ez irányú kötelezettségeik alól. Ezért leginkább az előterjesztési hajlandóság hiányának és nem a problematikus ügyek alacsony számának tudható be az, hogy Lengyelországból lényegesen több ügy kerül Luxembourgba, mint Magyarországról. Amíg egy bírói kinevezés jogszerűségének kérdését a lengyel bíróságok minden további nélkül előterjesztették,³⁶ addig hasonló magyar ügyeket a bíróságok nem peresíthetőnek nyilvánítottak,³⁷ hasonlóan jártak el az alkalmazatlan minősítés esetén is,³⁸ és az előzetes döntéshozatali kérelmet pedig szintén elutasították,³⁹ ami az Alkotmánybí-

31 Michal Bobek főtanácsnok záróindítványa. C-83/19., C-127/19., C-195/19., C-291/19., C-355/19. és C-397/19. sz. *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”* egyesített ügyekben hozott indítvány (2020. szeptember 23.) ECLI:EU:C:2020:746, 241–245 pontok.

32 KOVÁCS ÁGNES: Új modell a bírósági igazgatásban: bírák központi nyomás alatt. *Budapesti Könyvszemle*. 2019/3–4. sz. 240.; VADÁSZ VIKTOR: Krízis a bírósági igazgatásban? *MTA Law Working Papers*. 2018/13. sz.; VIRÁG CSABA: Észrevételek Vadász Viktor „Krízis a bírósági igazgatásban?” című írásához. *MTA Law Working Papers*. 2018/13. sz.; EUROPEAN COMMISSION: *Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Hungary*. SWD (2021) 714 final.

33 KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – ILLÉS GÁBOR – GYULAI ATTILA: *Az Orbán-rezsim*. Budapest, Osiris-TKPTI, 2020.

34 HELMKE, GRETCHEN – LEVITSKY, STEVEN: Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*. 2004/4. sz. 725. „socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside of officially sanctioned channels”.

35 JAKAB, ANDRÁS: Informal Institutional Elements as Both Preconditions and Consequences of Effective Formal Legal Rules: The Failure of Constitutional Institution Building in Hungary. *The American Journal of Comparative Law*. 2020/4. sz. 760.

36 C-824/18 sz. A. B. ügyben hozott ítélet (2021. március 2.) ECLI:EU:C:2021:153.

37 Mfv.X.10.049/2021/16. sz. ítélet (Kúria).

38 SZÉ.5/2021/22. sz. ítélet (elsőfokú Szolgálati Bíróság).

39 SzfÉ.9/2021/14. sz. ítélet (másodfokú Szolgálati Bíróság [Kúria]).

A jogalkotás nyomában

róság szerint nem jelenti a hatékony jogorvoslathoz való jog sérelmét.⁴⁰ Mivel láthatóan a magyar bírósági szervezet nem képes önmagát sem megvédeni (egy-két kétségbeesett segélykiáltástól eltekintve⁴¹), az EUB sem nagyon tud melléjük állni: *ubi non accusator, ibi non iudex*.

Az a gondolat, hogy a peres felek hivatkoznak egy folyamatban lévő ügyben arra, hogy az adott bírói fórummal kapcsolatosan jogállami aggályaik vannak, és ezért kérnék a bírósági szervezeti törvény előzetes döntéshozatalra utalását, perjogilag nem kizárt konstrukció, ugyanakkor alábecsüli a rizikót, amit egy sikertelen indítvány jelent. A bíróságok – érthető módon – nem szokták honorálni a saját legitimitásuk megkérdőjelezését.⁴² Ha sikeres is lenne az indítvány, ennek ténylegesen a tagállami bíróságoknak kell érvényt szerezniük, ami végső soron a felsőbbbíróságok és az alkotmánybíróságok ellenállásán is el tud vérezni,⁴³ ahogy azt a lengyel⁴⁴ vagy a román⁴⁵ eset is mutatja.

(4) Ezen peremfeltételek mellett összetett és nehézkes a jogállami kritériumok kikényszerítése egy tagállammal szemben. A jogállamisági kondicionalitási mechanizmus elfogadása megfordította ezt a dinamikát, és immár nem a Bizottságnak kell a hiányosságokat bizonyítania, hanem a tagállamnak kell megfelelnie bizonyos követelményeknek, és a Bizottság (a Tanács támogatása mellett) lényegében maga állapíthatja meg azt, hogy kielégítőek-e a tagállam által tett vállalások vagy sem. Ennek során nyilván nem járhat el önkényesen, de mindenképpen megszabadul a bizonyítási szükséghelyzettől és a keresettípusok zártságának szorításából és a tagállamnak kell olyan vállalásokat tennie, amelyek kellőképpen meggyőzőek.

