

A BÍRÁSKODÁS POLITIKAI FÜGGETLENSÉGÉNEK GARANCIÁI MAGYARORSZÁGON

Tizenkét esztendővel azután, hogy Magyarországon megindult a jogállam kiépítése, alapjaiban látszik megrendülni az igazságszolgáltatás pártatlanságába és a bírászkodás függetlenségébe vetett bizalom. A kialakult helyzet komoly aggodalomra ad okot, mivel az igazságszolgáltatás pártatlanságát és a bírászkodás függetlenségét biztosító intézményrendszerrel csak akkor lehetnénk elégedettek, ha az olyan működésmód kialakuláshoz vezetne, amelyet közbizalom övez. Tévedés ezért a megfogalmazódó aggodalmakra az intézményi garanciák felsorolásával válaszolni, mivel a garanciák önmagukban nem képesek biztosítani, hogy az igazságszolgáltatás és ezen belül a bírászkodás be tudja tölteni társadalmi funkcióját.

A törvénybe iktatott intézményi garanciák bármilyen impresszív katalógusa sem pótolja azt a közbizalmat, amely az igazságszolgáltatásnak mint a jogokat és a szabadságot biztosító intézménynek a legitimációját megteremti. Ha a bíróságokat a közvélemény nem tartja függetlennek és pártatlannak, akkor a polgárok nem a bíróságokon keresik problémáik megoldását, hanem politikai és jogon kívüli konfliktuskezelési módszerekhez fordulnak.¹

Ez a veszély különösen nagy azokban az országokban, ahol a független bírászkodás hagyományai nem vagy alig-alig léteznek. Magyarország kétségtelenül ilyen ország.

Így a történelmi hagyományok tükrében a kormánytöbbség azon lépései, amelyek éveken keresztül – megfelelő indokolás nélkül – alacsonyabb költségvetési támogatásban részesítették a bíróságokat, mint amilyenre igényt tartottak, a bíróságok függetlenségének megsértését eredményezték. Hasonló a helyzet a bírói fizetések reálértékének csökkentésével, valamint azzal, hogy a bíróságok nem kapják meg a helyi bíróságokat megillető pótlékhoz szükséges költségvetési forrásokat, miközben a legfőbb ügyészi poszt politikai alapú betöltésekor az ügyészség – nyilvánvalóan politikai indíttatású döntéssel – megkapja ezt az összeget. Ugyancsak a bíróságok politika általi befolyásolását látják a megfigyelők abban, hogy a kormányzati többség leállította a bírósági reformot. Ezen belül különös súllyal esik latba az ítélőtáblák felállí-

tásának megtorpedózása. Mindezzel egy időben kormánytagok támadják a nyilvánosság előtt a bíróságok döntéseit.

A közbizalom megrendüléséhez hozzájárult, hogy a Legfelsőbb Bíróság éppen politikai jelentőségű ügyben a kormány javára változtatta meg az ítékezési gyakorlatot.² Ebben a közegben különösen ellentmondásos visszhangot váltanak ki azok a büntetőügyek, amelyek részint a legnagyobb kormánypárt rivalisai ellen indultak, részint váratlanul kedvező véget értek a kormányhoz közel álló személyekkel szemben. Mindezek után nem véletlen, hogy 2001 novemberében a Jogászok a demokratikus jogállamért elnevezésű szervezet állásfoglalásában kijelentette: „A politika az igazságszolgáltatás felett befolyást szerzett részben a tudatos alulfinanszírozás, részben pedig bizonyos jogalkotási folyamatok lefékezése révén.” Az év végén pedig az Ügyészek Országos Egyesülete, az Országos Ügyvédi Kamara és a Budapesti Ügyvédi Kamara vezetőinek közös nyilatkozata fejezte ki aggodalmát az igazságszolgáltatás pártatlanságát fenyegető veszélyek miatt.

