

A BÍRÁK MANDÁTUM-KELETKEZÉSI MODELLJEI ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉS

Absztrakt

Hogyan nyerik el megbízatásukat a bírák? Milyen szempontrendszer szerint keletkezik mandátumuk és milyen jogpolitikai célok alapozzák meg a kritériumrendszer felállítását a dolgozatban vizsgált államokban? Hiszen ezen feltételek minden államban más és más vetületben jelennek meg, kerülnek szabályozásra az állami berendezkedések különbözőségeiből fakadóan. Jogi keretek között érvényesül politika, vagy ellenkezőleg: politikai keretek között jog? A politikai és jogi érdekek szembenállása és összefonódása az államok alkotmányos berendezkedésében hogyan jelentkezik, vajon melyik államban és milyen arányban dominálnak akár a politikai akár a jogi szempontok a bírói tisztség elnyerésekor, a kiválasztási eljárásban?

Kulcsszavak: kritériumrendszer; kiválasztási rendszer; mandátum-keletkezési modell; politika; jog; jogpolitika;

BEVEZETÉS

Az egyes megválasztási/kinevezési feltételek hogyan alkalmazkodnak az állam felépítéséhez? Hogyan elegendnek a szakértői és a laikus elemek a hivatalok szempontjából? A kutatás eredményességének elérése céljából a következő szempontrendszer által kívánom vizsgálat alá vonni az államok bíráinak mandátum-keletkezési modelljeit:

- jelölési feltételek (pl. életkor, végzettség)
- összeférhetetlenség (kizárási okok)
- tisztség-keletkezési (megválasztási-kinevezési) csatornák
- függetlenségi biztosítékok
- kinevezések időtartama.

Ezen szempontok tükrében szeretnék rávilágítani az egyes államok bíráinak mandátum-keletkezésének alakulására, kiemelve a különbségeket és bemutatni a hasonlóságokat is. Az egyedi megoldások ugyanúgy kérdéseket és érdekes megfontolásokat foglalhatnak magukban. A jog és politika együttműködése, harca, összefonódása vagy elkülönültsége fogja megadni a legfőbb irányvonalat, ehhez milyen eszközök és megfontolások vezetnek? Dolgozatom főbb gócpontját jelenti a fenti kérdések megválaszolása a bírák mandátumkeletkezési módjainak görcső alá vételével.

1. MODELLEK ÉS STANDARDOK

Több állam bíróválasztási rendszere tekintetében alkotott véleménynyazat Európa Tanács Velencei Bizottsága, például Ukrajna, Málta, Szerbia, Grúzia esetében. Az elemzés alapvető szempontjai az Európa Tanács Velencei Bizottságának jelentéseiben szereplő követelményeket követik. Az Európa Tanács Velencei Bizottságának ajánlásai és jelentései az Európai Unió belüli bírák megválasztásáról szóló követelményeket fogalmazza meg, ami ajánlott az európai államok bíróságaira nézve. A jelentés így fogalmaz: Mivel a bírák kinevezése alapvető fontosságú a függetlenségük garantálása és a pártatlanságuk biztosítása érdekében, ajánlott a kinevezési eljárást részletesen szabályozni az adott állam alkotmányában.¹ Az eljárás átpolitikálódása veszélyének csökkentése érdekében a tervezet előírja, hogy a bírák megválasztásához minősített parlamenti többség szükséges. Az ukrán igazságszolgáltatási rendszer vonatkozásában, de általános ajánlasként

¹ [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2023\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2023)019-e) (letöltés dátuma: 2023.10.16.) CDL-AD(2009)023, Vélemény a bírák és a bíróságok megválasztására vonatkozó kritériumok és normák tervezetéről Szerbiában, 12. §

fogalmazta meg a Velencei Bizottság, hogy a parlament olyan jelöltet nevezzen ki, aki megfelel a törvényes követelményeknek, hogy elkerülhető legyen mindenféle politikai beavatkozás lehetősége.² A tagállamok többségében a bírák felvételének vagy előléptetésének kritériumait törvények vagy rendeletek határozzák meg. Az egyedüli kivételek ez alól azok a bírói rendszerek, amelyekben a nép mérlegelés által (törvényhozó hatalom) vagy egy független hatóság által választ, beleértve azt az igazságszolgáltatást is, ami esetenként politikai jellemzőkkel bírhat.³ Az az elv, hogy a bírák kinevezésére és szakmai előmenetelére vonatkozó valamennyi döntést a törvény keretein belül objektív kritériumok alkalmazásával és érdemi szempontok (meritokratikus elemek) alapján kell meghozni, nem vitatható.⁴ Számos országban a bírákat versenyvizsga eredménye alapján nevezik ki, máshol pedig a tapasztalt gyakorlati szakemberek közül választják ki őket. Lehet vitatkozni azon, hogy a vizsga legyen -e a kinevezés egyedüli alapja, vagy a jelölt személyes tulajdonságaira és tapasztalatokra is alapozzanak. Ami a bírák tapasztalt szakemberek köréből történő kiválasztását illeti, aggályokat vethet fel a kiválasztási eljárás objektivitását illetően.⁵

