

BÍRÓI FÜGGETLENSÉG AZ EURÓPAI UNIÓ TÁRSULT ORSZÁGAIBAN. HOL ÁLLUNK MI, MAGYAROK?

I.

„Minden államban szükségkép egyik uralkodik a kettő közül: a *törvény* vagy az *anyagi erő*. Mihelyt kivontuk magunkat az első uralma alól, azonnal megvan alapítva a második uralma.” „A bírói hatalom efensősége nem egyéb a törvények efensőségénél.” „Miután a jogi alapon rendezett állam és a kényuralom közt az a lényeges különbség, hogy amabban a törvény, ebben emberi akarat [...] uralkodik: minden államot mindig kényúrinnak kell tartanunk, melyben a bírói hatalom ezen állását el nem ismerik.” A bírói hatalom megfelelő gyakorlásának két feltétele van: „A bírónak bírnia kell eszközökkel, hogy a jog ismerésére juthasson [és] olyan helyzetben kell lennie, melyben személyes kár vagy haszon nélkül kimondhassa ítéletét, s mindamellett függésben maradjon a törvénytől.” Fontosabb, egyszersmind nehezebb ez utóbbit intézményekkel biztosítani: „Minden, ami által a bírónak lehetségessé teszik a jog ismerését, haszontalanává válik, ahol nincs meg a függetlenség, s valóban független bírák a hibás törvénykezési rendszert is legalább tűrhetővé teszik.”¹

Eötvös József írta mindezt másfél évszázaddal ezelőtt *A XIX. század eszméinek befolyása az államra* című munkájában. És ahogy akkor igaz volt mindaz, amit leírt a hatalommegosztásról és a bírói függetlenségről, úgy ma is igaz. Még akkor is, ha történt azóta egy s más. Új – a hatalom koncentrálására törekvő – intézmények jelentek meg, a hagyományos hatalmi ágak egyensúlyának biztosítása így ma már nem elégséges az államélet tisztességes működéséhez, a szabadság megóvásához.² Tudjuk azt is, hogy ma már jogviták (legális) rendezésének nem kizárólagos terepe a bírói eljárás, vannak ennek sokszor jobb eséllyel kecsegtető és olcsóbb módjai. A múlt század hetvenes éveitől kezdődően pedig a függetlenség mellett egyre inkább előtérbe került a bírák felelősségének, beszámoltatásának kérdése: keresik azokat az eszközöket, intézményeket, amelyek a bírói függetlenség sérelme nélkül garantálhatják, hogy a bírák ne szigetelődjenek el azoktól, akiknek ügyeiben határoznak, és a közösségnek számot adjanak döntéseikről.³

Mindez nem változtat azon, hogy a bírói függetlenség vitathatatlanul a jogállamiság lényeges feltétele, mint ahogyan az emberi jogok tisztelete vagy a kisebbségek védelme sem képzelhető el független bíróságok nélkül.⁴ Érthető ezért, ha az Európai Unióbéli tagságra törekvő országok teljesítményének megítélésénél az Európai Bizottság a bírák és a bíróságok függetlenségének mértékét is értékeli. Igaz ugyan, hogy a csatlakozásra készülő országokról szóló jelentésekben inkább a bíróságok alacsony hatékonyságát és a bírói döntések végrehajtásának nehézkességét teszik szóvá.⁵ A hatékonyság azonban nem egyszerűen az ügyek elintézésének ütemét jelenti, hanem a döntések jó minőségét is. A bírói döntés minőségének megítélésakor pedig alapvető szempont a kiszámíthatóság. A döntés akkor kalkulálható, akkor látható előre, ha a bíró kizárólag az ügyre tartozó, jogilag releváns tényeket veszi figyelembe, és nem enged semmifajta politikai vagy gazdasági nyomásnak. A hatékony eljárás feltétele tehát a bíró függetlensége és pártatlansága.⁶

Írásomban a csatlakozásra váró közép-kelet-európai országokban⁷ megfigyelhető közös tendenciákat vázolom, a bírói függetlenséget garantáló (illetve az azt gyengítő) jogi környezetet, valamint az egyéb – a bírói függetlenség mellett, illetve ellene ható – tényezőket. E leírás alapján megállapíthatjuk, hogy hogyan is állunk a bírói függetlenség biztosítása terén mi, magyarok a velünk együtt csatlakozásra készülő közép-kelet-európai országokhoz képest. Hasonlóan gondolkodunk-e a bírói függetlenségről, mint a többi társult ország, azonos forrásból fakadnak-e a bírói függetlenségre leselkedő veszélyek?

II.

Ma már általános vélemény, hogy a volt szocialista országok nem kezelhetők egységként az igazságszolgáltatást illetően sem: a második világháború előtti időkre visszanyúló jogi hagyományok, a poszttotalitárius rendszerek közötti különbségek eltérő mértékben térítették el a szocialista blokk egyes államait az európai liberális tradíciótól, és ennek megfelelően el-

térő kiterjedésű volt az ítélkezésnek a közvetlen politikai befolyásolástól mentes tereuma.⁸ Fleck Zoltán a kádári konszolidáció utáni korszak bíróságairól azt írja, hogy azok „relatív függetlenséggel” ítélkeztek (bár hozzáteszi, hogy e „relatív függetlenségnek” különböző fokozatai voltak). Ezzel magyarázza, hogy a rendszerváltás nálunk nem cserélte le a bírói kart és hogy a bíróság ennek ellenére megőrizte tekintélyét.⁹ Értékelését osztják a közép-kelet-európai régióval foglalkozó külföldi szerzők is: véleményük szerint nálunk a szocializmus idején sem számolták fel teljesen a háború előtti jogi kultúrát, és ez megkönnyítette a korábbi tradíciókhoz való visszatérést.¹⁰ Ami pedig a rendszerváltás utáni fejleményeket illeti, általános a vélekedés, hogy az 1997. évi bírósági reformmal és kivált az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) felállításával a magyar törvényhozás a végrehajtó és a bírói hatalom elkülönítésében, a bírósági szervezet függetlenségének intézményesítésében jelentőset alkotott.¹¹

Ám tudjuk azt is, hogy mindez nem elégséges ahhoz, hogy érvényesüljön a függetlenség lényege: az, hogy a bíró kizárólag a törvénynek alávetve, minden illetéktelen külső befolyásolást kizárva, részrehajlás nélkül ítélkezzék. A függetlenség egyet jelent a bírói eljárás tárgyyszerűségével és pártatlanságával. Ez a döntéshozatali függetlenség¹² az, ami a bírót bíróná teszi. Ez maga a bírói étosz, Radbruch kissé patetikus fogalmazását kölcsönözve: az igazságosság szolgálata mindenáron, akár a bíró saját élete árán is.¹³ A függetlenségnek a jogirodalomban kidolgozott egyéb aspektusai, a bírói függetlenség tradicionális személyes garanciái (az elmozdíthatatlanság, a mentelmi jog, a feyelmi felelősségre vonás sajátos rendje), a bírósági szervezet függetlenségének biztosítékai (a hatalmi ágak megosztása, az összeférhetetlenségi szabályok, a bíróságok pénzügyi autonómiája), továbbá azok a szabályok, amelyeket hagyományosan a pártatlanság elemeiként szokás tárgyalni (a kizárási szabályok, a folyamatban lévő ügyek kommentálásának vagy parlamenti megvitatásának tilalma egyes államokban), valamint a bírósági szervezeten belül az egyesbíró döntési autonómiáját garantáló rendelkezések (az alsóbíróságok viszonya, kommunikációja a felsőbíróságokkal) mind-mind a döntéshozatali vagy funkcionális függetlenséget hivatottak szolgálni.¹⁴