A kérdéssel azonban nem pusztán azért kell foglalkozni, mert a közvélemény előtt vita folyik az igazságszolgáltatásról, sokkal inkább azért, mert ami az igazságszolgáltatás területén történik, az egy tudatos ideológia alapján kiépítendő hatalmi konstrukció megteremtése.³ Valójában a demokrácia lényegének megváltoztatására történik kísérlet. Ennek keretében tanúi lehetünk a végrehajtó hatalmat ellenőrző parlamenti kontroll szétverésének,⁴ az eredetileg pártsemleges köztisztviselői kar ideológiai alapon való átalakításának és a legnagyobb kormányzópárt politikai szolgálatába állításának.⁵ A kormányzattól függetlennek és pártatlannak feltételezett ügyészségi apparátus fölötti politikai befolyás megszerzése is ennek a folyamatnak a része. Ennek a politikának a következménye a közszolgálati tömegtájékoztató eszközök feletti kormányzati befolyás megszerzése, a magán-sajtó területén pedig a kormánypárti napilapok, a kereskedelmi rádió és esetleg a kereskedelmi televízió megszerzésére törekvés az állami reklámmegrendelések útján. Ugyanezek a szándékok tapasztalhatók az igazságszolgáltatás területén is.⁶

Bibó szerint minden „tapasztalat csak megerősítette azt, hogy a bírászkodás funkciója a hatalomkoncentráció legkisebb érintésétől óhatatlanul megromlik”.⁷ Meggyőződésem szerint a folyamatosan erősödő hatalomkoncentráció súlyosan fenyegeti a bírászkodás függetlenségét. Ennek veszélye ma nagyobb, mint az elmúlt évtizedben bármikor.

Petrik Ferenc helyesen állapítja meg: „Az államhatalmi ágak megosztása nélkül az állam – függetlenül az állam típusától vagy formájától – humánus, demokratikus, az emberi jogokat tiszteletben tartó társadalmi rendet nem képes biztosítani.”⁸ Ugyanakkor látnunk kell, hogy a modern parlamentáris rendszerekben általában oldódik a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szembenállása, mivel a választásokon többséget szerző párt mind a parlamentben, mind a kormányzatban érvényesíti akaratát. Ebben a helyzetben különösen fontos, hogy a bírászkodás függetlensége maradéktalanul érvényesüljön, hiszen csak a bírói hatalom képes a másik két hatalmi ággal szemben „egyensúlyt teremteni, s a maga független értékrendjét az államszervezetben kifejezésre juttatni”.⁹

Ebben a tanulmányban kizárólag a bírászkodás politikai függetlenségének kérdésével foglalkozom. Arra keresem a választ, hogyan alakultak ki a hatályos jogi szabályozás intézményi garanciái és milyen tényezők vezettek a jelenlegi helyzethez, amelyben annak ellenére, hogy nemzetközi összehasonlításban nagyszámú garancia épült be a magyar jogrendszerbe, egyre erőteljesebben megkérdőjeleződik a bírászkodás függetlensége.

A BÍRÁSKODÁS POLITIKAI FÜGGETLENSÉGE

A bírászkodás politikai függetlenségén mindenneke előtt a bírósági szervezet és a törvényhozó, valamint a végrehajtó hatalom közötti kapcsolatot értem, de ebbe a körbe tartozik annak vizsgálata is, hogy a bíróvá válás, a bírói státusz megszűnése, a bírák javadalmazása, jutalmazása vagy kitüntetése révén van-e lehetősége a végrehajtó hatalomnak az ítélkezés befolyásolására. A bírói függetlenség intézményrendszerének kialakulását és jelenlegi helyzetét azért szükséges áttekintenünk, mert ez az intézményrendszer csupán szükséges, de nem elégséges feltétel a bírászkodás függetlensége tényleges érvényesülésének. A szükségesség kérdése pedig történelmileg meghatározott. Nem kétséges, hogy erős

jogállami tradíciókkal rendelkező országokban az írott jogban kevesebb garancia is elegendő ahhoz, hogy a bírászkodás függetlensége biztosított legyen és azt a közvélemény is elfogadja. Egyes országokban például az igazságügy-miniszter viszonylag széles jogkörökkel rendelkezhet a bírák megválasztása vagy kinevezése ügyében anélkül, hogy ezt bárki a bírói függetlenség megsértésének tartaná. A bíróvá válási eljárást és általában a bíróságok igazgatását illetően meglehetősen vegyes a kép Európában.