III.

A jogszolgáltatási rendszer kritikái

A bírósági szervezettel kapcsolatosan számos kritika és aggály került megfogalmazásra az elmúlt bő egy évtizedben, de az igazságszolgáltatás közvetlen befolyásolását a legkritikább esetben vetették fel. Ehelyett leginkább azt rótták fel, hogy közvetetten, indirekt módon avatkozik

be a politika a bíróságok működésébe. A direkt befolyásolás a bírósági rendszer számos jellemzője miatt körülményes és kockázatos, tehát komoly politikai költséggel jár: a tárgyalás nyilvánossága, a társas bíraskodás és a többfokú jogorvoslati rendszer mind olyan körülmények, amelyek a beavatkozás sikerességét korlátozzák és kockázatát növelik.

A megjelent kritikák leginkább abba az irányba mutatnak, hogy a befolyásolási kísérletek inkább közvetett jellegűek és a konformista magatartást leginkább pozitív vagy negatív ösztönzőkkel (*nudging*)⁴⁶ igyekeznek elérni. Ezek olyan mechanizmusok, amelyek a bírói karrierutakra és munkakörülményekre hatnak, mivel minden ilyen kérdésben a bíróság elnökének messzeszemő befolyása van. Ennek megfelelően a legtöbb esetben egy néha nehezen konkretizálható *chilling effect* jelenségről hallani. Ugyanakkor az is igaz, hogy ha a bíró a teljes munkaidejét a bíróságon tölti és semmilyen kívánsága nincsen a munkáltatói jogokat gyakorló elnökkel szemben, akkor a közvetett befolyásolási lehetőségek is minimálisak. Ugyanakkor ez egy szerzetesi jellegű életmódot és ambícióatlan attitűdöt követel meg, ami sok esetben életszerűtlen. Közvetlen befolyásolás, a bíró ítélkező tevékenysége miatti számonkérés vagy büntetése ugyanakkor hagyományosan egy vörös vonal, és csak a bírói szervezetet nem ismerő emberben fordulhat meg olyan gondolat, hogy az ítéletek konkrét tartalma miatt a bíró felelősségre vonására kerülhet sor.

Inkább kiegészítő és pontszerű beavatkozást tesznek lehetővé azok a – reformcsomaggal által is érintett – különleges jogorvoslati megoldások, amelyek jogerőssé vált ügyek újbóli felülvizsgálatát teszik lehetővé olyan fórumok előtt, amelyek összetételére a Parlament kétharmados többségének befolyása van: ezek a Kúria és az Alkotmánybíróság. E bíróságok önmagukban jogosnak tűnő érdekek alapján vehetőek igénybe, mint a jogegység vagy az alkotmányosság védelme, azonban (legalábbis a kritika szerint) a hatalom számára nem kedvező döntések kiigazítására szolgálnak.

A kritika a következő technikák alkalmazását rója fel: kapuőrzés, kanalizálás, jutalmazás és büntetés (*Zuckerbrot und Peitsche*), valamint a vészfékezés. Ezek kialakítása során megfigyelhető az az instrumentalista jogszemlélet, amit Körösenyi András, Illés Gábor és Gyulai Attila⁴⁷ a jogrendszerrel való barkácsolásként ír le: a korábban fennálló jogintézmények lebontása és a hatalom számára előnyös átalakítása. Ahhoz, hogy ezek a jogi technikák megbízhatóan üzemeltethetőek legyenek, szükségesek a Körösenyi–Illés–Gyulai⁴⁸ szerzőhármas szóhasználatára szerinti prebendalista (személyes, informális függőségi) kapcsolatok is, mivel a formális szabályrendszer az infor-

40 3239/2022 (V. 18.) AB végzés.

41 C564/19. sz. IS ügyben hozott ítélet (2021. november 23.) ECLI:EU:C:2021:949; ehhez SCHEPPELE, KIM LANE: The law requires translation: The Hungarian preliminary reference on preliminary references. IS. *Common Market Law Review*. 2022/4. sz. 1107.

42 WEGNER, WILLIAM E.: Disqualifying the Judge. *Litigation*. 1996/3. sz. 44.

43 VINCZE, ATTILA: Unsere Gedanken sind Sprengstoff – Zum Vorrang des Europarechts in der Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts. *Europäische Grundrechtszeitschrift*. 2022/1–8. sz. 13.

44 Lengyel Alkotmánybíróság 2021. október 7-i K 3/21 sz. ügyben meghozott ítélete.

45 MORARU, MADALINA – BERCEA, RALUCA: The First Episode in the Romanian Rule of Law Saga: Joined Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 and C-397/19, Asociația Forumul Judecătorilor din România, and their follow-up at the national level. *European Constitutional Law Review*. 2022/1. sz. 107–108.