Fennáll a reális lehetősége annak, hogy a választási folyamat erősen átpolitizálódjon. Bármennyire is demokratikusnak tűnik elsősre a parlamenti képviselők intenzív kikérdezésével járó eljárás a bírásról azt a képet keltheti, hogy a bírák a törvényhozás véleményétől függenek, ami nem egyeztethető össze a demokráciában szükséges hatalommegosztással. Ha ugyanis a bírói hatalom ki van szolgáltatva a politikai erőknek, akkor az teljesen szembemegy a jogállamiság elvével és a bírói függetlenség követelményével. Azonban a Legfelsőbb Bíróságok elnökeinek számonkérhetősége éppen ellenkezőleg a jogállamiság és a hatalommegosztás elveinek érvényesülését valósítja meg.⁶ Az igazságszolgáltatás függetlenségének elve megköveteli, hogy a bírák kiválasztásában az érdemi körülmények figyelembevétele alapján kell eljárni, és ki kell zárni minden politikai befolyást. A kormányfőnek nem szabad befolyással rendelkeznie a bírák megválasztására. Ez ugyanis megnyitná az utat a lehetséges politikai befolyás előtt, ami nem egyeztethető össze az igazságszolgáltatás függetlenségének modern felfogásával.⁷ Az ukrán békebírák népi választásokon történő kiválasztásáról így vélekedik a Velencei Bizottság: Nincs probléma a laikus bírák bevezetésével, de ennek nem szabadna a népi választásokon keresztül történnie. A bírának így kampányolniuk kellene a megválasztásukért, vagy – ami még rosszabb – a politikai pártok tennék meg ezt helyettük. Ez veszélyeztetné a bírák pártatlanságát, akik később úgy érezhetik, hálásnak kell lenniük annak a politikai pártnak, amelyik támogatta a megválasztásukat. Egy ilyen rendszert nem szabad bevezetni Ukrajnában, ahol a bírói kar függetlensége alapvető fontosságú az igazságszolgáltatás korrupció elleni küzdelmében.⁸ A békebíróóságok feladatkörébe tartozik, hogy a kis értékű követeléseket ezen intézmények tárgyalják meg. A békebíróóságokon lefolytatott eljárásoknak a lehető legegyszerűbben kell lezajlaniuk, s ez általános elvárásaként jelentkezik.⁹

Az Európa Tanács Velencei Bizottságának véleménye kiemelte a bírák pártatlanságának és függetlenségének követelményét, és a politikai hatalmi ág befolyásától való tartózkodást, ezt többször is taglalta és kihangsúlyozta ennek fokozott érvényre juttatását. Felhívta a figyelmet az alkotmányban, törvényekben és rendeletekben történő szabályozásra is. Ukrajna szempontjából rámutatott arra, hogy a bírák megválasztásához a parlamenti képviselők minősített többségének szavazatára van szükség. A törvényi objektív kritériumokat is kiemelte, amik alapján és szigorú betartása mellett kell kiválasztani a bírákat. Különbséget fogalmazott meg továbbá a versenyeredmény alapján történő választás és a személyes

² Uo. AD(2003)019, Vélemény Ukrajna Alkotmányának módosítására irányuló három törvénytervezetről, 40. §.

³ [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2023\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2023)019-e) (letöltés dátuma: 2023.10.16.) AD(2009)023, Vélemény a bírák és a bíróságok megválasztására vonatkozó kritériumok és normák tervezetéről Szerbiában, 12. §

⁴ Uo. CDL-AD(2019)009, Sürgős vélemény a Legfelsőbb Bíróság bíráinak kiválasztásáról és kinevezéséről Grúziában, 21-25. §

⁵ [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2023\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2023)019-e) (letöltés dátuma: 2023.10.16.) CDL-AD(2007)028, A Velencei Bizottság jelentése a bírói kinevezésekről, 36. §

⁶ Uo. CDL-AD(2010)003, Közös vélemény az ukrán igazságügyi rendszerről és a bírák jogállásáról szóló törvénytervezetről a Velencei Bizottság és az Emberi Jogi Főigazgatóság Együttműködési Igazgatóságának véleménye és Jogi Ügyek Bizottságának véleménye alapján, 44-45. §§.

⁷ Uo. CDL-AD(2018)028, Vélemény az alkotmányos rendelkezésekről, a hatalmi ágak szétválasztásáról és az igazságszolgáltatás és a bűnüldözés függetlenségéről Máltán, 43. §

⁸ [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2023\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2023)019-e) (letöltés dátuma: 2023.10.16.) CDL-AD(2013)014, Az alkotmánymódosításokról szóló törvénytervezetről, az Alkotmány megerősítéséről szóló bírák függetlenségének megerősítéséről és az Alkotmány módosításairól szóló, az Alkotmányozó Gyűlés általi javaslat, Ukrajna, 47. §

⁹ https://e-justice.europa.eu/42/HU/small_claims?ITALY&member=1 (letöltés dátuma: 2023.11.11.)

tulajdonságok és gyakorlati szakemberek közül történő kiválasztás között, megfogalmazva az objektív törvényben szabályozott kritériumok általi megválasztás preferálását.

Alapvetően három ideáltípust különböztethetünk meg, amik az egyes államokra jellemzők és a bírák kiválasztásának fő irányvonalát határozzák meg, ezeket kiválasztási rendszereknek nevezzük. A három típus a 1. meritokratikus, 2. politikai, 3. kapcsolati tőke alapú kiválasztási rendszerek. A meritokratikus, más néven érdemközpontú rendszer szerint azok a jelöltek tölthetik be a bírói pozíciót, akik képességeik, kvalitásaik és tudásuk alapján erre a posztra a legalkalmasabbak. Igazságszolgáltatási tanácsok felállítása fogja megalapozni a meritokratikus kiválasztást, aminek segítségével történik meg a folyamat. A politikai kiválasztási rendszer előtérbe helyezi az ideológiai és politikai szempontokat a bírák kiválasztásakor. Ebben az esetben a jelölt pártállása lesz az irányadó, ami a bírói függetlenség és pártatlanság elveibe ütközik. A harmadik megoldásban keverednek a meritokratikus és a politikai rendszer elemei. A kapcsolati tőke alapú kiválasztási rendszerek esetében az egyén kapcsolati tőkése és a személyes érdekérvényesítő képessége fogja jelenteni a kiválasztás alapját, lesz meghatározó a kiválasztáskor.¹⁰