E szabályok, jogintézmények mind instrumentálisak: ha megvannak, nő az esélye annak, hogy a bíró autonóm módon, befolyásolástól mentesen, csak a törvénynek engedelmeskedve fog dönteni. Meglétük azonban önmagában nem garantálja a funkcionális vagy döntéshozatali függetlenséget, a bírói eljárás tárgyyszerűségét, pártatlanságát, ez ugyanis egyéb tényezőktől is függ. Ilyenek az ítélkezők személyi kva-

litásai és „az adott ország politikai szerkezete, társadalmi légköre vagy hagyományai”.¹⁵ Tudjuk azt is, hogy a függetlenség valamely instrumentális intézményének hiánya nem eredményezi szükségképpen azt, hogy a bírák nem rendelkeznek funkcionális függetlenséggel, feltéve, hogy a függetlenség egyéb jogi aspektusai és a jogon kívüli tényezők megfelelő ellensúlyt képeznek. A brit parlament például megőrizte hagyományos ítélkező funkcióját, a Lordok Háza bíróságként is működik,¹⁶ az angol bírói kar integritását, döntéshozatali függetlenségét mégsem szokták kétségbe vonni. A kinevezés és az egyesbírák magasabb pozícióba jutása egyébként jelentős mértékben függ a lordkancellártól, aki tagja a kabinetnek és a miniszterelnök nevezi ki, de empirikus vizsgálatok azt igazolják, hogy semmifajta összefüggés nincs a kormányzatnak kedves ítélkezési gyakorlat és az egyesbírák előbbre jutási esélyei között.¹⁷ Kanadában a bíróról szóló 1985. évi törvény – bár hangsúlyozza a bírói pálya biztonságának követelményét – meghagyta a törvényhozás és a végrehajtó hatalom jogát, hogy a bírakat „érdemtelenység” esetén elmozdítsa. Az „érdemtelenséget” azonban mindig igen szűken értelmezték és formálisan soha egyetlen szövetségi bírót sem mentettek fel.¹⁸

Mindezt azért tartottam fontosnak leírni, mert a függetlenség egyes aspektusainak instrumentális jellege, az a körülmény, hogy ezek közül némelyek hiányát más – ugyancsak eszköz jellegű – jogintézmények vagy jogon kívüli tényezők kompenzálhatják, mentheti némiképp a bizottság (első pillantásra igaztalannak tűnő) bírálatát. Aki ismeri a végrehajtó hatalom és a bírói ág kapcsolatára és az igazságügy-miniszter jogkörére vonatkozó nyugat-európai szabályokat, joggal kérdezheti: mi kivetnivalót talál a bizottság abban, hogy egyes társult országokban a miniszter széles körű igazgatási jogosítványokkal rendelkezik vagy hogy a bíróságok autonómiája a pénzügyekben korlátozott. A bizottság álláspontja mögött nyilván az az elképzelés húzódik meg, hogy az a jogi környezet, amely a demokratikus hagyományokkal rendelkező államokban elégséges a részrehajlásmentes ítélkezés biztosításához, az új demokráciákban elégtelennek bizonyulhat, mert hiányoznak azok a jogon kívüli tényezők, amelyek a döntéshozatali függetlenséget támogathatnák.

A döntéshozatali függetlenséget elvileg biztosítani képes jogi eszközök sokasága, a jogi és a jogon kívüli tényezők együtthatása, „felcserélhetőségük” magyarázza azt is, hogy nem léteznek pontos nemzetközi mércék, amelyek támpontul szolgálhatnának a nemzeti törvényhozás számára. Igaz, mind az ENSZ Polgári és politikai jogok egyezségokmánya, mind pedig az Európai emberi jogi egyezmény deklarálja a

független és pártatlan bírósághoz való jogot. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága és az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogából azonban csak a minimális követelmények rajzolódnak ki. A bíró nem utasítható és nem kötelezhető arra, hogy döntéséről számot adjon; a függetlenség megítélésénél vizsgálandók a kinevezés módjára és a kinevezés tartamára vonatkozó szabályok, valamint az, hogy megvannak-e az egyéb biztosítékok, amelyek a bíróságot a végrehajtó és a törvényhozó hatalomtól, valamint a felektől függetlenné teszik. A bírónak a végrehajtó hatalom vagy a törvényhozás általi kinevezése önmagában nem jelenti a függetlenség sérelmét; nem feltétele a függetlenségnek az életre szóló kinevezés, sőt – bizonyos körülmények között – a viszonylag rövid hivatali időre történő kinevezés is összhangban lehet a függetlenség követelményével.¹⁹

Az egyezségokmány talán leggyakrabban hivatkozott kommentárjának szerzője, Manfred Nowak szerint a függetlenség nem kívánja meg feltétlenül a bíró elmozdításának vagy áthelyezésének tilalmát, elegendő, ha kinevezése (választása) nem túl rövid időre szól és hivatása gyakorlása során nincs utasításokhoz kötve vagy hasonló módon más állami szerveknek alárendelve. Kivált a katonai bíróságok, a forradalmi törvényszékek és más hasonló különbíróóságok esetében nem érvényesülnek e garanciák maradéktalanul.²⁰ Nem véletlen, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának azon ítéletei között, amelyekben a független bírósághoz való jog megsértését mondták ki, jelentős számban fordulnak elő olyanok, amelyekben a katonai vagy különbíróóságok összetételére és eljárására vonatkozó szabályok alkalmazása eredményezte az egyezményesértés megállapítását.²¹

Az, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteiből csak a bírói függetlenség minimális követelményei olvashatók ki, azzal (is) magyarázható, hogy a strasbourgi bíróság is tisztában van azzal: a tényleges döntéshozatali autonómia számos, jogszabályon kívüli tényezőtől is függ.²² Igaz, a jogon kívüli tényezők szerepét relativizálja, hogy a bíróság a függetlenség (akárcsak a pártatlanság) vizsgálatánál a szubjektív mellett az objektív tesztet is alkalmazza. Nemcsak akkor állapítja meg az egyezmény megsértését, ha a bírót függő jogi státusza ténylegesen gátolta abban, hogy részrehajlás nélkül ítélkezzen, hanem olyankor is, ha emiatt az objektív kívülálló szerint is igazolható a felek egyikének kételye a bíró függetlenségét illetően.²³ Az „objektív kívülálló” (ilyenek a bíróság tagjai is) érzéketlen a jogon kívüli tényezőkre, az adott ország jogi és politikai kultúrájára, hagyományaira. Így aztán számos intézményről kiderült, hogy gátja lehet a bírói függetlenségnek, még ha „belülről” – éppen a döntéshozatali autonómiának

kedvező társadalmi környezet és politikai kultúra alapján – úgy is gondolták, hogy nem akadályozza a tisztességes ítélkezést.

Ami most már a puha nemzetközi eszközöket illeti, ezek is tág mozgásteret hagynak az egyes államoknak. A bíróságok függetlenségének alapvető elvei, amelyeket az ENSZ keretében 1985-ben fogadtak el, pontosan körülírják a bírói függetlenség tartalmát és számos fontos követelményt fogalmaznak meg, de a követelmények teljesítésének módját a nemzeti törvényhozásnak hagyják meg. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása²⁴ annyiban továbbmegy az ENSZ által kidolgozott alapvető elveken, hogy esetenként megjelöli, miképp teljesíthetők a megfogalmazott követelmények. Az eszközök kiválasztását azonban az Európa Tanács ajánlása is a tagállamokra bízta.²⁵

III.

Az egyesbíró függetlenségét valamennyi társult ország alkotmánya garantálja: a bírák csak a törvényeknek vannak alávetve. Egyes alaptörvények kifejezetten deklarálják a hatalmi ágak elválasztását és ezzel együtt a bírói hatalmi ág függetlenségét.²⁶ Valamennyi alkotmány kimondja, hogy csak törvény által felállított bíróságok ítélkezhetnek. Említettem, hogy a nemzetközi emberi jogi kontroll szervek leginkább a kivételes és a katonai bíróságok felépítését és eljárását vizsgálva állapították meg a bírói függetlenség és pártatlanság sérelmét. Kivételes bíróságok felállítását számos alkotmány tiltja, a szlovén és a lett alkotmány katonai bíróságok felállítását sem engedélyezi békeidőben.²⁷ Ismeretes, hogy a rendszerváltást követően nálunk megszűntek a katonai bíróságok, azóta a katonai büntetőeljárás hatálya alá tartozó ügyekben a megyei bíróságokon hadbírákból álló katonai tanácsok ítélkeznek. A függetlenség szempontjából természetesen az egyesbíró pozíciója a döntő: függ-e és ha igen, milyen mértékben a hadügyi tárcától? Nos, e tekintetben a magyar szabályozás kielégítő, és vitathatatlan, hogy a szervezeti keret változása és kivált az a körülmény, hogy a Legfelsőbb Bíróságon nem működnek katonai tanácsok, figyelemre méltó. 1989-ben a katonai büntetőeljárás hatályát nálunk radikálisan szűkítették, azóta viszont fokozatosan bővült a hatálya.²⁸ Mindenesetre jó lenne, ha a magyar törvényhozás nem térne vissza az 1989 előtti és a Romániában ma is létező szabályozáshoz, amely katonai büntetőeljárás hatálya alá vonja a rendőrség tagjai által elkövetett hivatali bűncselekményeket és széles körben engedélyezi, hogy civilek felett hadbírák ítélkezzenek.²⁹