Ausztriában a bírákat a szövetségi kormány javaslatára a szövetségi elnök nevezi ki.¹⁰ Hasonlóan nagy szerepe van a végrehajtó hatalomnak a német alkotmány szerint: a szövetségi bírák kinevezéséről a tárgy szerint illetékes mindenkor szövetségi miniszter a Bíróválasztási Bizottsággal együtt dönt.¹¹ Belgiumban és Hollandiában a bírákat a király nevezi ki, de mindkét országban szerepe van a folyamatban a törvényhozásnak is.¹² Svájcban a szövetségi gyűlés választja a bírákat.¹³ A legtöbb európai országban a bíróvá válásban és a bíróságok igazgatásában meghatározó szerepe van valamifajta legfőbb igazságszolgáltatási testületnek. Ezt Franciaországban Legfelsőbb Igazságügyi Tanácsnak,¹⁴ Olaszországban Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsnak,¹⁵ Görögországban Legfelsőbb Bírói Tanácsnak,¹⁶ Portugáliában a Bírói Kar Legfelsőbb Tanácsának,¹⁷ Spanyolországban Legfelsőbb Igazságügyi Tanácsnak,¹⁸ Törökországban pedig a Bírák és Államügyészek Legfelsőbb Tanácsának¹⁹ nevezik.

A kelet-európai országok tekintetében a kép hasonlóan vegyes, egyes országokban a bíróságok igazgatását az igazságügy-miniszterek látják el. Ez a helyzet Csehországban, Észtországban, Lettországban és Szlovákiában. Bulgáriában, Lengyelországban, Romániában és Szlovéniában a bíróságok igazgatásában a minisztérium mellett szerepet kapnak a bírói tanácsok is.²⁰

Egyik megoldás sem garantálja önmagában a bírói függetlenséget, minden esetben az adott ország igazságszolgáltatási szokásai, a bírák és a politika szereplőinek szerepfelfogása és szokásrendszere határozza meg az optimális megoldást. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által kiadott *A bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről szóló ajánlás* (a továbbiakban: Ajánlás) indoklása rögzíti: „A bírák függetlenségét az Egyezmény és az alkotmányos alapelvek rendelkezéseinek megfelelően kell biztosítani. E követelmény alatt azt kell érteni, hogy a bírák függetlenségét – valamilyen módon – a belső törvényekben kell biztosítani. Az egyes államok jogrendszerétől

függően ez a biztosíték megjelenhet írott vagy nem írott alkotmányban, a nemzeti jogrendszerbe belefoglalt szerződés vagy egyezmény formájában, illetve írott vagy nem írott magasrendű alapelvben, úgy, mint az általános jogelvekben.”²¹ Ebből is látható, hogy az Ajánlás a nem írott szokásrendszert egyenértékűnek tekinti az írott normákkal.

Az Ajánlás az általános alapelvek között kimondja, hogy a bírák függetlenségét biztosító megoldásokat „az egyes államok jogi hagyományaitól függően” kell megalkotni.²² Mindazonáltal az Ajánlás rögzíti, hogy „a végrehajtó és a törvényhozó hatalomnak biztosítania kell, hogy a bírák függetlenek legyenek és hogy ne hozzanak függetlenségüket veszélyeztető intézkedéseket”.²³ „A bírák hivatali előmenetelére vonatkozó minden döntést objektív kritériumokra kell alapítani, és a bírák kiválasztása, illetve előmenetele érdemeik alapján döntendő el. [...] A bírák kiválasztása és előmenetele kérdésében illetékes hatóságnak a kormánytól és a közigazgatástól függetlennek kell lennie.”²⁴ „Az ítélezés során a bírák függetlenek, és biztosítani kell, hogy tevékenységüket akadályoztatástól mentesen, és anélkül, hogy bárhonnán érkező, bármely indokból közvetlen vagy közvetett indítástól, illetéktelen befolyásolástól, nyomásgyakorlástól, fenyegetéstől vagy beavatkozástól mentesen végezhesék.”²⁵

Látható, hogy az Ajánlásban megfogalmazódó követelmények mindenekelőtt bizonyos normák érvényesülését és nem azok kodifikálását várják el. Ezek a normák ugyanakkor a bíraskodás függetlenségének általános követelményeként is leírhatók.