2. EGYES ÁLLAMOK BÍRÓI MANDÁTUMKELETKEZÉSI MEGOLDÁSAI

2.1. Franciaország bíráinak mandátumkeletkezése

Franciaországban a köztársasági elnök nevezi ki a bírakat az Igazságszolgáltatási Főtanács ajánlására. A bírói függetlenséggel összefüggésben az Igazságszolgáltatási Tanács garanciális jogosítványa, hogy a bírák ellen fegyelmi ügyekben jogosult fegyelmi bíróságként eljárni, és egyedül a Tanács szabhat ki a bírókra a törvényben meghatározott szempontok szerint szankciót. A Tanács minden kapcsolatát megszüntették a végrehajtó hatalmi ággal, az igazságügyi miniszter és a köztársasági elnök sem tagja a Tanácsnak.¹¹ A bírák kinevezésük előtt érdemközpontú, objektív szempontokon alapuló versenyvizsgát kötelesek tenni, ami a meritokratikus rendszert testesíti meg és kizárja a politikai és kapcsolati tőke befolyását. A felvételtől az Előmeneteli Bizottság dönt, ami minden előmenetelről határoz (kivéve a legmagasabb bírói és ügyészi posztokat). Ezt a kiválasztási rendszert nevezhetjük karrierbírói rendszernek is, ami mindinkább terjed az európai államokban (Spanyolország, Portugália, Hollandia stb.).¹² Franciaország tekintetében majdnem minden állami forrásból működő intézményre és szerve jellemző az a megállapítás, hogy az esélyegyenlőségre alapozott vizsgák teljesítése lesz szükséges egy-egy álláshely betöltéséhez. A különböző vizsgák rendszere ennek okán rendkívül kiterjedt Franciaországban és a bírói versenyvizsgák is szigorú szabályok között zajlanak. A szelekció nem a diploma megszerzésekor történik, hanem a francia bíróképző intézményben Bordeaux-ban. Azok a személyek kerülnek kiválasztásra, akik kvalitásaik alapján a bírói tevékenység ellátására alkalmasnak találhatnak. Tehát szakmai szempontok alapján kerülnek kiválasztásra a bírák.¹³

A francia Alkotmány így rendelkezik a bírói hatalomról: A köztársasági elnök biztosítja a bírói hatalom függetlenségét. Ebben a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács támogatja. Organikus törvény határozza meg a bírák jogállását. A bírák tisztségükből el nem mozdíthatók.¹⁴ A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács ítélőbírói testülete javaslatokat tesz a Semmítőszék bíróinak kinevezésére, a fellebbviteli bíróságok első elnökének, és az Elsőfokú Bíróság elnökének kinevezésére. A többi bírát a testület egyetértésével nevezik ki.¹⁵ (A Legfelsőbb Bíróság szerepét a francia Semmítőszék látja el.) A bírókra vonatkozó összeférhetlenségi szabályokat is szükséges ismertetni. A bíró ugyanis nem folytathat oktatási, művészeti és irodalmi munkán kívül egyéb kereső tevékenységet. A politikai demonstrációkban és sztrájkban való részvételük is tiltott. Érdekesség, hogy a párttagság és a szakszervezeti tevékenység keretében folytatott érdekképviseleti munka számukra engedélyezett.¹⁶

¹⁰ NAGY Botond: *A bírák kiválasztásának összehasonlító vizsgálata*. In. *Comparative Law Working Papers*, 3. évf., 1. szám, 2019, Szeged, 2. o. Elérhető: nagy_birak_jan.pdf (u-szeged.hu) (letöltés dátuma: 2023.10.16.)

¹¹ SALGÓ Nóra: *A bírói függetlenség összehasonlító megközelítésben*. In. *Comparative Law Working Papers*, 3. évf., 1. szám, 2019, Szeged, 22 o. Elérhető: salg_fggetlen.pdf (u-szeged.hu) (letöltés dátuma: 2023.10.16.)

¹² NAGY: *i. m.* 10-11. o.

¹³ BADÓ Attila: *A bírói függetlenség egyes garanciális elemeinek összehasonlító vizsgálata*. MTA Doktori Értekezés, 2017, Szeged, 38-40. o.

¹⁴ Az 1958. évi október 4-i francia Alkotmány, VIII. Cím, 64. cikk.

¹⁵ Uo. 65. cikk.

¹⁶ SALGÓ. *i. m.* 21-22. o.