Noha a társult országok alkotmányai deklarálják a bíró függetlenségét, annak tartalmi elemeit és az azt biztosító intézményeket illetően továbbra is a bizonytalanság a jellemző. Idéztem már Eötvös tételét, amely szerint a „valóban független bírák a hibás törvénykezési rendszert is legalább tűrhetővé teszik”.³⁰ A függetlenséget persze előmozdítja a jó minőségű igazságszolgáltatási rendszer, és nyilvánvaló, hogy az igazságszolgáltatásnak a többi hatalmi ághoz való viszonyát, a bírósági szervezet felépítését és az egyes bírónak a szervezeten belüli pozícióját rögzítő szabályok állandóságának hiánya nem kedvez a függetlenségnek. Márpedig a bírósági szervezet átalakításának, a bírói függetlenség biztosítékai kiépítésének a folyamata számos társult országban még mindig nem zárult le. A Cseh Köztársaságban a kormány bírósági reform-konceptióját a parlament 2000-ben elvetette, majd újabb tervezetek készültek a bíróságok szervezetről és a bírák státuszáról, a laikus bírákról, az ügyészségről, a bírák és ügyészek elleni fegyelmi eljárásról.³¹ Lettországból a bírói hatalomról szóló, 1992-ben elfogadott törvényt már több mint tíz alkalommal módosították, és a bírósági rendszer átalakítása továbbra is napirenden van.³² Litvániában az Alkotmánybíróság 1999 decemberében megállapította, hogy a bíróságokról szóló törvény számos rendelkezése ellentétes az alkotmánnyal, de az új törvényt még nem fogadták el.³³ Szlovákiában a múlt év februárjában módosították az alkotmánynak a bíróságokra vonatkozó rendelkezéseit, a bírósági szervezet átalakítása folyamatban van, akárcsak Romániában.

Nálunk 1998-ban átalakult az igazságszolgáltatás rendszere és strukturális változás azóta sem történt – ennnyiben a pozíciónk jobb, mint a többi társult országé. De a bírákat érintő joganyag, valamint azok az alapvető jogszabályok, amelyeket a bíróságok alkalmaznak, még mindig alakulóban vannak. 2000-ben az átvilágítási törvényt kiterjesztették a bírákra, több, a bírói autonómiát szűkítő jogszabályi rendelkezés született, és továbbra sincs döntés arról, hogy mikor jön létre az alkotmányban kilátásba helyezett bírósági szervezet. Tudjuk, a jelenlegi kormánynak fenntartásai vannak az 1997/98. évi reform némely elemével, köztük a négyfokú bírósági rendszerre való visszatéréssel, az ítéletátlak felállításával kapcsolatban. Megjegyzem, nem csak nálunk kérdőjelezik meg a négy szintű bírósági szervezet felélesztésének ésszerűségét. Csehországban 1995-ben kezdte meg működését két regionális bíróság, öt évre rá a kormány már megszüntetésükre tett kísérletet a bírósági szervezet progresszív reformja keretében, a parlament azonban ezt a reformot annak több elemével együtt elvetette.

Nálunk, akárcsak Csehországban, Szlovákiában vagy Litvániában, az a törekvés állt a négy szintű bírói

sági rendszer visszaállítása háttérében, hogy ily módon (is) jelezzék a bírói hatalom (vagy legalábbis a legfelsőbb bírói szint) megnövekedett tekintélyét és a múlttal való szakítást. A táblák felállításának szükségességét ugyanakkor főképp azzal érvelve szorgalmazták, hogy ily módon javulhat az ítélkezés színvonala, az igazságszolgáltatás hatékonysága. Ám a bírósági szintek növelése nyilván a bírósági rendszer bürokratikus, hierarchikus vonásait erősíti, szélesíti a szakadékot az alsó- és a felsőbíróságok között, ellene hat a döntéshozatali autonómiának. Az igazságszolgáltatás hatékonyságát és a bíróság intézményének tekintélyét pedig leginkább az alsóbíróságok színvonalas ítélkezése biztosíthatja.³⁴ De ha a négy szintű bírósági rendszer felállításáról egyszer már döntöttek, és nincs esély az alkotmány módosítására, a végrehajtás elodázása a törvények uralmába vetett hitet gyengíti.

IV.

A bírói függetlenség tartalma körüli bizonytalanságot jelzi az is, hogy a társult országokban az alkotmánybíróságoknak számos, a bírói és a végrehajtó hatalom viszonyát érintő alapvető kérdésben kellett és kell még ma is állást foglalniuk. Az azonos vagy legalábbis hasonló alkotmányi rendelkezések ellenére az egyes országok alkotmánybíróságai sokszor eltérő következtetésre jutnak, amikor egy-egy intézmény alkotmánykonformitásáról döntenek.³⁵ A legmesszebbre talán a litván Alkotmánybíróság ment el a hatalmi ágak elválasztásának tétele és a bírói függetlenség értelmezésében. 1999. december 21-i határozatában alkotmányellenesnek nyilvánította egyebek között az igazságügy-miniszter azon jogát, hogy a köztársaság elnökének javaslatot tegyen a bírák kinevezésére és elmozdítására, valamint a bírói becsületbíróság tagjainak személyére³⁶ és hogy kinevezze a helyi és regionális bíróságok elnökhelyetteseit és kollégiumvezetőit. Alkotmányellenesnek minősítette továbbá az igazságügy-miniszter azon jogosítványát, hogy meghatározza a regionális bíróságok és a fellebbezési bíróság büntető és polgári kollégiumának létszámát és hogy fegyelmi eljárást indítson bírákkal szemben. Az alkotmánnyal ellentétesnek nyilvánította azt a törvényi rendelkezést is, amely szerint a bírákat a köztársasági elnök rendelettel legfeljebb egy évre áthelyezhette az igazságügyi minisztériumba, pedig erre csak akkor kerülhetett sor, ha ehhez a bíró maga is hozzájárult.³⁷

A rendes bírósági szervezettől elszakított alkotmánybíróságok³⁸ határozataikkal másutt is erősítették a bírói függetlenséget. Romániában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az olyan törvény, amelyet a bírósági eljárások felfüggesztésének céljával hoztak, al-

kormányellenes, és úgy rendelkezett, hogy bírói ítélet végrehajtását is csak bírói szerv függesztheti fel.³⁹ Hasonló tárgyú döntést hozott a bolgár Alkotmánybíróság, amikor deklarálta, hogy a bírói ítéleteket a törvényhozás vagy a végrehajtó hatalom nem vonhatja vissza és nem semmisítheti meg. Ez a testület a hatalmi ágak elválasztásának elvére hivatkozva megsemmisítette az igazságügy-miniszternek a bírák mentelmi jogát ideiglenesen felfüggesztő és a mentelmi jog feloldását kezdeményező jogosítványait is.⁴⁰ Lengyelországban is jelentős szerepet játszott az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség erősítésében,⁴¹ és számos határozatával a magyar Alkotmánybíróság is hozzájárult a bírói függetlenség tartalmának tisztázásához.⁴²

Ugyanakkor a társult országok némelyikében érzelhető a feszültség a rendes bíróságok és a nemzeti alkotmánybíróság között. Romániában a Legfelsőbb Bíróság úgy foglalt állást, hogy törvényhozás általi megerősítés nélkül az alkotmánybírósági döntések nem kötik a bíróságokat, amelyre válaszul az Alkotmánybíróság határozatot hozott arról, hogy a döntéseit ignoráló bírák felelősségre vonhatók.⁴³ Lengyelországban sok bíró nem hajlandó alkotmányossági kérdésekkel az Alkotmánybírósághoz fordulni, mert úgy véli, ez sértené függetlenségét, és előfordul, hogy a bíróság a függetlenségre hivatkozva hagyja figyelmen kívül az Alkotmánybíróság határozatát.⁴⁴ Nálunk a konfliktus szelídebb formában mutatkozik: egyes bírák a rendes bíróságokat sújtó és indokolatlan megkülönböztetésnek tartják, hogy míg a bíróságok költségvetésére vonatkozó javaslatot az Országos Igazságszolgáltatási Tanács a kormányhoz nyújtja be (és a kormány a maga javaslatát is elkészíti), addig az Alkotmánybíróság közvetlenül az Országgyűlésnek küldi meg javaslatát. Már nem sokan emlékeznek arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság egy alkotmányjogi panasz kapcsán hozott, konkrét bírói ítéletet megsemmisítő alkotmánybírósági határozatot⁴⁵ a bíróságok hatáskörébe való beavatkozásnak minősített, de talán azt még fel tudjuk idézni, hogy milyen ellenállást váltott ki az az elképzelés, hogy a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatait alkotmánybírósági kontroll alá vonják.