A MAGYAR TRADÍCIÓ 1989-IG

Annak eldöntése, hogy szükséges-e írott garanciákkal biztosítani a bíraskodás függetlenségét, illetve hogy milyen garanciákra van szükség, attól függ, hogy az adott országban milyen hagyományai vannak a függetlenségnek. Ebből a szempontból a magyar jogi hagyományok nem éppen biztatók. A modern magyar bírósági szervezet alapjait a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvény teremtette meg, amelynek 1. §-a kimondta: „az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik.” A törvény értelmében a bíró kinevezése a király (később a mindenkor államfő) jogkörébe tartozott, aki ezt a jogát a miniszeri ellenjegyzés mellett gyakorolta. A kinevezésre az igazságügy-miniszter tett előterjesztést. A bíróságok feletti felügyeletet is az igazságügy-miniszter gyakorolta, ez azonban csak az igazságügyi szervezet igazgatása területére terjedt ki. Az ítélezés befolyásolásának lehetőségét a bírói függetlenségre vonatkozó

garanciális szabályok, mint például az elmozdíthatatlanság, áthelyezhetetlenség, anyagi függetlenség voltak hivatottak megakadályozni.²⁶

Ugyanakkor a bírói karrieren belüli előrejutás lehetősége nagymértékben a végrehajtó hatalomtól függött. A rendszer működését jól demonstrálja Féja Géza pere, akinek *Viharsarok* című szociográfiáját az ügyészség osztály elleni izgatás címén elkoboztatta, és pert indított az író ellen. A perben a magyar bírói szokások durva megsértésével egy törekvő bíró börtönbüntetést szabott ki. Bajcsy-Zsilinszky Endre képviselőként élesen kritizálta a döntést, amit a bírói függetlenséget megsértő totális hatalom lépésének látott. Az ügy érdekessége, hogy a korabeli igazságügy-miniszter az ítélező bírót hamarosan előléptetésre javasolta, aminek következtében kúriai bíróvá válhatott.²⁷

Az ügynek két tanulsága is van. Az egyik, hogy bár léteztek írott jogi garanciák, amelyek a bíraskodás függetlenségét lettek volna hivatottak biztosítani, akadtak olyan bírók, akiknek fontosabb volt karrierjük, mint a bírói függetlenség. A másik tanulság, hogy a törvény ugyan nem tette lehetővé intézményes módon azt, hogy a miniszter utasítsa vagy bármilyen módon befolyásolja az ítélező bírót, a végrehajtó hatalom mégis megtalálta az utat a számára fontos ítélet meghozatalához. Az eset ugyanakkor arra is rámutat, hogy 1989-et követően miért nem volt lehetséges az igazságszolgáltatás terén sem a pusztá visszatérés az 1945 előtti hagyományokhoz.