2.2. Az Amerikai Egyesült Államok bírának mandátumkeletkezése

Az Amerikai Egyesült Államokban két bírósági rendszer működik egymással párhuzamosan. Ezek a tagállami bíróságok és a szövetségi bíróságok. A szövetségi bíróságok élén a Szövetségi Legfelsőbb bíróság áll. A szövetségi bíróságok szövetségi ügyekben, a tagállamok pártügyeiben és alkotmányjogi kérdésekben érintettek. A tagállami bíróságok a szövetségi ügyeken kívül eső ügyekkel foglalkoznak (szubszidiárius szerepkör) és a tagállam saját jogi ügyeinek megoldásával. Az USA Alkotmány így szól az Egyesült Államok bírói hatalmáról: Az Egyesült Államok bírói hatalma a Legfelső Bíróságot és olyan alsóbb bíróságokat illet, amelyeket a Kongresszus időről időre megalkot. Mind a legfelső, mind az alsó bíróságok bírái hivatalukat addig gyakorolják, amíg azt megfelelően látják el, szolgálataikért meghatározott időközökben tiszteletdíjban részesülnek, melyet hivatalviselésük tartama alatt nem lehet csökkenteni.¹⁷ Az USA sajátos megoldása a tagállami bírák kiválasztásának tekintetében, hogy a tagállamok válogatják, hogyan választják ki saját bíróságukat. Az érdemi (meritokratikus) és a politikai rendszerek elemeinek keveredése nagyon gyakori. A tagállamok többsége ugyan törekszik a politikai faktorok minimalizására egy szakmai bizottság beiktatásával, azonban a kinevezés esetén a tagállam kormányzója vagy törvényhozó testülete választja a bírakat. Az érdem szerinti kiválasztás esetében egy pártsemleges bizottság jelöli ki a legalkalmasabb személyeket, majd végső soron általában a kormányzóhoz küldik fel a listát és ő dönt a kiválasztandó személyekről. A munkájára alkalmatlan bíró eltávolítható, amennyiben a nép vagy egy a bíró tevékenységének mérlegelésére létrehozott bizottság alkalmatlannak találja. A párthű választás esetében a bírák kiválasztásánál köztudott a bíró politikai irányultsága, ez kifejezetten fel van tüntetve a szavazáskor, ennek okán a jelölteket mint egy politikai párt jelöltjét választják az állampolgárok. A pártsemleges választás esetében a bíró politikai irányultsága rejtve marad és így választják ki a választópolgárok a bírakat. Pártsemleges választás következtében általában 6-10 évre választható ki a bíró.¹⁸ A tagállami bírák kiválasztásának szempontjából tehát a határozott ideig tartó megbízatás lesz az irányadó.¹⁹

A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság bírának kinevezése már teljesen más szempontok szerint is megtörténhet. Itt már egyáltalán nem rejtegetik a bírák politikai irányultságukat, sőt ezek lesznek a legmeghatározóbb szempontok a bírák kinevezésénél a Szövetségi Legfelsőbb Bíróságban. A Szövetségi Legfelsőbb Bíróságnak 9 tagját a Szenátus hozzájárulásával az elnök nevezi ki.²⁰ Az elnök a saját politikai céljait támogató bíró kinevezésére törekszik. A bírák éppen ezért egyáltalán nem takargatják politikai nézeteiket. A legtöbb államtól ebben nagyban különbözik az USA bírói rendszere. Egy következő nagy különbség a decentralizált alkotmánybíráskodási funkcióban rejlik, melyet a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság és a tartományi bíróságok látnak el. A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság bírának mandátuma élethosszig tart (addig amíg képesek ellátni a bírói feladatokat. A gyakorlatban mégis szakképzett személyek nyerik el a bírói pozíciókat. Egyéb szempontok alapján is ki lehet választani a bírakat, ilyenek például a nem, életkor, bőrszín, földrajzi szempontok, vallás stb. Ezzel az elnöknek nagy befolyása van a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság bírának kiválasztására.²¹ A szakmai szempontok fokozatos megerősödése sem homályosította el az elnök pártját támogató bírák kiválasztásának gyakorlatát. Az bírák elkötelezettsége így nem feltétlenül érdemi alapú, hanem inkább az ideológiai irányultság határozza meg. A pártfunkcionaritás megmarad attól függetlenül is, hogy a bírák élethossziglani kinevezésben részesülnek, ami az elnöki ciklus időtartamát jóval meghaladhatja.²² (Egyes nézetek szerint az élethosszig tartó kinevezés próbálja ellensúlyozni a bírák pártosságát.)

2.3 Az Egyesült Királyság bírának mandátumkeletkezése

Az Egyesült Királyság bírói rendszere a bírák kiválasztásának tekintetében a meritokratikus szempontokat veszi leginkább figyelembe. A Judicial Appointments Commission (Bírói Kinevezések Bizottsága) által történik meg a szavazolása annak, hogy a bírakat érdemeiknek és kvalitásaiknak megfelelően válasszák ki. A bizottság 15 tagból tevődik össze: laikusok, bírák és jogászok. A törvény ugyanakkor arra törekszik, hogy mindinkább kizárja a politikai tényezőket a bírák kiválasztásakor. A kiválasztást eredményesebbé téve tesztfeladatokat is alkalmaznak az alkalmasság felderítése érdekében. A lordkancellárnak olyan jelölteket kell javasolnia az uralkodónak, akik nem képviselnek pártérdeket. Tehát a lordkancellár lesz az a személy, aki

¹⁷ Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya 1787 III. Cikk 1. §

¹⁸ NAGY: *i. m.* 3-4. o.

¹⁹ BADÓ: *i. m.* 29. o.

²⁰ Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya 1787 II. Cikk 2. §

²¹ NAGY: *i. m.* 3-4. o.

²² BADÓ: *i. m.* 28-29. o.

jelöltek javasol kinevezésre az uralkodónál, akinek ezt már csak szentesítenie kell.²³ A bírák megválasztásának procedúrája tehát 3 lépcsőn keresztül történik: 1. A Judicial Appointments Commission javaslatot tesz a bíró személyére rátermettségi szempontok alapján a lordkancellárnak, 2. A lordkancellár a jelölést elfogadja, visszautasítja vagy megfontolásra visszaküldi, 3. A lordkancellár vagy az uralkodó ezt követően kinevezi a jelöltet. A bírák kiválasztása az Egyesült Királyságban tehát a rátermettség alapján, esetenként tesztfeladatok megoldásával, a pártosság mindennemű kizárásával történik.²⁴