E feszültségek érthetőek, ugyanis kétségtelen, hogy az alkotmánybíróságok léte, hatásköre korlátozva a bírói döntési autonómiáját.⁴⁶ Létezik olyan vélemény, amely szerint az Alkotmánybíróságról szóló törvényünk nem zárja el a rendes bíróságokat attól, hogy az alkotmányt maguk értelmezzék, sőt attól sem, hogy az alkotmánysértőnek vélt jogszabályt a konkrét ügyben „félretegyék”.⁴⁷ Ám tény, hogy a bíróságok csak nagy ritkán vállalkoznak arra, hogy maguk értelmezzék az alkotmányt, a jogszabály alkotmányosságának revíziójáról pedig maga a Legfelsőbb

Bíróság mondta ki, hogy az az Alkotmánybíróság kizárólagos kompetenciájába tartozik.⁴⁸

Salzberger azt írja már hivatkozott tanulmányában, hogy a politikusok általában nem azért tartják tiszteletben a bírói függetlenséget, nem azért nem élnek még a jogilag engedélyezett beavatkozási eszközökkel sem, mert olvasták és a magukévá tették a hatalom megosztásának üdvösségéről szóló tanokat. A politikusok racionálisan járnak el, költség–haszon elemzés alapján foglalnak állást, és sok esetben jobban járnak, ha a döntés felelősségét másra hárítják.⁴⁹ Ahol különálló alkotmánybíróságok léteznek – és ilyenek Észtország kivételével a társult országok –, ott az igazán kényes kérdések, azok, amelyekben a társadalom megosztott, rendszerint az alkotmánybíróságok elé kerülnek. Nem kizárt, hogy ezért a törvényhozói és a végrehajtó hatalom kevésbé érdekelt a rendes bíróságok és tagjaik függetlenségének megőrzésében, főképpen azokban a rendszerekben, amelyek az alapjogi bíraskodástól teljesen elzárják őket.

Ugyanakkor a közép-kelet-európai országok igazságszolgáltatási rendszereivel foglalkozó írásokból és az Európai Unió bizottságának országjelentéseiből az is megállapítható, hogy az alkotmánybíróságok ott működnek tárgyyszerűen, autonóm módon, ott képesek a politikai nyomásnak ellenállni, ahol a rendes bíróságok függetlenségét többé-kevésbé tiszteletben tartják, és ez fordítva is így van. A Bulgáriáról szóló jelentésben azt olvashatjuk, hogy „további erőfeszítéseket kell tenni ahhoz, hogy az igazságszolgáltatás erős és független legyen”, míg a romániai helyzetet értékelve a bizottság nemcsak a függetlenséget erősítő további reformok szükségességét hangsúlyozza, de beszámol a függetlenséget sértő kormányzati kísérletről is. E két országban születtek olyan alkotmánybírósági határozatok is, amelyek azt sejtetik, hogy a bírák igyekeztek az éppen hatalmon lévők elvárásaihoz igazodni. A bolgár Alkotmánybíróság ugyanazt a – három alkalommal feltett – kérdést (alkotmánykonform-e a Legfőbb Bírói Tanács összetételére vonatkozó jogszabály megváltoztatása mellett egyúttal törvényhozási úton feloszlítani a tanácsot mandátumának lejártá előtt) aszerint döntötte el, hogy az alkotmányossági vizsgálatot ki kezdeményezte.⁵⁰ Romániában az Iliescu, illetve a pártja által választott alkotmánybírák 1996-ban úgy foglaltak állást, hogy Iliescu másodszor is indulhat az államelnöki tisztért, miközben az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésében azt állapította meg, hogy 1992-ben már megkezdte második mandátumát.⁵¹ (A Legfelsőbb Bíróság ugyanígy változtatta álláspontját aszerint, hogy ki van hatalmon: 1994-ben az államelnök nyilvánosan bírálta azokat az ítéleteket, amelyekben a bíróságok az államot tartott tulajdon visszaszolgáltatását rendelték el. A Leg-

felsőbb Bíróság erre sorra megváltoztatta az alsóbb bíróságok ítéleteit, azonban 1998-ban, a választásokat követően kialakult új gyakorlata elismerte a restitúció lehetőségét.⁵²⁾

V.

Aki manapság a bírói függetlenség honi állapotairól értekezik, nem kerülheti meg annak vizsgálatát, vajon indokolt-e féltetni a függetlenséget amiatt, hogy politikusok nemegyszer fogalmazzák meg fenntartásait a bíróságok működésével szemben, és előfordul, hogy konkrét ügyekben született ítéletek is kritika céltáblájává válnak. Hol az a határ, amelynek áthágása már a bíróságok ítélkezésébe történő beavatkozásként értékelhető?

Kétségtelen, hogy a bíróságok és a többi hatalmi ág viszonya a társult országok egyikében sem felhőtlen. Szóltam már arról, hogy a bolgár törvényhozás többször tett kísérletet a Legfőbb Bírói Tanács összetételének megváltoztatására, de még olyan országban is, mint Szlovénia, ahol többé-kevésbé rendben mennek a dolgok, a végrehajtó hatalom időről időre kísérletet tesz a bírói jogkör csorbítására. Itt e próbálkozások a bírák ellenállásán hiúsultak meg. Amikor a szlovén igazságügy-miniszter 1999 és 2000 között – jogkörével visszaélve – többször elmozdította az egyik helyi bíróság elnökét, döntését a közigazgatási bíróság mindannyiszor hatálytalanította. A miniszter azon kísérlete pedig, hogy ellenőrzése alá vonja egyes alsóbíróságok működését, a fellebbezési bíróságok elnökeinek ellenállásán bukott meg.⁵³ A bírák ellenállása vagy legalábbis tiltakozása másutt is önmérsékletre intette a politikát. A lett Bírói Egyesület nyilatkozatában a bírói függetlenségbe történő beavatkozásnak minősítette nyolc parlamenti képviselő beadványát, amelyben egy újságíró szabadon bocsátását követelték, vagy azt, amikor egy folyamatban lévő ügyről parlamenti képviselők nyilvánosan fejtették ki álláspontjukat.⁵⁴

A már meghozott bírósági döntések nyílt bírálata sem ritkaság. Romániában például az államelnök „súlyos politikai hibaként” értékelte azt a bírósági ítéletet, amely két tábornok büntetőjogi felelősségét alapította meg azért, mert a vádlottak 1989-ben a temesvári események során gyilkosságra adtak parancsot.⁵⁵ A kormányfő is politikai perről beszélt, a legfőbb ügyész pedig felfüggesztette az ítélet végrehajtását, holott erre jogi alap nem volt. Még elterjedtebb a bíróságok ostromozása azért, mert nem veszik ki részüket a „bűnözés elleni harcból”. A bírák közgyűlésén elmondott beszédében a bolgár kormányfő arra hívta fel a bírákat, hogy gyorsabban ítéljék el a kor-

rupcióval vádoltakat.⁵⁶ A politika és az igazságszolgáltatás közötti feszültség esetenként a felvilágosult végrehajtó és törvényhozó hatalom, valamint a múltból örökölt konzervatív bírói kar ellentétéként jelenik meg. A bírói kar ostromozása persze tisztességtelen és igaztalan is. Tisztességtelen, mert a bírói kar – mint hogy a politikai tevékenységtől el van tiltva – nem vághat vissza, nem kérheti ki magának a vádakat, ezért is nem kell nagy bátorság szapulásához. És igaztalan, mert valamennyi társult országban – legalábbis az alsóbb szinteken – kicserélődött a bírói kar.⁵⁷