46 A fogalomhoz THALER, RICHARD H. – SUNSTEIN, CASS R.: *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven, Yale University Press, 2008.

47 KÖRÖSENYI–ILLÉS–GYULAI: i. m.

48 Uo.

mális elemek működtetésének előmozdítására szolgál. A formális hatásköri, ellenőrzési, felelősségi és elszámoltatási mechanizmusok alakítgatása – bővítése, szűkítése, erősítése vagy gyengítése – pontosan arra szolgál, hogy az informális mechanizmusok tudjanak teret nyerni. Ahhoz azonban, hogy ezek az informális struktúrák működni tudjanak, szükséges a kiválasztási és előléptetési folyamatok áramvonalassá tétele diszkrecionálisan gyakorolható és korlátozottan kontrolálható hatáskörök révén. Az utóbbiak kapcsán voltak a legélesebb és legmesszemenőbb viták elsősorban abban a tekintetben, hogy egyes kivételes hatáskörben gyakorolt kinevezési és előléptetési döntések gyakorlása (vagy a kinevezés megtagadása) mikor (milyen mennyiségi vagy minőségi kritériumok alapján) éri el azt a kritikus tömeget, amikor ezek már rendszerszintű problémává válnak.⁴⁹

A bírósági szervezetrendszert áttekintve megállapítható, hogy az igazgatási hatáskörök a törvényszéki és ítélőtáblai elnököknél összpontosulnak (25 személy),⁵⁰ akiknek a kinevezésére az Országos Bírói Hivatal (OBH) elnöke meghatározó befolyással bírt, és számos kinevezéssel kapcsolatosan merült fel kritika, mert külső szemlélő számára nehezen értelmezhető és magyarázható irregularitás volt megfigyelhető. Mivel számos más kérdésben (jutalmazás, kinevezés, áthelyezés, előléptetés) a végső döntést szintén az OBH elnöke kezébe tette le a törvény, a jogszabály mindent megtett annak érdekében, hogy *quid pro quo* alapon személyes le- és elköteleződések alakulhassanak ki. Az OBH elnökének szerteágazó hatáskörei ellenőrzésére szolgáló bírói tanács lehetőségeit ugyanakkor erősen korlátozta a jogalkotó. Ezt vagy az OBH elnökének személyes integritásába vetett messzemenő (talán már a naivitáshoz közelítő) bizalom motiválta, vagy pedig az a körülmény, hogy egy ilyen jogszabályi környezet segíti az informális kapcsolat kialakítását és ápolását. Tekintettel arra, hogy az OBH elnökének személyét is egy kevésbé átlátható, informális elemekkel sűrűn átszőtt folyamat során választották ki, az utóbbi magyarázat valószínűbbnek tűnik, és egy külső szemlélőben kétségeket ébreszthetett. Az igazságszolgáltatási szervezetrendszer másik kulcsszereplője a Kúria elnöke, akinek a megválasztására vonatkozó szabályokkal az utóbbi évtizedben szintén intenzíven barkácsolgattott a kormányzat, és ez is a politikai befolyásolás látszatát keltette. Ezek a szabályok szintén átalakulnak a reformcsomag keretében.

A fent említett technikák a következőképpen írhatóak le. A kapuórzás logikusan a „bemeneti keresztmetszet” szűkítésére irányul, az eljárás megindításának elnehezí-

tése, körülményessé, illetve költségessé tétele, ami csökkenti a bírósági felülvizsgálatot. Az ezzel kapcsolatosan felvetett problémákat a reformcsomag nem érinti. A vészfékezés pontosan ennek az ellentéte, és a jogerő át-törését teszi lehetővé jól kalibrálható rendkívüli perorvoslatok kialakításával, például a közhatalmi szervek alkotmányjogi panaszával vagy a jogegységi panasszal. A reformcsomag mind a kettőt érinti. A kanalizálás az ügy olyan eljáró tanács elé utalását jelenti, amely várhatóan kedvező döntést hoz. Ez a bírósági szervezetrendszer hierarchikus jellegénél fogva akkor a leghatékonyabb, ha a végső fokon eljáró fórumon történik. Ez ugyanakkor azért körülményes, mert az ügyelosztás bár nem teljesen, de nagymértékben automatizált, és egy ügyet átirányítani egy másik tanácshoz látszólag jogszerű és legitim indokokkal (ügyteher, betegség, bírói tanács összetételének megváltozása)⁵¹ ugyan nem lehetetlen, de nem feltétlenül egyszerű, és ennél fogva nem mindig vezet eredményre (a bírói tanácsok folyamatos újraszervezése egy idő után például gyanússá válhat). Nyilván ilyenkor lép közbe a vészfékezés. A reformcsomag újraszabályozza a Kúria ügyelosztási rendjét, miközben a többi bíróságét nem érinti, ami azt jelenti, hogy a Kormány elfogadja azokat a kifogásokat, hogy a beavatkozási lehetőségek korlátozása legalábbis egy külső szemlélő számára nem teljesen megnyugtató módon volt rendezve.⁵²