1945 után a bírósági szervezet átalakítása szovjet mintára történt. Ahogy az 1936-os szovjet alkotmány kimondta, hogy a bírák csak a törvénynek vannak alárendelve, úgy a Magyar Népköztársaság alkotmánya is rögzítette, hogy „a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve”.²⁸ Ez a rendelkezés azonban a valóságban – az akkori alkotmány számos rendelkezéséhez hasonlóan – semmit sem jelentett. Fleck Zoltán az 1945 és 1989 közötti korszakot két szakaszra bontva elemzi könyvében.²⁹ Az első a „totális diktatúra”, a második az 1972-es bírósági törvénytől számított „posztototális rendszer”. Az első korszakról Fleck kifejti, hogy a hatalom egysége elvének megfelelően „a kormányzatnak az igazságügy-miniszteren keresztül olyan jogosítványokat adtak, amelyek a bíróságokat merev hierarchiába vonták. A hierarchikus államszervezés teljességét a végrehajtó apparátus, a bíróságok és a párt szerveződésének totális párhuzamossága biztosította. A miniszter a bíróságok formális irányítását a bírósági elnökökön keresztül végezte titkos utasítások, leiratok, miniszeri és felügyeleti tájékoztatók segítségével. A megyei elnökök közvetlen utasíthatósága és teljes alárendelődése az igazságügy-miniszternek a miniszter felé va-

ló jelentési kötelezettségében csúcsosodott ki.”³⁰ Ezt a korszakot a közvetlen utasítások, a megrendelt ítéletek, a koncepciók perek jellemzik. Nemcsak a politikai perek körében, hanem a nagyon nagy számú közellátás elleni bűncselekmény vagy tervbűncselekmény miatt indult eljárásokban is. Ebben a korszakban „tömegeket rendszabályoztak és félemlítettek meg a jog eszközeivel”.³¹

A „poszttotalitárius” rendszerben, a „puha diktatúra” időszakában született az 1972. évi bírósági törvény. Ez a törvény a bírák számára a „korlátozott függetlenség” helyzetét teremtette meg. Már nincsenek közvetlen utasítások, megrendelt ítéletek, de nincsenek garanciák sem az igazgatási, adminisztratív korlátozásokkal szemben. Ezen időszak aggályosabb kérdései: az igazságügy-miniszter bíróságokkal kapcsolatos jogköre, a bíróságok belső szervezeti hierarchiája, az elnökök szerepe, a helyi, megyei pártapparátusok döntéshozatali szerepe, a Legfelsőbb Bíróság működése.³²

A rendszerváltást megelőző szocialista igazságszolgáltatás jogi formában nem ismerte a bírák közvetlen utasításának rendszerét, de tagadta a bírói függetlenség elvét is. Szabó Imre szerint „az államtól való függetlenség hite téves, tévedésen alapul, egész okfejtése irreális és nem is felel meg a modern állam követelményeinek”.³³ Ennek megfelelően számos intézmény állt a politikai vezetés rendelkezésére, amivel akarátát a bíróságokra tudta kényszeríteni. Az eszközök egy része jogi formát öltött. Ilyen volt a jogalkalmazás jogpolitikai elvei szerinti ítélezés számonkérése, valamint a káderpolitikai hatáskörök meghatározása, különösen a vezetők kinevezése és felmentése ügyében. A politikai befolyásolás eszköze volt a pártbizottságokkal való egyeztetés kötelezettsége meghatározott ügyekben, a Legfelsőbb Bíróság elnökének teljes politikai felelőssége, az igazságügy-miniszternek a megyei és a helyi bíróságok működése feletti felügyeleti joga; a szükség esetén politikai célra is felhasználható, a bíróságok elvi irányítására szóló eszközök, a törvényességi óvás, valamint a Legfelsőbb Bíróság számára nyitva álló azon lehetőség, hogy bármely ügyet annak bármely szakaszában magához vonhatott.³⁴

A bírák politika általi kézben tartásának másik eszköze az volt, hogy egzisztenciálisan kiszolgáltatott helyzetbe hozták őket. Fleck kutatásai szerint a bírák a jogászok pályák közül a minden jövedelmi és anyagi mutatóban legalacsonyabb presztízsű tanácsai apparátusbeli kollégáikkal voltak egy szinten. A kutatás szerint egy bíró így foglalta össze a bírák egzisztenciális helyzetét: „Alapvetően olyan életnívót biztosított az akkori rendszer a bírácoknak, hogy az egész apparátus, en bloc kézben tartható legyen.”³⁵