A bíróvá válás kritériumai közé tartozik, hogy az Egyesült Királyság, Írország vagy a Commonwealth országainak állampolgára legyen a bírójelölt. Továbbá eldönti, hogy a bírói hivatást ésszerű időtartamon át vállalni tudja (legalább 5 évig). Szükségeltetik jogi végzettség is a bíróvá váláshoz.²⁵ Az Act of Settlement gyakorlata máig érvényes, miszerint a felsőbbbíróági bírák felmentése ügyében a törvényhozás két háza dönt. (Felfüggesztésre összességében a gyakorlatban egyetlen egyszer került sor.) Az alsóbb bíróági bírák elmozdítására rendelkezésre áll egy lehetőség. A Lord Chief Justice a lordkancellár közreműködésével dönt a bíró elmozdításáról, olyanképpen, hogy kizárólag a bíróságon belülről érkező panasz esetén van döntési jogosultsága.²⁶ A békebírák említése is érdekesnek ígérkezik. Olyan önkéntesekről beszélhetünk, akik jellemzően hármastanácsokban bírói titkár felügyelete mellett ítélkezhetnek az Egyesült Királyságban. Minden büntetőügyet első fokon nekik kell levezetniük (kivéve a komplexebb ügyeket.) A békebíróvá válás feltétele a 18. életév betöltése és 65 életév túllépésének tilalma. Mandátumuk tipikusan 5 évre szól. Továbbá a poszt betöltése megkívánja a megfelelő fizikai állapotot és személyiségi jellemzőket (pl.: empátia, megbízhatóság, igazságérzet). A csőd és a büntetett előélet kizáró okként jelentkeznek.²⁷ Angliában és Walesben ugyanis csődeljárást a fizetésképtelen magánszemély ellen is meg lehet indítani.²⁸

A lordkancellár státuszával kapcsolatban a következő sorok lesznek irányadóak a bírák kiválasztásának tekintetében, melyeket kiragadtam az Egyesült Királyság Constitutional Reform Act (Alkotmányreform) törvényéből: „A hatalmi ágak szétválasztása érdekében a Lordkancellár nem lehet egyben a Lordok Házának tagja is, továbbá a Lordkancellár igazságszolgáltatási hatásköreit átveszi Anglia és Wales bíróságainak elnöke, a Főbíró (Lord Chief Justice). Így a Főbíró felelősségi körébe tartoznak a bírák képzésével, irányításával és hivatalba lépésével kapcsolatos feladatkörök.”²⁹ „A bírák jelölésére a Főbíró véleményének kikérését követően a Lordkancellár tesz javaslatot. Ezt követően a bírák jelöléséért felelős bizottság egy választási bizottságot jelöl ki, amelynek tagjai: Anglia és Wales legidősebb legfelső bírói bírójelöltje, a Főbíró, a bírák jelöléséért felelős bizottság elnöke, valamint egy általa jelölt bizottsági tag. A választási bizottság döntéséről tájékoztatja a Lordkancellárt, aki azt elfogadja, elutasítja vagy új eljárásra utasítja a választási bizottságot. A Főbíró a Lordkancellár egyetértésével a törvényben meghatározott eljárási rend szerint gyakorolja a bírák felelősségre vonására irányuló hatásköreit.”³⁰ Tehát a lordkancellárnak egyfajta vétőjoga van arra nézve, hogy a választási bizottság döntését ő szentesíti, vagy utasítja el. Így relatív nagy döntési jogosultsággal rendelkezik a bírák kiválasztásának folyamatában.

2.4. Németország bíráinak mandátumkezelése

A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye így fogalmaz a bírák kinevezésének tekintetében: A szövetségi elnök nevezi ki és menti fel a szövetségi bírakat, a szövetségi tisztviselőket, tiszteket és altiszteket, ha a törvény másként nem rendelkezik.³¹ További fontos vonatkozó rendelkezései a következők: A Legfelsőbb szövetségi bírák kinevezéséről a tárgy szerint illetékes szövetségi miniszter a Bíróválasztási Bizottsággal karöltve dönt, amely a tárgy szerint illetékes tartományi miniszterekből és a Bundestag által választott ugyanannyi számú tagból áll.³² A tartományi bírák jogállását külön tartományi törvények szabályozzák. A tartományok elrendelhetik, hogy a tartományi bírák alkalmazása tekintetében a tartományi igazságügyminiszter a bírói választóbizottsággal karöltve határozzon. Amennyiben a szövetségi bíró hivatalos vagy nem hivatalos

²³ ZSURZSA Zsolt: *A bírák kiválasztásának összehasonlító elemzése. In. Comparative Law Working Papers*, 1. évf., 1. szám, 2017, Szeged, 5. o.

²⁴ BADÓ: *i. m.* 17-20. o.

²⁵ NAGY: *i. m.* 7. o.

²⁶ SALGÓ: *i. m.* 13-14. o.

²⁷ NAGY: *i. m.* 8. o.

²⁸ https://e-justice.europa.eu/447/HU/insolvencybankruptcy?ENGLAND_AND_WALES&init=true&member=1 (letöltés dátuma: 2023.10.16.)

²⁹ Az Egyesült Királyság Constitutional Reform Act (Alkotmányreform) törvénye (2005)

³⁰ Uo.

³¹ A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye 1949, 60. cikk. (1) bekezdés

³² A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye 1949, 95. cikk. (2) bekezdés

minőségben megsérti az alaptörvény elveit vagy valamely tartomány alkotmányos rendjét, a Szövetségi Gyűlés kérelmére a Szövetségi Alkotmánybíróság tagjai kétharmadának többségével elrendelheti a bíró más hivatalba történő áthelyezését vagy nyugállományba helyezését. Szándékos megsértés esetén a bíró elbocsátását is el lehet határozni. A bírák elleni vádemelésről az Alkotmánybíróság dönt.³³ A törvényhozás korhatárt állapíthat meg, aminek elérésekor az életük tartamára kinevezett bírák nyugalomba vonulnak.³⁴