Az igazságszolgáltatás bírálata nálunk sem szokatlan mostanában. Abban nem látok kivétnivalót, ha politikusok az 1998-ban kialakított bírósági rendszerrel, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács intézményével szembeni ellenszenvüknek adnak hangot. Az ugyan nem világos, hogy mi a baj az OIT működésével; nem hiszem, hogy felállása óta rosszabb minőségű személyek nyertek volna kinevezést vagy silányabb bírák kerültek volna magasabb pozícióba, mint korábban. Tudomásom szerint ezt senki nem állította, mint ahogy azt sem, hogy felszínesebb lenne ma a bírák értékelése vagy hogy a bíróságok igazgatásának szervezetsége romlott volna. Sőt, a Hivatal munkatársai, amikor még az Igazságügyi Minisztériumban ténykedtek, nem is mertek álmodni arról, hogy egyszer ilyen mennyiségben gyárthatják a különféle körleveleket, regulákat. A bírák pedig értékelnek, vizsgálnak, jelentenek. Maga a tanács érzékeny a közvélekedésre, nem késlekedik a soron kívüli eljárás elrendelésével, beszámolóit pedig azt mutatják, hogy az igazságszolgáltatás hatékonysága tényleg javult. Azt még érteném, ha a tanácsot azért érnék bírálatok, mert azok, akik hivatalból tagjai, esetenként nem személyesen vesznek részt a döntéshozatalban. Kétséges lehet az is, hogy mennyiben képesek a tanács tagjai a Hivatal által előkészített anyagokat áttekinteni. Külföldi szakemberek mindenesetre hitetlenkedve hallgatják, hogy egy ilyen széles kompetenciával felruházott testületen belül a tagok az egyes területeket nem osztották fel egymás között.

Kifogásolható az a rendelkezés is, amely az OIT-t feljogosítja arra, hogy bármely tagja javaslatára elrendelje „a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyek soron kívüli intézését”.⁵⁸ Látszólag ártalmatlan ez a szabály; a büntetőeljárás törvény is tartalmaz soron kívüli elbírálásra felhívó rendelkezést: az előzetes letartóztatásban lévők ügyeiben.⁵⁹ Csak hogy itt a vádlottat kívánják megóvni az előzetes letartóztatás mindenki által ismert és elismert káros következményeitől, a soronkívülség indoka tehát az egyén, és nem a „társadalom” vagy a „közérdek” védelme. Maga a nyelvezet is árulkodik, sugallja a

döntés kívánt irányát. A bírói eljárás alapvető elve, hogy csak az ügyre tartozó körülmények számítanak, és ez vonatkozik a formára is. A döntéshozatali függetlenség az eljárásra is kiterjed. Az International Bar Association 1982-ben elfogadott, a bírói függetlenség minimális követelményeit rögzítő dokumentuma – akárcsak bármely, a bírói függetlenséget tárgyaló dokumentum – kimondja, hogy „a bírói funkció gyakorlása során a bíró csak a jognak és lelkiismeretének van alávetve”. A „bírói funkciót” pedig akként értelmezi, hogy az egyaránt magában foglalja az igazgatási, az eljárási és az érdemi döntéshozatalt.⁶⁰ A bíró ítélezési függetlensége tehát azt kívánja, hogy igazgatási és eljárási kérdésekben, valamint az ügy érdemi kimenetelét illetően is tartózkodjon mindenki mindenfajta befolyásolástól. „Az ügyek kitűzése vagy az eljárási indítványok elintézése ugyanis ugyanúgy részét képezi az »ítélkezésnek, mint maga az érdemi döntéshozatal.«⁶¹

VI.

Nálunk is előfordul, hogy konkrét ügyekben hozott döntés vagy folyamatban lévő eljárások miatt éri vád a bíróságokat. Ilyenkor persze gyakorta másról van szó, mint az egyes vádlottokról vagy ítéletről. Sokkal inkább arról, hogy a közlés hatása nagyobb, ha börtöncella és rablánc a díszlet. Az OIT elnöke a bírói függetlenséget sértőnek minősítette az igazságügy-miniszter közelmúltban tett nyilatkozatait, amelyekben egy büntető ítélet, illetve egy folyamatban lévő ügy vontatott tárgyalása miatti nemtetszésének adott hangot. A nyilatkozatok elsődleges célpontja nyilván nem a vádlott vagy a bíró volt, hanem a publikum. A keretet büntetőper adta, és így a politikus hatásosan tudathatta: megérti a kiszolgáltatott emberek ellen-szenvét a taroló bankokkal szemben vagy azt, hogy undorodnak a gátlástalan, a mindent le- és elgázoló, agresszív terepjáró „kultúráról”.

Az elfogadható bírálat határai a fejlett demokráciákban sem egyértelműek. 1998-ban a nagy hatalmú Amerikai Jogász Egyesület (American Bar Association) elnöke volt kénytelen felhívást intézni a jogászok állami és körzeti szervezeteihez, hogy azonnal reagáljanak a félrevezető bírálatokra. Márpedig csaknem minden, a konkrét ítéletet vagy egyesbírót érintő bírálat szükségképpen „félrevezető”, „tárgyszerűtlen retorika”, és pedig azért, mert a bírónak az etikai szabályok tiltják a válaszadást.⁶² De maradjunk a kontinensen: Németországban néhány évvel ezelőtt nagy port kavart Orlet, a mannheimi bíró ügye, aki egy militáns szélsőjobboldali antiszemitaival szemben hozott ítélete indoklásában annak is hangot adott, hogy bi-

zonyos mértékig megérti a vádlott indítékait. Orlet a sajtó kereszttüzébe került, a baden-württembergi parlament egyes tagjai azzal fenyegetőztek, hogy elmozdítják, kollégái pedig nyilvánosan elhatárolták magukat az ítéletben foglalt megjegyzésektől.

Az Orlet- (vagy Deckert-) ügyre ma már inkább azért emlékszünk, mert az ítéletre adott válaszként került be a német büntető törvénykönyvbe a holokauszt tagadásának büntetése. Az ügy azonban azt is jelzi, hogy másutt sem egészen világos, meddig mehet el a politika a konkrét ítéletek és az egyesbírák nyilvános bírálatában. Nyilván óvatosabban kell eljárni az új demokráciákban, ahol a bírói kar egy része – már csak a korából adódóan is – nehezen szabadul a múltban beidegződött igazodási reflexektől, ahol a bíróságok tekintélye még messze alatta marad akár a nyugat-európai átlagénak is. (És ne feledjük: nálunk, mint a társult országok legtöbbségében, a bírói kar politikai kérdésekben nem nyilváníthat véleményt. Ha pedig a függetlenségbe beavatkozás veszélyeire való figyelemfelhívás ilyennek minősül, akkor a következetesség azt kívánja, hogy a bírálatot tiltsuk.)

A tekintély kapcsán jegyzem meg: az átmenet időszakában objektíve sem kedvez egyértelműen a bírói presztízs növekedésének. Megint csak Eötvöst idézem: „A bírói ítéletet sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom föl nem forgathatja.”⁶³ A bírói függetlenségnek ezt az aspektusát szokták fundamentális függetlenségnek jelölni: nincs értelme a bírói eljárás elfogulatlanságát, tárgyszerűségét biztosítani, ha annak produktumát a többi hatalmi ág megváltoztatja, semmibe veszi, annullálja.⁶⁴ A rendszerváltás nálunk is szükségképpen felvetette a koncepciók perekben született, a törvénysértő vagy az amorális normákon alapuló ítéletek felülvizsgálatának és megsemmisítésének szükségét. A rendkívüli perorvoslatok – részben jogi okokból, részben az erőforrások hiánya miatt – csak az esetek jelentéktelen részére nyújtottak megoldást. A kegyelem sem volt járható út, nemcsak azért, mert nálunk a rendszerváltáskor a kegyelemhez többnyire az erejét fitogtató, megbocsátó-kegyesztő hatalom képze té társult, hanem azért is, mert a kegyelem jognak ismeri el azt, amit korrigál vagy aminek helyébe más értéket helyez.⁶⁵ Maradt tehát az ítéletek törvényhozási úton történő megsemmisítése. Az ítéletek megsemmisítése elhúzódó folyamatának – legutóbb 2000-ben fogadott el a magyar országgyűlés semmisségi törvényt⁶⁶ – pedig nyilván van társadalomlélektani következménye. Jóllehet az „igazságtétel” elemei, lehetséges módoszatai jogilag egymástól elválaszthatók, de a jogsértések deklarálása és ezzel az áldozatok erkölcsi kárpótlása szükségképpen felveti azoknak a felelősségét, akik a jogsértéseket, a szenvedéseket okozták.