A büntetés és jutalmazás olyan mechanizmusokat jelent, amelyek a bírákat a kedvező magatartásra igyekeznek kondicionálni. Ezek közül nyilvánvalóan a politikailag érzékeny témákban (például migráció vagy a bírói függetlenség) előterjesztett előzetes döntéshozatali kérdések miatti retorziók kapták a legnagyobb visszhangot,⁵³ de a kritika szerint nem csak ezekre terjedtek ki.

IV.

A reformcsomag értékelése

1. A kinevezések

A Kúria elnökével kapcsolatosan kialakult korábban az a szokásjogi szabály, illetve alkotmányos konvenció,⁵⁴ hogy a Kúria elnökét a felsőbb bíróság bírái közül választják. A konvenció nemcsak hosszú történeti múltra tekintett vissza, de volt egy nagyon észszerű indoka is: a reputáció, a tekintély, ami nélkül egy a függetlenségre épülő szerve-

51 Ezek önmagukban legitim indokok, lásd *EJEB Iwańczuk kontra Lengyelország*, 2001. november 15., no. 25196/94.

52 *EJEB Miracle Kft. kontra Magyarország*, 2016. április 12., no. 57774/13.; *C-791/19. sz. Bizottság kontra Lengyelország* ítélet.

53 *C-564/19. sz. IS ügy; C-564/18, LH ügyben hozott ítélet* (2020. március 19.) *ECLI:EU:C:2020:218*.

54 Ehhez magyarul VINCZE ATTILA: Szokás, szokásjog és konvenció az alkotmányjogban. *Közjogi Szemle*. 2021/1. sz. 1. Lásd a kiterjedt angolszász irodalomból JACONELLI, JOSEPH: The Nature of Constitutional Convention. *Legal Studies*. 1999/1. sz. 24.

49 KOVÁCS: i. m. (2019); VADÁSZ: i. m.; VIRÁG: i. m. EUROPEAN COMMISSION: i. m. (2021).

50 Ezek közül is az ügyek területi eloszlása miatt a Fővárosi Törvényszék és a Fővárosi Ítéltőtábla a jogszabályokban rögzítettekén túlmutató jelentőségű bírói fórum. A bírósági elnökök szerepéhez BLISA, ADAM – KOSAŘ DAVID: Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance. *German Law Journal*. 2018/7. sz. 2031.

A jogalkotás nyomában

zeti struktúrában a vezetés elképzelhetetlen. A bírának magukénak kell érezniük a vezetőjüket, különben a szervezet irányítása nehézkes. Amikor Sólyom László államfőként egy külső személyt kívánt főbírói tisztre kinevezni, mert a Legfelsőbb Bíróság és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) vezetése diszfunkcionalitás jegyeit mutatta, ezt a parlamenti pártok azzal utasították el, hogy a jelöltnek (Baka Andrásnak) nincsen hazai bírói tapasztalata, és csak azután választották meg, amikor ezt megszerezte. Az ő elmozdítása is azért volt relatíve egyszerű, mert a bírói kar sem állt ki érte, mégpedig vélhetően azért nem, mert a megválasztásakor egy korábban évtizedekig tiszteletben tartott konvenciót nem tartottak tiszteletben. A 2011-es bírósági reform a korábbi íratlan szabályt látszott formalizálni és öt év bírói tapasztalatot követelt meg, ami valószínűleg a bírói reputáció megszerzéséhez még kevés, de Baka András eltávolításához pont elegendő volt.⁵⁵ Darák Péter megválasztásával ugyanakkor helyreállni tűnt a korábbi állapot, azaz, hogy a nemzeti igazságszolgáltatásban szocializálódott és kiemelkedő elismertségű személyeket választanak a bírói szervezetrendszer élére. 2019-ben ez akképpen módosult, hogy a bírói tapasztalat helyettesíthető lett az Alkotmánybíró-ságon vagy nemzetközi bíróságon szerzett tapasztalattal. Ezek azonban olyan pozíciók, amelyekre a kinevezés egy politikai szűrőn megy keresztül, szemben a rendes nemzeti bíróságokkal. Ez a megoldás nemcsak a külső szemlélőben vethet fel kétségeket. A Kúria új elnökének folyamatos konfliktusai a bírói karral szintén a konvenció be nem tartására vezethetőek vissza. Úgy tűnik, hogy formalizált jogalkotással ez nem írható felül, és ennek megsértését informális eszközökkel szankcionálják. A konvenció ugyanakkor nemcsak abban állt, hogy a Kúria elnöke *pro forma* bíró legyen, hanem abban is, hogy rendelkezzen a tisztség betöltéséhez szükséges bírói karon belüli reputációval is. Ezt a követelményt négy erősen nyitott fogalommal írja körül az új szabály: függetlenség, feddhetetlenség, pártatlanság és integritás. Ugyanezeket az elvárásokat támasztja a jogszabály az OBH elnökével szemben is. Ezek törvényi előfeltételek, és ezek teljesülésével kapcsolatosan az Országos Bírói Tanács (OBT) határozatot hoz, amellyel szemben egyfokú jogorvoslatnak van helye. Ez a megoldás összhangban van a kialakuló nemzetközi standardokkal,⁵⁶ azonban akár egy hosszán tartó, nemzetközi bírói fórumokat is elérő konfliktus is bele van kódolva.