A bírák kiszolgáltatottságát növelte speciális munkajogi státuszuk, amelynek megszüntetése elé a hatóságok adminisztratív akadályokat gördítettek. Amikor az 1970-es években a politikai vezetés szembeült a bíróságok nehéz helyzetével, nem a bérek emelésével vagy a munkakörülmények javításával próbálta rendezni a helyzetet, hanem lehetetlenné tette a bírák számára munkaviszonyuk megszüntetését.³⁶

A bíróságok ítélezésébe való külső beavatkozás legmarkánsabban az igazságügy-miniszter jogosítványaiában jelent meg. Az igazságügy-miniszter és a Legfelsőbb Bíróság között inkább mellérendeltségnek nevezhető kapcsolat állt fenn, ami – tekintettel a Legfelsőbb Bíróság elnökének politikai kinevezésére³⁷ – a Legfelsőbb Bíróság közvetlenebb irányítását eredményezte. A bírósági szervezet alsóbb egységeihez azonban kétirányú kapcsolat fűzte az igazságügy-minisztert. Ezek egyike az igazságügyi igazgatás, amit a miniszter a bírósági elnökök közreműködésével gyakorolt. Ebbe a körbe tartozott a bíróságok működéséhez szükséges személyi és dologi feltételek biztosítása. Az igazságügy-miniszter bíróságok felé irányuló jogosítványainak másik csoportját az általános működés feletti felügyelet alkotta, aminek az volt a rendeltetése, hogy az ítélezést a kormány igazságügyi politikájának megfelelő irányba befolyásolja.³⁸

Petrik Ferenc akkori igazságügyi miniszterhelyettes a bírósági szervezet reformjáról 1988-ban írt tanulmányában már kifejtette: „A bíróságok általános működése feletti felügyeleti jog elvileg a bírói függetlenség elvét nem sértheti, és ez a jogkör a bíróságok igazgatási jellegű működésének (igazságügyi dolgozók oktatása, tájékoztatása, a szervezet működéséhez szükséges anyagi feltételek biztosítása, a bíróság adminisztrációjára és szervezetére vonatkozó rendelkezések kiadása) vonatkozásában érvényesülhet. Egy ilyen jogosítvány azonban mindig magában rejtje az ítélezésbe történő beavatkozás veszélyeit.”³⁹

Kulcsár Kálmán, aki az 1980-as évek végén látta el az igazságügy-miniszteri tiszteket, már a hetvenes évtizedben írt könyvében megállapította: „A személyi politika alakításával, a tárgyi feltételek biztosításán keresztül az igazságügy-minisztériumok olyan jelentős eszközökkel rendelkeztek és rendelkeznek, amelynek segítségével hatékonyan beleszólhatnak a jogalkalmazás tartalmi kérdéseinek eldöntésébe is.”⁴⁰

Petrik 1990-ben leszögezte: „Mind a jogpolitikai irányítás, mind a személyi ügyekben való függőség objektíve alkalmas lehet arra, hogy a bírót ítélező tevékenysége során a közigazgatás részéről befolyásolás érje. Ez történelmi tapasztalatokkal igazolt igazság.”⁴¹

Fleck Zoltán kutatásai feltárták, hogy a miniszter külső igazgatási jogosítványain túl az ítélkezés érdemi vizsgálata is fontos eszköze volt a bírászkodás befolyásolásának. A minisztérium utasításokban, leiratokban, körlevelekben kifejeződő és a különböző vezetői értekezleteken megfogalmazódó irányítói akarata a megyei bírósági elnökök közvetítésével jutott el a bíróságokhoz.⁴² Az elnököknek meghatározó szerepük volt a politikai akarat bíróságok felé való közvetítésében. A bírósági vezetőket a miniszter nevezte ki és igazgatási kérdésekben a miniszter volt a felettesük. „A miniszter, a megyei bírósági elnök, a helyi bírósági elnök hierarchikus viszonyban volt egymással. Tudvalevő az is, hogy a megyei bírósági elnöki poszt párthatásköri listán szereplő, bizalmi állás volt, amelyhez gyakran természetes módon kapcsolódott a megyei pártbizottsági tagság [...] A politika az elnökön keresztül könnyen befolyolyhatott az ítélkezésbe. A legnyilvánvalóbb olyan jogosítvány, amellyel az elnök érdemben befolyolyhatott az ügyek eldöntését, a szignálás, az ügyek kiosztása volt.”⁴³