A bírói ítéletek megsemmisítésével történő szükségyszerű igazságtétel most azok tekintélyét érinti, akik többsége még nem élt akkor, amikor az ítéletek születtek. A magyar átmenetet jellemző személyi kontinuitás ugyanis egybekapcsolódik azzal, hogy a bírák, mert bármifajta politikai megnyilatkozástól elvannak zárva, kívülről nézve homogén kart alkotnak.

VII.

A politikusok, amikor felhívják a bíróságokat, hogy vegyék ki részüket a „bűnözés elleni harcból”, és amikor a társadalom igényeinek ignorálása miatt bírálják ítéleteiket, fel szokták hozni, hogy a bírák sem zárkózhatnak be, nem ítélezhetnek a társadalomtól elszigetelten. A bírói kar elszigeteltségének veszélyeire már a fejlettebb demokráciákban is felfigyeltek, teszik hozzá. A különbség azonban nem jelentéktelen: amikor a tengerentúlon vagy Nyugat-Európában az ítélezőket elszigetelődésük miatt bírálják, az élet-tapasztalatot, mások kultúrájának ismeretét, az empátiát kérik rajtuk számon. A bírák ugyanazon rétegek gyermekeiből kerülnek ki, neveltetésük, képzésük azonos. Jelentős létszámú, de hatalom nélküli társadalmi csoportok nincsenek képviselve a bírói karban. Ezért, valamint a sajátos szakmai szocializáció eredményeként a bírák elszigetelődnek, és így képtelenek tisztességgel teljesíteni azt, ami hivatásuk lényege: a gyengék, a kisebbségek, a népszerűtlenek jogainak védelme a többségi demokrácia túlkapásával szemben.

Az viszont igaz, hogy az utóbbi években egyre többet foglalkoznak a szakírók azzal, miképp lehet áttekinthetőbbé tenni, nyomon kísérni a döntéshozatal menetét és gondoskodni arról, hogy a bírák számot adjanak tevékenységükről. A közösségnek nemcsak a többi hatalmi ágtól független bíróságokhoz van joga, hanem ahhoz is, hogy csak felkészült és tisztességes, a hivatás kívánta erkölcsi kvalitásokkal rendelkező bírák ítélezzenek. Mindebből – jobb kifejezés híján nevezzük ezt számadási kötelezettségnek – az következik, hogy a kiválasztás, az értékelés, az elmozdítás intézményeinek kialakításánál nemcsak az illetéktelen politikai befolyásolás lehetőségét kell kizárni, de gondoskodni kell arról is, hogy csak a jó képességűek, a tisztességesek kerüljenek be a bírói karba, és hogy a nyilvánvalóan alkalmatlanoktól meg lehessen szabadulni.

A függetlenség azt jelenti, hogy a bírák csak a törvényeknek vannak alávetve, számadásra pedig azért kötelezzük őket, hogy meggyőződjünk arról, tényleg alávetették-e magukat a törvényeknek, azoktól nem szakadtak-e el. A két intézmény tehát kiegészíti,

nem pedig korlátozza egymást. A problémát abban látom, hogy a társult országokban a politika a bíróságok számadási kötelezettségére hivatkozva – képzeletőrző híján vagy az autonómiával szembeni ösztönös averzió okán – rendre olyan eszközökhöz nyúl, amelyek a függetlenséget veszélyeztetik. Bulgáriában azt tervezik, hogy megfosztják a bírákat jogorvoslati joguktól a fegyelmi eljárásban hozott határozatokkal szemben,⁶⁷ és az elmúlt évben javaslat készült a bírák alkotmányban rögzített mentelmi jogának korlátozásáról.⁶⁸ Szlovéniában azzal hozakodtak elő parlamenti képviselők, hogy a bírák végleges kinevezését kellene megszüntetni.⁶⁹ Az ilyen kísérletek inkább elszigeteltek, nem jellemzők valamennyi társult országra, ezzel szemben a bírák első ízben határozott időre történő kinevezése kezd szabállyá válni.⁷⁰ Igaz, a nemzetközi dokumentumok is elfogadhatónak tartják a próbaidőre kinevezést, legalábbis az olyan rendszerekben, ahol a bírói kar tagjai a szervezeten belül kezdik munkájukat jogászként és nem „kívülről” verbuválódnak karrierjük egy későbbi pontján, amikor képességeiket már igazolták. Ennek ellenére az intézmény a függetlenség oldaláról korántsem aggálytalan,⁷¹ nem véletlen, hogy a norvég Legfelsőbb Bíróság kimondta: a határozott tartamra kinevezett bírák nem ítélezhetnek olyan jogvitákban, amelyekben a felek egyike az állam vagy annak valamely szerve.⁷²

Ugyanakkor tény, hogy a politika – a bírák számadási kötelezettségére hivatkozva – leginkább akkor nyúl a függetlenséget veszélyeztető eszközökhöz, ha a bíróságok elzárkóznak attól, hogy működésükbe betekintést engedjenek, és ha a függetlenséget tévesen értelmezve nem tesznek semmit a nyilvánvalóan alkalmatlanok kiszűrésére és eltávolítására. Mindez azonban nem ad felhatalmazást a függetlenség korlátozására. A bírói függetlenséget nem azért kell tisztelni, hogy a bírának jobb legyen. Függetlennek lenni nem bírói privilégium, hanem kötelesség, amely mindannyiunk semleges és elfogulatlan döntőkhöz való emberi jogából fakad. A bírói függetlenség a polgárokért van, ezért kell a hatalmasoknak annak sérthetetlenségéről gondoskodniuk. Érdejük is, hogy ezt tegyék. Mert ők is polgárok, vagy egyszer még azok lehetnek.

JEGYZETEK

1. B. EÖTVÖS József: *A XIX. század eszméinek befolyása az államra*, III, Budapest, Ráth Mór, 1886³, 254, 255, 264.
2. Lásd BIBÓ István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*, in B. I.: *Válogatott tanulmányok*, II, 1945–1949, Budapest, Magvető, 1986, 369–397.