A szövetségi szintű bírók kiválasztását a Bíróválasztó Bizottság végzi, ezt a szervet a szövetségi igazságügy miniszter hívja össze. 32 tagból tevődik össze, ebből 16 tagot a Bundestag delegál, a maradék 16 tag pedig Németország 16 tartományának igazságügyi minisztereiből tevődik össze. A Bizottság tehát a fentiek értelmében tisztán a másik két hatalmi ág által delegált tagokból áll. Aki a Bizottság szavazatainak többségét elnyeri, kiválasztott bírónak kell tekinteni. A kinevezés élethosszig tart általánosságban. A politikai és a meritokratikus elemek vegyülését vehetjük szemügyre, hiszen a politikailag áthatott testület választja ki a bírókat. A testület választ titkos szavazással, így az érdemi kritériumok figyelembevételére is sor kerülhet a kiválasztás során. Mivel azonban a politikai elemek vannak többségben a Bíróválasztó Bizottságban, ezért az ENSZ alapelveinek, nevezetesen a bangalorei alapelvek egyikének megsértésére kerül sor:³⁵ „A bírónak nem csupán a kormányzat végrehajtó és törvényhozó ágához fűződő szükségtelen kapcsolatokról és befolyásolástól kell tartózkodnia, hanem ennek egy külső megfigyelő számára is nyilvánvalónak kell látszania.”³⁶ Ennek megsértése abban is gyökerezik, hogy a mai napig nem alakítottak ki egy olyan a végrehajtó hatalomtól független szervet, ami részt venne a bírók kiválasztásában.³⁷ Megállapítható az is, hogy a német bírók kiválasztása szempontjából a kezdő bírók rekrutációjánál a jelöltek szakmai teljesítménye majdnem hogy kizárólagos szerepet képvisel, azonban ahogy egyre inkább feljebb haladunk a bírói ranglétrán, úgy fokozatosan és egyre erőteljesebben jelenik meg a politikai pártok szándéka a kiválasztásban.³⁸

2.5. Románia bírának mandátumkeletkezése

„A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alávetve.”³⁹ A román alkotmányból kiragadott tételmondat ellenére a bírói függetlenség Romániában csak korlátozott módon valósul meg. Ez annak tudható be, hogy a bírói dimenzió az igazságügyi tárca irányítása alatt áll. A javaslattevési jog szorosan a miniszter előzetes jelölési jogához kötött a bírósági vezetők és a felsőbírók tekintetében. Az államfő feladata a kiválasztott bírósági vezetők kinevezése.⁴⁰ „Románia elnöke által kinevezett bírók elmozdíthatatlanok a törvénynek megfelelően. A bírók kinevezéséről szóló javaslatok, valamint az előléptetésük, áthelyezésük és büntetésük a Legfőbb Tanácsnak a hatáskörébe tartozik, organikus törvényének feltételei között. A bírói tisztség összeegyeztethetetlen bármely más köz- vagy magántisztséggel, a felsőfokú oktatásban betöltött oktatói tisztségek kivételével.”⁴¹ A Legfőbb Tanács felépítéséről és tagjainak mandátumkeletkezéséről a román alkotmányban olvashatunk. „(1) A Legfőbb Tanács az igazságszolgáltatás függetlenségének biztosítója. (2) A Legfőbb Tanácsnak 19 tagja van, akik közül: a) 14-et a magisztrátusok közgyűlései választanak meg és a Szenátus igazol; ezek két osztálynak a tagjai, egyik a bíróké, a másik az ügyészeké; az első osztály 9 bíróból, a második 5 ügyészből áll; b) a civil társadalom 2 képviselője, jogász szakemberek, magas szakmai és erkölcsi hírnévvel, akiket a Szenátus választ meg; ők csak a plenáris üléseken vesznek részt; c) az igazságügyi miniszter, a Legfőbb Semmítő- és Ítélszék elnöke, a Legfőbb Semmítő- és Ítélszék mellett működő Ügyészség főügyésze. (3) A Legfőbb Tanács az elnökét egy éves mandátumra választja, a (2) bekezdés a) pontjában előírt magisztrátusok közül.”⁴² Ebből is láthatjuk, hogy kifejezetten politikai szervek is jelen vannak a Legfőbb Tanácsban. Ezen szerv tagjainak mandátumkeletkezésének vizsgálata azért is kiemelten fontos,

³³ Uo. 98. cikk.

³⁴ Uo. 97. cikk.

³⁵ NAGY: *i. m.* 8-9. o.

³⁶ Bangalorei alapelvek 1.3 Elérhető: https://birosag.hu/sites/default/files/a_biroi_magatartas_bangalorei_alapelvei_tel_jes_1_0.pdf (letöltés dátuma: 2023.10.16.)

³⁷ SALGÓ: *i. m.* 20. o.

³⁸ BADÓ: *i. m.* 25. o.

³⁹ Románia Alkotmánya, 124. szakasz (3) bekezdés

⁴⁰ NAGY: *i. m.* 17. o.

⁴¹ Románia Alkotmánya, 125. szakasz (1.-3.) bekezdés

⁴² Uo. 133. szakasz (1.-3.) bekezdések

hiszen a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa javasolja a bírák kinevezését. Végére pedig a javasolt bírakat a köztársasági elnök nevezi ki.⁴³