Ez a törvényi megoldás elkezdte ötvözni a demokratikus és a szakértelmen alapuló legitimitáció formáit. A demokratikus – akár széles tömegtámogatáson alapuló – dönté-

sek nem mindig legitimek, pontosan azért, mert számos esetben a többség önmagában nem elegendő magyarázó ok. A jegybanki kamatok mértéke, egy tudományos igazság vagy egy döntés jogszerűsége nem az alapján lesz legitim, hogy azt a többség adott esetben támogatja-e vagy sem, hanem egyes intézményeket pontosan azért nyilvánít a jog függetlennek, mert a működésük a tisztán majoritáson alapuló logikában nem értelmezhető. Ez nem azt jelenti, hogy teljesen ki lehet vagy ki kell vonni őket a demokratikus felhatalmazás és kontroll alól, hanem meg kell találni a kettő közötti egyensúlyt, amire az elmúlt három évtizedben ritkán volt sikeres példa. A nehezen átlátható jelölési folyamatok és a Parlament kétharmadával meghozott döntések nem korlátozódnak az elmúlt évtizedre, még akkor sem, ha az alkotmányozó többségre való hivatkozás láthatóan megnövekedett. Lényegében az első olyan eljárást láthatjuk, ahol a jelölés, értékelés és kinevezés folyamata jelentősen elmozdult a transzparen-cia és a hatlommegosztás irányába.

A bírói kinevezésekkel kapcsolatos további kritikaként fogalmazódott meg, hogy az Alkotmánybíró-ság volt tagjai a Kúriára voltak kinevezhetőek, függetlenül attól, hogy volt-e korábbi bírói tapasztalatuk vagy sem. Itt megint ugyanaz a probléma merült fel, hogy az alkotmánybírók megválasztása, valamint a bírák kinevezése és előléptetése teljesen más logikán alapul. Az előbbi esetben a jelöltek egy parlamenti, politikai szűrőmechanizmuson mennek keresztül az utóbbi esetben pedig ettől eltérően egy tisztán szakmai, szigorú pontrendszeren alapulón. A kettő közötti ellentmondás pedig egyértelmű. A reformcso-magban elfogadott módosítás, amely szerint a volt alkotmánybíró a választása szerinti ítélőtáblára kell beosztani, nem oldja fel a két kinevezési mechanizmus közötti ellentétet, ugyanakkor tompítja az élet. Arra a kérdésre azonban nem ad választ, hogy mennyi idő elteltével pályázhat a volt alkotmánybíró a Kúriára.

2. A különleges jogorvoslatok

2.1. Az alkotmányjogi panasz

Az Alkotmánybíró-ság 2018 decemberében fogadta el a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatot, amellyel lényegében *contra legem* megteremtette a közhatalmi szervek alkotmányjogi panaszát, félreértve a hatáskör és az alapjog közötti fogalmi eltéréseket. Ezzel ugyanakkor annak a lehetőségét is megnyitotta, hogy a közhatalmat gyakorló, vagyis politikai szervek, az Alkotmánybíró-sághoz fordulhassanak egy számukra kedvezőtlen bírósági döntés ellen. Ezt később, 2019-ben, a jogalkotó formálisan is beiktatta az alkotmánybíró-sági törvénybe, amivel indirekt módon elismerte, hogy a korábbi gyakorlat nélkülözötte a formális jogalapot. A külső szemlélőben ez pontosan a formális és informális intézmények közötti kapcsolat benyomását kelti, ahol az előbbieket alapvető szerepe az utó-

⁵⁵ VINCZE, ATTILA: Dismissal of the President of the Hungarian Supreme Court: ECtHR Judgment Baka v. Hungary. *European Public Law*. 2015/3. sz. 445.