3. Lásd például Mauro CAPPELLETTI: *The Judicial Process in Comparative Perspective*, London, Clarendon Press, 1989 című munkájának *Who Watches the Watchmen?* című fejezetét; A. Wayne MACKAY: *Judicial Free Speech and Accountability. Should Judges Be Seen But Not Heard?* című, a Kanadai Jogász Szövetség (Canadian Bar Association) 1992. évi ülésére készített tanulmányát (kézirat) vagy Linn HAMMERGREN: *Judicial Independence and Judicial Accountability. The Shifting Balance in Reform Goals*, in *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality Office of Democracy and Governance*, Washington DC, November 2001 (a továbbiakban: *Guidance*, 2001.). Hozzáférhető az USAID honlapján: <http://www.usaid.gov/democracy/pdfs/pnacm003.pdf>.
4. A csatlakozás politikai kritériuma (az 1993-as úgynevezett koppenhágai kritériumok) a demokráciát, a jog uralmát, az emberi jogokat, a kisebbségek tiszteletét és védelmét biztosító intézmények stabilitása.
5. A bizottság 2001. évi jelentései (Regular Reports) közül csak a Romániát értékelő jelentés szól a bírói függetlenséget sértő konkrét kormányzati beavatkozási kísérletről. Az Észtországról szóló arra hívja fel a figyelmet, hogy a bíróságoknak az igazságügyi minisztérium általi közvetlen igazgatása, valamint a bíróságok korlátozott pénzügyi autonómiája veszélyezteti a bírói függetlenséget. A Szlovákiát értékelő jelentés szerint „a gyakorlat szintjén jelentős előrelépésre van szükség a bírák szakmai pártatlanságának és politikai semlegességének biztosítása érdekében”. A Lettorszáiban történeteket taglaló jelentés finoman fogalmaz: „Bár az alkotmány rendelkezik a bíróságok függetlenségéről, a végrehajtó hatalom, kivált az igazságügyi minisztérium megtartotta széles körű jogszolgáltatási a bíróságok igazgatása, a pénzügyek terén és a bírák szakmai karrierjének alakításában.” A Bulgáriát értékelő jelentés további, a bírói függetlenséget erősítő intézkedések szükségességét hangsúlyozza. A Lengyelországgal foglalkozó jelentés szerint „működtethető konszenzust kell találni a bíróság függetlenségét és önigazgatását illetően”.
6. Azt, hogy az eljárás gyorsítása nem mehet a garanciák rovására, igazolja a bizottság Romániával foglalkozó 2001. évi országjelentése, amelyben kifogásolja, hogy a polgári perrendtartás 2001 áprilisában hatályba lépett módosítása jelentősen szűkítette a fellebbezéshez való jogot.
7. Ugyan nem tökéletes, de az egyszerűség kedvéért a közép-kelet-európai megjelölést használom. Elsősorban a Nyílt Társadalom Intézet vizsgálatára támaszkodom, amely a bírói függetlenség helyzetét mérte fel Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Észtországban, Lettorszáiban, Litvániában, Lengyelországban, Magyarországon, Romániában, a Szlovák Köztársaságban és Szlovéniában. *Monitoring the EU Accession Process. Judicial Independence*, Budapest, CEU Press, 2001 (a továbbiakban: *OSI-jelentés*).
8. Lásd Edwin REKOSH: *Emerging Lessons from Reform Efforts in Eastern Europe and Eurasia*, in *Guidance*, 2001, 53.
9. FLECK Zoltán: *Jogszolgáltatási mechanizmusok az államszocializmusban*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2001, 109–110. Fleck az NDK bírói karának leváltását említi összehasonlításként, amihez hozzátehetjük, hogy Lengyelországban, Csehországban vagy Észtországban is szigorú szabályokkal és intézkedésekkel távolították el a múlt rendszerben vétkezőket a bírói posztról. Lásd *OSI-jelentés*, 56.
10. Reprezentatívnak tekinthető Edwin Rekosh megállapítása, mely szerint a volt Varsói Szerződés tagállamai közül Magyarországon és Lengyelországban őrződött meg leginkább a liberális hagyomány (REKOSH: *I. m.*, 53.). A közép-európai államok jogi kultúráját elemző tanulmánykötetben azt olvashatjuk, hogy „a bírák – mivel a jogi pozitívizmus szellemében képezték őket – képesek voltak arra, hogy sok esetben ellenálljanak a kormányzat és a kommunista párt ad hoc beavatkozási kísérleteinek [...] és mindez megkönnyítette a korábbi jogi hagyományokhoz való visszatérést 1989 után”. Erhard BLANKENBURG et al.: *Legal Cultures in Five Central European Countries*, The Hague, Scientific Council for Government Policy, 2000, 119.
11. BLANKENBURG: *I. m.*, 129.
12. Elterjedt a funkcionális függetlenség megjelölés is, amelyet a német irodalom a „sachliche Unabhängigkeit” kifejezéssel illet.
13. Gustav RADBRUCH: *Gesetzliches Unrecht und Übergesetzliches Recht*, in G. R.: *Rechtsphilosophie*, Hrsg. Erik WOLF, Hans-Peter SCHNEIDER, Stuttgart, K. F. Koehler Verlag, 1973, 349.
14. Nyilvánvaló ez, ha a bírói függetlenséget jogosultságként fogjuk fel. Nem a bíró joga függetlennek lenni, neki ez kötelessége. A bíró függetlenségéhez a jogkeresőnek van joga. Amikor az alkotmány azt mondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét független és pártatlan bíróság bírálja el [57. § (1)], nem arra ad jogot, hogy jól felszerelt, rendesen fizetett bírák ítélkezzenek vagy hogy a bírói hatalom a törvényhozástól és a végrehajtó hatalomtól elkülönüljön, hanem arra, hogy ügyét tárgyyszerűen, minden illetéktelen befolyástól mentesen, részrehajlás nélkül bírálják el.
15. Shimon SHETREET: *Judicial Independence. New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges*, in S. S., J. DESCHÈNES: *Judicial Independence. The Contemporary Debate*, Dordrecht–Boston–Lancaster, Martinus Nijhoff Publishers, 1985, 595.
16. A kérdéssel kapcsolatban lásd SAJÓ András: *Az önkormányzó hatalom*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó–MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995, 273.
17. Eli M. SALZBERGER: *A Positive Analysis of the Doctrine of Separation of Powers, or: Why do we have an Independent Ju-*

diciary?, International Review of Law and Economics, December 1993, 354–355.

18. Lásd MACKAY idézett tanulmányát.
19. Az Emberi Jogok Európai Bírósága által vizsgált ügyekre való hivatkozás helyett utalok Ben EMMERSON és Andrew ASHWORTH közelmúltban megjelent, *Human Rights and Criminal Justice* című színvonalas munkájára. London, Sweet and Maxwell, 2001, 367–375.
20. Manfred NOWAK: *UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll, CCPR- Kommentar*, Kehl am Rhein–Straßburg–Arlington, Engel Verlag, 1989, 259.
21. Példaként lásd a Findlay az Egyesült Királyság elleni ügyben (1997. február 25-én) és a Çiraklar Törökország elleni ügyben (1998. október 28-án) hozott ítéleteket. A katonai bíraskodás és a tisztességes eljárás kapcsolatára lásd Ralph BEDDARD: *The Right to a Fair Trial in the Services*, European Law Review Human Rights Survey, 1998, 49–61.
22. Ezért a bíróság a jogszabály alkalmazásának módját is vizsgálja. Jó példája ennek a Cambell és Fell-ügy, amelyben a bíróság kifejti: igaz ugyan, hogy a bírának a végrehajtó hatalom általi elmozdíthatatlansága hivatali idejük alatt általában feltétele függetlenségüknek, ám egy ilyen formális szabály hiánya még nem jelenti a függetlenség sérelmét, feltéve, hogy a gyakorlatban a függetlenséget tiszteletben tartják és léteznek egyéb biztosítékok (*Campbell és Fell kontra Egyesült Királyság*, 1984. június 28-i ítélet, 80. pont).
23. *Sramek kontra Ausztria*, 1984. október 22-i ítélet, 42. pont.
24. (94) 12. sz. ajánlás a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről.
25. Így például az ENSZ által kidolgozott alapvető elvek alapján a bírák kiválasztása, magasabb pozícióba emelése (előléptetése) csak objektív tényezőkön alapulhat. Az Európa Tanács ajánlása ehhez hozzáteszi, hogy a bírák kiválasztásáról és előmeneteléről döntést hozó szervnek függetlennek kell lennie a kormánytól és a közigazgatástól; e szerv függetlensége pedig oly módon biztosítható, hogy tagjait maguk a bírák választják ki. Abban az esetben, ha az adott országban a kormányzat jogosult a bírák kinevezésére, garanciákat kell kiépíteni a szelekciós eljárás átláthatósága és pártatlansága érdekében. Ilyen lehet például egy független és kompetens testület, amelynek javaslatait a kormányzat a gyakorlatban elfogadja, vagy a jogorvoslat biztosítása, amelyet független testület bírál el.
A különféle bírói szervezetek által megfogalmazott követelmények sokban egyeznek az ENSZ és az Európa Tanács dokumentumaiban írtakkal, hangvételük azonban határozottabb, és hangsúlyozzák: a bíróságok igazgatását a bírákat képviselő, minden más hatalomtól független szervre kell bízni, a bírák fegyelmi ügyeiben pedig kizárólag bírákból álló testület dönthet. Lásd például a Bírák Európai Szövetsége által 1993-ban elfogadott és 1996-ban módosított európai alapokmányt.
26. A bolgár alaptörvény szerint az államhatalom a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi ág között oszlik meg, és – hasonlóan a szlovák vagy az észt alkotmányhoz – a bolgár alkotmány is kiemeli a bírói hatalmi ág függetlenségét. A litván alkotmány a parlament, az elnök, a kormány és az igazságszolgáltatás közötti hatalommegosztást deklarálja. A lengyel alkotmány a hatalommegosztás mellett kifejezetten rögzíti, hogy a bíróságok és törvényszékek különálló hatalmat alkotnak és függetlenek. Érdeemes lenne megvizsgálni, hogy a hatalommegosztás és a bírói hatalom függetlenségének kifejezett deklarálása az alkotmányokban nyújt-e többletvédelmet a bírák döntéshozatali függetlenségének csorbítására irányuló kísérletekkel szemben.
27. Sajó szerint a katonai bíróságok alkotmányossági szempontból igencsak aggályosak, és ez akkor is igaz, ha olyan jogállamokban is működnek, amelyek kényesen ügyelnek az alkotmányosságra. Lásd SAJÓ: *I. m.*, 222. Katonai bíróságok egyébként működnek például Bulgáriában, Lengyelországban és Szlovákiában is.
28. Lásd az 1989. évi XXVI. törvényt, az 1991. évi LVI. törvényt, valamint az 1995. évi CXXV. törvényt.
29. A teljes képhez hozzátartozik, hogy 1999-ben a román Legfelsőbb Bíróságon is megszüntették a katonai kollégiumot, azóta a katonai büntetőeljárás hatálya alá tartozó ügyekben a büntető kollégium jár el. *OSI-jelentés*, 367–368.
30. EÖTVÖS: *I. m.*, 264.
31. *OSI-jelentés*, 120.
32. *OSI-jelentés*, 243–244.
33. A bizottság országjelentése Litvániáról, *OSI-jelentés*, 274.
34. Megjegyzem, a német jogászok 2000. évi ülésén a büntetőjogi szekció foglalkozott a háromszintű bírósági rendszerre való áttérés kérdésével. A résztvevők túlnyomó többsége a négyfokú rendszer megtartása mellett voksolt, de figyelemre méltó, hogy a kérdés egyáltalán napirendre került. Lásd *Beschlüsse des 63. Deutschen Juristentages*, Leipzig, 2000.
35. Az alkotmánybíróságoknak a tárgyat érintő ítélkezési gyakorlatára az 1990-es évek első felében lásd Péter PACZOLAY: *Separation of Powers Regarding the Constitutional Courts' Jurisdiction. General Report*, in 'The 10th Conference of the European Constitutional Courts', eds. Péter PACZOLAY, Botond BITSKEY, Budapest, Hungarian Constitutional Court, 1997, 254–259.
36. Az öttagú becsületbíróság tagjait az Alkotmánybíróság határozatának időpontjában a köztársaság elnöke nevezte ki, három tagjának személyére az igazságügy-miniszter tett javaslatot, két tagját a köztársasági elnök a Bírói Tanács hozzájárulásával nevezte ki.