2.6. Magyarország bíráinak mandátumkeletkezése

„A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírakat tiszttségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”⁴⁴ Magyarországon kétféleképpen válhat valaki bíróvá: 1. egyetemet végzett jogász bírói fogalmazóként kezdi meg pályáját, ezt követően sikeres szakvizsga letétele után bírósági titkárrá válhat, majd pedig pályázhat az üres bírói állásra, 2. jogász végzettséggel rendelkező személy a bírói szervezeten kívül dolgozik, pályázhat a bírói kinevezésre (ritkább eset).⁴⁵ A bírakat Magyarországon a köztársasági elnök nevezi ki. Az a személy nevezhető ki, aki a 30. életévét betöltötte, cselekvőképes, magyar állampolgár, egyetemi jogi diplomával rendelkezik, szakvizsgát tett, vagy nyilatkozatot tesz, valamint alkalmas a bírói pozíció betöltésére és pályázatot nyújtott be az Országos Bírósági Hivatalhoz (kiválasztásra jelölés esetén javaslatétel történik a köztársasági elnökhöz kinevezésre az OBH elnöke által). Kinevezésre nem jogosult, aki büntetett előéletű, akivel szemben büntetőeljárás van folyamatban (...), aki a 70. életévét betöltötte.⁴⁶ Az összeférhetetlenségi szempontok pedig a következők: Bíró nem lehet párttag és politikai tevékenységet sem folytathat. Tiszttsége ellátásán kívül csak és kizárólag tudományos, oktatói, műszaki alkotó munkát végezhet kereső tevékenységként.⁴⁷

Fontosnak tartom az Országos Bírósági Hivatal (továbbiakban: OBH) elnökének mandátumkeletkezését is kielemezni. „A bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi. Az Országos Bírói Tanács felügyeli a bíróságok központi igazgatását. Az Országos Bírói Tanács és más bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában. Az Országos Bírósági Hivatal elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. Az Országos Bírósági Hivatal elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Országos Bírói Tanács tagja a Kúria elnöke, további tagjait sarkalatos törvényben meghatározottak szerint a bírák választják.”⁴⁸ Az OBH elnökének személyére a köztársasági elnök tesz javaslatot. Többen kritikát fogalmaztak meg az OBH elnökének pozíciójával kapcsolatban. Ugyanis a 2/3-os kormánytöbbség esetén a kormány befolyást tud gyakorolni az OBH elnökén keresztül a bírák kinevezésére, előléptetésére stb.⁴⁹ A Velencei Bizottság megfogalmazta ezzel kapcsolatos aggályait és olyan javaslattal állt elő, miszerint az OBH elnökének diszkrecionális jogköreit csökkenteni szükséges és megteremteni annak lehetőségét, hogy bizonyos kérdésekben bírósági felülvizsgálat alá lehessen vonni az OBH elnökét.⁵⁰ Ennek hatására az OBH elnökének jogkörét némiképpen korlátozták, ugyanis törvénybe iktatták, hogy az érvényesen pályázatot benyújtó, a bírói tanács rangsorában szereplő pályázó pályázatát az OBH elnöke csak az OBT előzetes egyetértésével nyilváníthatja eredménytelenné.⁵¹

2.7. Különbségek és feltehető jogpolitikai célok a fent elemzett államok bíráinak mandátumkeletkezése tekintetében

Mindenképpen górcső alá szeretném venni a politikai befolyást a bírói hatalomra vonatkozóan. Véleményem szerint a legnagyobb befolyást az Amerikai Egyesült Államok rendszerében tapasztalhatunk. A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság bíráinak kinevezése ugyanis nagyban függ az éppen hatalmon lévő elnöktől és annak pártjától. A második megfigyelésem, hogy a bírának kampányolniuk szükséges annak érdekében, hogy elnyerjék a választópolgárok tetszését, csakúgy mint a politikai pártoknak. Tehát a politikai irányultság hiányában vajmi kevés esély van arra, hogy valaki a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság tagja lehessen. Következő gondolatom az volna, hogy az elnöknek tulajdonképpen szabad keze van a bírák kinevezése terén arra nézve, hogy az általa legpreferáltabb bírót neveze ki, annak érdekében, hogy politikai támogatottságát jobban

⁴³ NAGY: *i. m.* 18. o.

⁴⁴ Magyarország Alaptörvénye 2011, 26. cikk. (1) bekezdés

⁴⁵ NAGY: *i. m.* 28. o.

⁴⁶ VÁCZI Péter: *Bíróságok*. In. SMUK Péter: *Alkotmányjog II. Államszervezet*. 2014, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 156.

⁴⁷ Uo. 158.

⁴⁸ Magyarország Alaptörvénye 2011, 25. cikk. (6) bekezdés

⁴⁹ SALGÓ. *i. m.* 26. o.

⁵⁰

https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Velencei_Bizottsag_CDL-

AD_2012_020_Modosított_birosagi_torvenyek_HUN.pdf(letöltés dátuma: 2023.10.16.)

⁵¹ 2011. évi CLXXI törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 18. §, (6) bekezdése

növelje. Ebben az esetben tehát a „court packing” jelenségének megvalósulására lehetünk figyelmesek, ami azt jelenti, hogy a végrehajtó hatalom uralja a kiválasztási eljárást. Az USA után a vizsgált államok közül Németországban jelenik meg nagyobb volumenben a politikai befolyásoltság. Hiszen nincs egy olyan politikailag független intézmény, aminek ráhatása lehetne a bírák kiválasztására. Továbbá a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom is a kiválasztás szerves részét képezi, hiszen fele-fele arányban alkotják a szavazók táborát. A szövetségi miniszterek a végrehajtó hatalom képviselőjében és a törvényhozás delegáltjai fognak tehát döntést hozni a bírák kiválasztása tekintetében.