⁵⁶ LELOUP, MATHIEU: Who safeguards the guardians? A subjective right of judges to their independence under Article 6 (1) ECHR. *European Constitutional Law Review*. 2021/3. sz. 394.

biak működtetésének előmozdítása és támogatása.⁵⁷ Ezért mindenképpen üdvözlendő az a módosítás, hogy az alkotmányjogi panasz nem illeti meg a közhatalmat gyakorló indítványozót.

2.2. A jogegységi panasz

A jogegységi panasz intézményével egy olyan új, rendkívüli perorvoslat került bevezetésre 2019-ben, ami lehetővé teszi felülvizsgálati eljárás során meghozott kúriai ítéletek jogerejének áttörését. Ez eredeti formájában a Kúria elnökének messzemenő befolyást biztosított a jogegységi tanács összetételében, hiszen lényegében maga választhathatta ki őket szabad belátása alapján, és az eljárás lefolytatásában is, hiszen az előadó bíró kinevezésére sem voltak szabályok. Nem meglepő tehát, hogy ez komoly aggályokat váltott ki.

A jogegységi panasz tanács összetételére vonatkozó jogszabályok formálisan nem változtak, de 2022. január 1-jétől a Kúria elnöke módosította az ügyelosztási rendet olyan módon, hogy két monstre méretű tanácsot hozott létre, amelynek tagjai a Kúria tanácselnökei. Ezek felváltva bírálják el a jogegységi panaszokat.

Ezt a szokásjogilag kialakult eljárásrendet önti írásos formába a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban Bszi.) 41/A. § új (1) bekezdése. A jogegységi panasz tanács tagjai az elnök és további 40 bíró: az elnökhelyettesek, a főtítkárs, a kollégiumvezetők, a kollégiumvezető-helyettesek és a tanácselnökök. A Kúria kollégiumai az ügyelosztási rendben dönthetnek úgy, hogy a jogegységi panasz tanács két, az elnökön kívül 20-20 bíró tagból álló résztanácsban jár el, ahol az ügyeket automatikusan felváltva kell kiosztani. Ez a megoldás első ránézésre az automatizált ügyelosztás legtokéletesebb megvalósulásának tűnik, ugyanakkor közelebről megnézve már nem ez a helyzet. Egyrészt nehezen magyarázható a tanácsok 20 fős összetétele: 3–5 fős csoportokban még lehet egyenrangú személyek közötti észszerű vitát folytatni, e fölött a vitát valaki szükségszerűen dominálni fogja. Ez a személy itt logikusan az elnök lesz. Ennek oka a tanács létszámán túl annak összetétele is. A tanács tagjai névsor alapján állnak össze, az ügyeket pedig véletlenszerűen osztják el, és ezért nagyon könnyen lehet, hogy a jogegységi tanácsban olyan bírák lesznek (jó eséllyel akár többségben is), akik az adott jogterülethez nem értenek. Ez egyébként teljesen ellentmond a felsőbbbíróságok szervezési elvének.

A bírósági szervezetrendszerben az elsőfokú bírácson van a legnagyobb teher. A jogorvoslati rendszer sajátossá-