37. A határozat angol nyelven hozzáférhető a litván Alkotmánybíróság honlapján: <http://www.lrkt.lt>.
38. Csak Észtországban nem állítottak fel alkotmánybírósgot, az alkotmányossági kontrollt itt a Legfelsőbb Bíróság végzi.
39. *OSI-jelentés*, 392.
40. Az Alkotmánybíróság 1999. január 14-i határozata. A bolgár szabályozás egyébként igen sajátos: a bírákon kívül az ügyészek, sőt a vizsgálók is a bírói karhoz tartoznak.
41. A lengyel Alkotmánybíróság döntései főképp a függetlenség pénzügyi vonzataival foglalkoznak. A részleteket lásd *OSI-jelentés*, 320. Ilyen kérdésről döntött a Cseh Köztársaság Alkotmánybírósága 1999. szeptember 15-i határozatában, amelyben a bírói függetlenségre hivatkozva megállapította, hogy a bírának járó különjuttatás megvonása sérti az alkotmányt.
42. Lásd a 38/1993. (VI. 11.), a 17/1994. (III. 29.) és a 45/1994. (X. 21.) AB határozatokat.
43. A részleteket lásd *OSI-jelentés*, 364.
44. Lásd *OSI-jelentés*, 314, 336.
45. 57/1991. (XI. 8.) AB határozat.
46. Ez ellen tiltakoznak – ahogy írtam – egyes bírák Lengyelországban azzal, hogy nem hajlandók az Alkotmánybírósághoz fordulni.
47. HALMAI Gábor: *Az alkotmány mint norma a bírói jogalkalmazásban*, in H. G.: *Sajtószabadság és személyiségi jogok*, Budapest, Adu Print–INDOK, é. n., 11–23. Romániában az 1991 előtt született jogszabályok alkotmányos felülvizsgálatára a rendes bíróságok is jogosultak. A rendes bíróságok e jogosultságát maga az alkotmánybíróság erősítette meg számos döntésében. Ugyanakkor a rendes bíróságok igen ritkán élnek e jogosítványukkal. Lásd *OSI-jelentés*, 359.
48. HALMAI: *I. m.*, 18.
49. SALZBERGER: *I. m.*, 358–359.
50. REKOSH: *I. m.*, 55–56.
51. *OSI-jelentés*, 383. A román alkotmány 81. cikkének (4) bekezdése szerint az elnöki tisztséget legfeljebb két mandátum időszakára töltheti be ugyanaz a személy. Az időszakok egymást is követhetik.
52. *OSI-jelentés*, 355.
53. *OSI-jelentés*, 452.
54. Az utóbbi ügyben az elfogulatlan elbírálást a képviselők nyilatkozata főképp azért befolyásolhatta, mert az ügyet tárgyaló bíró parlament általi véglegesítése éppen folyamatban volt. Lásd *OSI-jelentés*, 232.
55. A konkrét ügyekben hozott ítéletek bírálatára lásd még az *OSI-jelentés* Észtországgal foglalkozó részét, 154–155.
56. A túlzottan enyhe ítélkezési gyakorlat miatti bírálatokra és a bűnözés elleni hatékonyabb fellépést sürgető nyilatkozatokra lásd az *OSI-jelentés* Csehországgal és Lengyelországgal foglalkozó részét, 117, 315.
57. Ennek csak kisebb részben oka, hogy azokat, akik a korábbi rendszerben bűnöket követtek el, törvényekkel eltávolították (vagy az eltávolítást megelőzendő maguk hagyták el a bírói kart). Csehországban és Romániában – akárcsak nálunk – a bírák jelentős hányada tíz évnél rövidebb gyakorlattal rendelkezik, és Romániában is magas arányt képviselnek az 1990 után végzettek. Ennek ellenére a korábbi rezsimhez fűződő állítólagos szoros kötődés miatt rendszeres vádak érik a bírói kart Csehországban, az észt államelnök pedig három éve úgy nyilatkozott, hogy a bírák többsége a múlt totalitáriánus rendszerből hozta magával mentalitását (*OSI-jelentés*, 117, 154).
58. 1997. évi LXVI. törvény 41. § (1) a).
59. 1973. évi I. törvény 96. § (1).
60. 1. § c). Lásd SHETREET: *I. m.*, 673. Az ok nyilvánvaló: ha a közvélemény, illetve közfelháborodás lehet az eljárást meghatározó szempont, innen csak egy lépés, és e tényezők – még ha nem is artikuláltak, de – az érdemi döntést is befolyásolják.
61. SHETREET: *I. m.*, 630.
62. Hozzáférhető a Center for Judicial Independence honlapján: www.ajs.org/cji/criticism.html.
63. EÖTVÖS: *I. m.*, 255.
64. SALZBERGER: *I. m.*, 352. Ilyen értelemben a közkegyelem és az egyéni kegyelem is a függetlenség korlátozása.
65. Részletesebben lásd BÁRD Károly: *A bűnbeesett büntetőjog. Gondolattöredékek Király Tibor hetvenedik születésnapján*, Kriminológiai Közlemények 33., MTA Magyar Kriminológiai Társaság, 1990, 13–23.
66. 2000. évi CXXX. törvény.
67. *OSI-jelentés*, 22, 105.
68. *OSI-jelentés*, 104.
69. *OSI-jelentés*, 435, 462.
70. Nem ez a helyzet a Cseh Köztársaságban, Romániában, Szlovéniában. A Szlovák Köztársaságban a közelmúltban törölték el a próbaidőre történő kinevezés intézményét.
71. SHETREET: *I. m.*, 624–625.
72. *Commission on Human Rights, Fifty-fifth session*, ECOSOC E/CN.4/1999/60, 13 January 1999.