Természetesen a bírászkodásra befolyást gyakorolt a helyi hatalom és a pártszervezetek tevékenysége is; a miniszter és az elnökök szerepét azért tartom fontosnak részletesebben bemutatni, mert az így kialakult befolyási rendszer évtizedekre részévé vált a magyarországi ítélkezés mindennapjainak. A rendszerváltás idején ezzel az állapottal kellett szembesülni. A bírák szocializációjának fontos részét képezte a felettestől való függés, és a felettesen keresztül a mindenkor miniszter, illetve minisztériumi apparátus befolyása felé való nyitottság.

A VÁLTOZÁSOK KEZDETE, 1989–1991

A bíróságokat sajátos, ellentmondásos helyzetben érte a rendszerváltozás. Ennek a helyzetnek a kialakulásában szerepet játszott az a tény, hogy a bíróságokat, különösen az 1980-as években a politikai vezetés nyíltan már nem vette igénybe politikai célokra. Ebben az időszakban a „politikai szándékokat anélkül hajtották végre a bíróságokkal, hogy a bírói függetlenség klasszikus értékét durván megsértették volna”.⁴⁴ A bírák ideológiai elkötelezettsége látványosan gyengébb volt, mint az igazságszolgáltatás többi szervezete, a rendőrség és az ügyészség esetén. A bíróságok helyzetét segítette az a körülmény is, hogy az akkori igazságügy-miniszter a reformok egyik élharcosának számító Kulcsár Kálmán volt, aki – mint azt korábban láttuk – tudósként alapos ismerője volt annak a szociológiai és jogi környezetnek, amelyben a reformokat végre kellett hajtani. Kulcsár olyan igazságügyi re-

form kidolgozását indította meg minisztériumában, amely már számos jogállami elemet tartalmazott.⁴⁵ Jelentős lépés volt részéről, hogy a bíróságok általános működése feletti felügyeleti jogáról az erre vonatkozó jogi felhatalmazás hatályon kívül helyezése előtt – de facto már 1989. január 1-jétől – lemondott.⁴⁶

Némileg eltérő volt a Legfelsőbb Bíróság helyzete. Az új politikai elit általában nem bízott a Legfelsőbb Bíróságban. Az Ellenzéki Kerekasztal fő tárgyalóinak – Tölgyessy Péternek és Súlyom Lászlónak – a német jogi megoldások iránti vonzalmukon túl a Legfelsőbb Bírósággal szembeni bizalmatlanságuk is hozzájárult az Alkotmánybíróság intézményének létrehozásához.⁴⁷

A jogi változásokat a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások eredményeként megalkotott, 1989. október 23-án hatályba lépett alkotmánymódosítás indította el.⁴⁸ Az alkotmánymódosítás módosította az alkotmány 48. §-át. Az új rendelkezés kimondta, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökét a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja, elnökhelyetteseit a Legfelsőbb Bíróság elnökének javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. Rögzítette az új szabály, hogy a bírákat a köztársasági elnök nevezi ki, és tisztségükből csak törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani őket.⁴⁹

Az új szabályozás megszüntette a Legfelsőbb Bíróság elnökének interpellálhatóságát az Országgyűlésben,⁵⁰ és a bírák politikai függetlenségének megteremtése érdekében kimondta, hogy a bírák nem lehetnek tagjai pártoknak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.⁵¹

Garanciális jelentősége volt annak a rendelkezésnek is, hogy a bíróságokra vonatkozó szabályokat alkotmányerejű törvény állapítja meg.