gai folytán az ügy eldöntéséhez szükséges legtöbb cselekmény itt koncentrálódik. A perorvoslatok lényegében az elsőfokú döntés esetleges hibáit orvosolják saját hatáskörben vagy pedig az új eljárásra utasítás révén. A Kúria szerepe ebben arra irányul, ahogyan az egyébként a felülvizsgálat engedélyezésének okaiból egyértelműen kiviláglik, hogy a joggyakorlat egységét vagy továbbfejlesztését biztosítsa, illetve a kiemelt jelentőségű ügyekben történő döntéshozatal. Ezek a kérdések nagyon cizellált jogi szakkérdések, és pontosan ez az oka annak is, hogy a Kúria tanácsai (legalábbis korábban) erősen specializált szakjogi tanácsok voltak. Az adott jogterületen szerzett évtizedes gyakorlat és elmélyült ismeret az alapja annak a kiérlelt szaktudásnak, hogy a joggyakorlatnak a Kúria irányt mutathasson: akár úgy, hogy az egymással versengő jogi értelmezések között választanak, akár úgy, hogy az újonnan felmerült problémát maga értelmezi és ezzel igazítja el az alsóbb fokon működő bíróságokat. Ennek a specializált szaktudásnak a hiányában a kúriai eljárásnak nincsen hozzáadott értéke, hanem átalakul egy nagyon speciális fellebbezéssé. Nehéz ugyanis elmagyarázni azt, hogy egy teljesen vegyes összetételű jogegységi tanács miért tudna jobb döntést hozni, mint akár egy ítélőtáblai speciális szakjogi tanács. Mivel a kúriai bírák többsége tisztában van saját korlátaival, ezért várhatóan nem is nagyon fognak beleszólni a saját jogterületükön kívül eső kérdésekbe, mégpedig azért, mert nincsen meg hozzá az a tapasztalatuk, amit a saját szakterületükön korábban megszereztek. Egy munkajogi bíró esetén kevéssé várható el, hogy a büntetőjoghoz is hasonló alaposággal értsen, különösen akkor, ha a jogegységi tanács által eldöntendő speciális szakjogi kérdésekről van szó. Ehhez ő sem fog jobban érteni, mint egy első fokon eljáró bíró. A 20 fős tanácsban ennek következtében – már csak statisztikai okoknál fogva is – egy kisebbség lesz, akik ténylegesen érteni fognak az adott kérdéshez, és egy nagyobb csoport, akik számára ez leginkább időpazarlás lesz, mert kevés érdemi dologban tudnak hozzászólni. Ez érthetően egy újabb informális nyomás lesz a vita lezárására, ami megint csak a vitát vezető elnök malmára hajtja a vizet.

A teljesen automatizált ügyelosztás során, ahol tanácselnökök ülnek a jogegységi tanácsban, könnyen megeshet, hogy a korábban már a saját tanácsa által felülvizsgálati eljárásban elbírált ügyet kell elbírálnia a jogegységi tanács tagjaként. Az, hogy ez a két szerep összeegyeztethetetlen, egyértelmű, a kérdés csak az, hogy ilyenkor mi a teendő, és kit kell kizárni. A jogegységi tanácsot kell kizárni, vagy a bírót a jogegységi tanács üléséről, vagy pedig az a tanács lesz kizárt a további eljárásból, amelyik határozatát a jogegységi tanács felülvizsgálja. Ideális az lenne, ha az érintett tanácselnök lenne kizárva a jogegységi tanács üléséről, mert ez jár az ügyelosztási rend legkisebb befolyásolásával. Jelenleg is ez az elfogadott gyakorlat a Kúrián. A jogegységi döntés nyomán megismételt felülvizsgálat eljárásban történő kizárásra szintén nincsen szabály, de logikusan nem vehet benne részt az, aki az előző jogegységi eljárásban részt vett.

⁵⁷ CHRONOWSKI NÓRA – VINCZE ATTILA: Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Nemzeti Bank kiadmányozási joga ügyében. *Jogesetek Magyarázata*. 2019/1. sz. 3.; KOVÁCS ÁGNES: Tájékoztató a kerettel: az Alkotmánybíróság „MNB-határozata” – szkeptikus olvasat. *Fundamentum*. 2019/1–2. sz. 109.; EURÓPAI BIZOTTSÁG: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon. SWD (2020) 316 final.

A jogalkotás nyomában

3. Az ügyelosztási rend

A reformcsomag kizárólag a Kúriára vonatkozóan állapít meg ügyelosztási szempontokat, mégpedig azt, hogy az elektronikus úton beérkezett ügyek lajstromozása során az ügy automatizáltan, emberi beavatkozás nélkül kap ügyszámot, és az eljáró tanács, valamint az ügyet tárgyaló ítélkező tanács tagjai elektronikus rendszerrel, automatikusan, előre meghatározott algoritmus útján kerülnek kijelölésre, és az eljárásban részt vevő felek számára biztosítani kell az ügyek elosztására vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzését. Ettől eltérni csak minimális, külön indokolt és naplózott ügyben lehet. Az automatizált ügyelosztást – mint a tisztességes eljárás egyik biztosítékát⁵⁸ – már hosszabb ideje hiányolják a magyar bírósági igazgatásban,⁵⁹ és ennyiben mindenképpen üdvözlendő újtársról van szó, azonban szemet szúr, hogy ezt csak a Kúrián vezetik be. Nehezen értelmezhető, hogy egy ilyen ügyelosztás csak a felülvizsgálati eljárásban biztosítandó, egyéb eljárásokban azonban nem, hiszen ez azt jelentené, hogy a többi bírósági szinten nem volt befolyásolható az ügyelosztás, a Kúrián pedig igen. Ez nem tűnik kézenfekvőnek. Sokkal valószínűbbnek mutatkozik az a magyarázat, hogy egy ilyen automatizált ügyelosztási rend csak akkor működhet, ha szaktanácsok helyett vegyes összetételű felülvizsgálati tanácsok járnak el, mert ebben az esetben ténylegesen teljesen mindegy, hogy melyik tanács kapja meg az adott ügyet. Ez ugyanakkor a kialakult szakmai műhelyek és specializált tudás kárára fog csak tudni megvalósulni, ami a Kúria tekintélyét is csorbítja.