Magyarország, Franciaország és az Egyesült Királyság szempontjából a meritokratikus elemek vannak többségben. Azonban mindhárom államban megvan a lehetősége a politikai ráhatásnak. Franciaországban megengedett a párttagság és a szakszervezeti tevékenység keretében végzett érdekképviseleti munka, amivel a politikai függetlenség szenvedhet csorbát. Magyarországon az OBH elnökén keresztül történhet politikai behatás a bírák kiválasztására a 2/3-os kormánytöbbség esetében. Románia tekintetében pedig a Magisztrátus Legfelsőbb Tanácsának javaslatai alapján történő kiválasztás esetében a politikailag részben áthatott szerv által szűrődhet át a politikai befolyás fénycsóvjája. Az Egyesült Királyságban pedig a lordkancelláron, mint a végrehajtó hatalom szerves részén, keresztül szivároghatnak át a politikai befolyás cseppecskéi. Ezek olyan politikai kiskapuk lehetnek, amiket nyitva hagyott a jogalkotó. A skála egyik végpontján a meritokratikus elemekben bővelkedő Franciaországot, az ellenkezően pedig az Amerikai Egyesült Államokat tudom leginkább elhelyezni. A magyar és az Egyesült Királyság modellje Franciaország rendszeréhez közeledik a szakmai szempontok alapján, míg Németország és Románia bírói rendszere forrón követi politikai ráhatás szempontjából az USA rendszerét.

Különbségként ragadnám meg az Egyesült Királyság békebíráskodásának lehetőségét. Ezek a bírák ugyanis laikus egyének, akik három fős tanácsban, jogi képesítés nélkül bíráskodhatnak elsőfokon. Természetesen figyelembe veszik a megfelelőségi szempontokat a békebírák kiválasztásakor. Továbbá egy 24 órás képzésen kell részt venniük az önkénteseknek.⁵² Ez a megoldás véleményem szerint a jogérzékkel rendelkező és kellő felvilágosítást nyert állampolgárok esetében lehet célravezető. A bíróságok tehermentesítése érdekében és a vállalkozó szellemű állampolgárok megléte esetén jó megoldásnak találok ezt a lehetőséget.

ZÁRÓ GONDOLATOK

Felmerül ismételten a kérdés: Jog vagy Politika? Általánosságban megállapítható, hogy a politika nagyban befolyásolta a legtöbb vizsgált bírói mandátumkeletkezési/kiválasztási rendszer alapjait. A gyakorlatban a politikai ráhatás tehát érvényesül, az már egy másik kérdés melyik államban milyen mértékben. Nem feledkezhetünk meg azonban arról sem, hogy az államok által felállított objektív kritériumrendszerek a jog keretein belül működnek és valóban alkotmányos garanciaként a jogállamiság elve érvényesül. A hatalmi ágak elválasztásának elve mellett azonban többször is érezhető a hatalmi ágak összefonódásának ténye. Szintúgy az állam válogatja, mennyire ölelkeznek ezen hatalmi ágak egymással. Azonban az objektív, törvény által felállított kritériumrendszer tudja leginkább ellensúlyozni a politikai ráhatást és jogi keretek között tartani a kiválasztást a bírák esetében.

FORRÁSJEGYZÉK

- [1.] 2011. évi CLXXI törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 18. §, (6) bekezdése
- [2.] A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye 1949
- [3.] Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya 1787
- [4.] Az 1958. évi október 4-i francia Alkotmány
- [5.] Az Egyesült Királyság Constitutional Reform Act (Alkotmányreform) törvénye (2005)
- [6.] BADÓ Attila: *A bírói függetlenség egyes garanciális elemeinek összehasonlító vizsgálata*. MTA Doktori Értekezés, Szeged, 2017.
- [7.] Bangalorei alapelvek 1.3 Elérhető: https://birosag.hu/sites/default/files/a_biroi_magatartas_bangalorei_alapelvei_tel_jes_1_0.pdf (letöltés dátuma: 2023.10.16.)
- [8.] https://e-justice.europa.eu/42/HU/small_claims?ITALY&member=1 (letöltés dátuma: 2023.11.11.)

⁵² NAGY: i. m. 8. o.

- [9.] https://ejustice.europa.eu/447/HU/insolvencybankruptcy?ENGLAND_AND_WALES&init=true&member=1 (letöltés dátuma: 2023.10.16.)
- [10.] https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Velencei_Bizottsag_CDL-AD_2012_020_Modosított_birosagi_torvenyek_HUN.pdf(letöltés dátuma: 2023.10.16.)
- [11.] Magyarország Alaptörvénye 2011.
- [12.] NAGY_Botond: *A bírák kiválasztásának összehasonlító vizsgálata. In. Comparative Law Working Papers*, 3. évf., 1. szám, 2019, Szeged, Elérhető: [nagy_birak_jan.pdf](#) (u-szeged.hu) (letöltés dátuma: 2023.10.16.)
- [13.] Románia Alkotmánya
- [14.] SALGÓ Nóra: A bírói függetlenség összehasonlító megközelítésben. *In. Comparative Law Working Papers*, 3. évf., 1. szám, 2019, Szeged, Elérhető: [salg_fggetlen.pdf](#) (u-szeged.hu) (letöltés dátuma: 2023.10.16.)
- [15.] SMUK Péter: Alkotmányjog II. Államszervezet. 2014, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr.
- [16.] [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2023\)019-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2023)019-e) (letöltés dátuma: 2023.10.16.) CDL-AD(2013)014, Az alkotmánymódosításokról szóló törvénytervezetről, az Alkotmány megerősítéséről szóló bírák függetlenségének megerősítéséről és az Alkotmány módosításairól szóló, az Alkotmányozó Gyűlés általi javaslat, Ukrajna
- [17.] [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2023\)019-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2023)019-e) (letöltés dátuma: 2023.10.16.) CDL-AD(2007)028, A Velencei Bizottság jelentése a bírói kinevezésekről
- [18.] [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2023\)019-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2023)019-e) (letöltés dátuma: 2023.10.16.) CDL-AD(2009)023, Vélemény a bírák és a bíróságok megválasztására vonatkozó kritériumok és normák tervezetéről Szerbiában
- [19.] ZSURZSA Zsolt: *A bírák kiválasztásának összehasonlító elemzése. In. Comparative Law Working Papers*, 1. évf., 1. szám, 2017, Szeged