4. Az OBH hatáskörei

A reformcsomag legkomolyabb változása az OBH hatásköreit érinti, amely lényegében a korábbi javaslatvételi, véleményezési és jelzési lehetőségei helyett, amelyek a gyakorlatban vajmi kevés tényleges hatást fejtettek ki, valódi együttdöntési jogköröket kap és az ezek gyakorlásához szükséges hivatali apparátust, valamint költségvetést is. Ez a hatáskör kitejed olyan kérdésekre is, amelyek az elmúlt egy évtizedben komoly vitákat váltottak ki, így a kijelölések, kirendelések, a bírói, illetve a bírósági vezetői pályázat eredménytelenné nyilvánítása kapcsán is. Az együttdöntés újfent jobb megoldásnak tűnik, mint akár a tisztán bírói önkormányzati, akár az OBH elnöke által dominált megoldás, mert kompromisszumra kényszeríti az OBH elnökét és az ő ellenőrzésére szolgáló bírói tanácsot.

Az OBH hozzáférést kap a bíróságok igazgatásával kapcsolatos valamennyi dokumentumhoz, információhoz és adathoz, beleértve a személyes adatokat is. Ez utóbbi azért fontos, mert általában e hozzáférési jog hiányára hivatkozva tagadta meg az OBH, illetve a bírósági vezetők egyes információk kiadását.

V. Következtetések

A bírósági szervezetrendszerrel szembeni kritikák nem újak,⁶⁰ a fennálló problémák jelentős része – így az ügyelosztás kérdése – hosszú évtizedekre tekint vissza, és annak ellenére nem oldódtak meg, hogy a bírói függetlenség garanciáinak megteremtése az uniós csatlakozási érettség egyik kritériuma volt.⁶¹ A teljes bírói önkormányzati modell sem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, mert belterjes, korporativista tendenciáknak ágyazott meg. Az OBH kialakítása sem tekinthető sikeresnek, mert a korábbi csoportos döntés helyett egy személy kezébe kerültek a hatáskörök, de ez továbbra sem oldotta meg a kontroll és transzparencia hiányát. A reformcsomag számos problémára kínál választ azzal, hogy megteremti az Országos Bírói Tanács érdemi ellenőrzését, de hogy ezek mennyire lesznek hatékonyak a gyakorlatban, az egyelőre nem tudható.

A rendkívüli jogorvoslatok közül kivezeti a közjogi személyek alkotmányjogi panaszát, de a jogegységi panasz, mint a szocialista törvényességi óvás reinkarnációja itt maradt, és ennek intézményi környezete a mesterségesen felfújott jogegységi tanácsokkal idegenül hat a magyar jogban és összetétele pontosan arra nem alkalmas, amire szolgálna: elmélyült és szakszerű tanácskozásra.

Az alkotmánybírák kapcsán felemás megoldás született, és továbbra sem világos, hogy miért kellene őket az ítélőtáblára pályázat nélkül kinevezni, ha korábban nem voltak bírák. Kimaradt a reformcsomagból egyrészt az előzetes döntéshozatali eljárások körüli visszasságok, valamint a bemeneti keresztmetszet, a keresetindítás körüli aggályok rendezése. Amennyiben a kinevezési és minősítési kérdések továbbra sem peresíthetőek, ahogyan az eddigi gyakorlat ezt mutatja, akkor számos kérdés továbbra is a radar alatt maradhat.

58 BADÓ, ATTILA – SZARVAS, KATA: As luck would have it...: Fairness in the Distribution of Cases and Judicial Independence. In: BADÓ, ATTILA (szerk.): *Fair Trial and Judicial Independence*. Heidelberg etc., Springer, 2013. 60.; ILONCZAI ZSOLT: Vezetők nélkül automatikusan. *Bírák Lapja*. 1994/2. sz. 109.

59 KOVÁCS ANDRÁS: Adalékok a Kúria első elnöke jogállamhoz való viszonyának megértéséhez. *Fundamentum*. 2020/4. sz. 20.

60 FLECK ZOLTÁN: *Bíróságok mérlegen I–II*. Budapest, Pallas, 2008.

61 EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Comprehensive monitoring report on Hungary's preparation for membership 2003*. SEC (2003) 1205 final.