Az alkotmánymódosításokat a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény több módosítása követte. Az első az 1989. évi XLII. törvény, amely az alkotmány módosításával összefüggő módosításokat hajtotta végre. Az 1990. évi LXXXV. törvény részint szűkítette azoknak az ügyeknek a körét, amelyekre vonatkozóan a törvény korábban népi ülnökök közreműködését írta elő, részint meghosszabbította az 1985-ben megválasztott népi ülnökök mandátumát.

A bíróságok helyzetét érintő jelentős törvényalkotási lépés volt a bírák, ügyészek, a bírósági és az ügyészségi dolgozók előmeneteléről és javadalmazásáról szóló 1990. évi LXXXVIII. törvény elfogadása. A bíróságok feladatait, de egyben jelentőségüket is növelte a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény. Természetesen ezekkel a döntésekkel párhuzamosan számos törvény született, amelyek a bíróságok hatáskörét növelték.

Az új politikai elit láthatóan nem tudott mit kezdeni a bíróságokkal. Nem tudott a német újraegyesítést követő módon széles körű személycseréket végrehajtani – erre egyébként Magyarországon valószínűleg nem is volt szükség –, ugyanakkor nem tudott teljes mértékben megbízni a régi bírói karban, mivel, talán nem teljesen ok nélkül, a régi rendszer embereit látta bennük. A parlament akaratlanul mégis legitimálta a fennálló helyzetet a bírósági hatáskörök nagymértékű növelésével (két év alatt a törvényhozás közel ötven új hatáskört ruházott a bíróságokra).

Hasonlóan ellentmondásos volt a bírói kar viszonya a változásokhoz. 1990 nyarán Solt Pál személyében új elnököt választott a parlament kétharmadot meghaladó többséggel, de sem a Legfelsőbb Bíróságon, sem a megyei, illetve helyi vezetők körében nem került sor nagyszabású változásra. A bírósági reformmal szembeni ellenérzések, illetve a bírói kar ellentmondásos viszonyulása a lehetséges reformhoz valószínűleg négy tényezőtől is táplálkozott: ilyen tényező volt a változásoktól való félelem (amivel együtt jár a megszokáshoz való ragaszkodás),⁵² az új, a bíróságok számára többé-kevésbé idegen politikai elittel szembeni bizalmatlanság, de egyúttal a Legfelsőbb Bírósággal szembeni bizalmatlanság is, valamint a több évtized alatt kialakult hivatalnok típusú bírói szerepfelfogás.⁵³

A törvényhozás részéről a reform halogatása, az a tény, hogy az új országgyűlés megalakulását követően egy és negyed évig nem született átfogó törvényjavaslat, a történelmi lehetőség elszalasztását is jelentette. Nyilvánvaló, hogy azokat a viszonylag radikális reformokat, amelyeket 1990-ben – a történelmi helyzetből adódóan – még viszonylag könnyen végre lehetett volna hajtani, a késlekedés miatt már sokkal nehezebb volt megtenni. A helyzetet rontotta, hogy a kormányzás kudarcai miatt egyre frusztráltabbá váló kormánypártok egyre indulatosabbak lettek a bírókkal szemben is, és egyre több javaslatban öltöttek testet reformellenes elképzelések.

AZ ELSZALASZTOTT LEHETŐSÉG – AZ 1991. ÉVI LXVII. TÖRVÉNY

Mire az Országgyűlés 1991. szeptember 30-án megkezdte a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény módosításáról szóló 1849. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: Javaslat) vitáját, a bíróságok függetlenségét megteremteni szándékozó jogalkotás több garanciát hozott létre az 1989 előtti jogi szabályozáshoz képest. Mint arra már utaltam, az alkotmány rögzítette a bírói tisztség elnyerésének módját [48. § (2) bekezdés],

továbbá azt, hogy bírót tisztségétől megfosztani, büntetőjogi felelősségre vonni csak a törvényben meghatározott módon lehet [48. § (3) bekezdés]. Az alaptörvény arról is rendelkezett, hogy a bírák csak a törvénynek vannak alárendelve, továbbá hogy bíró pártnak tagja nem lehet, politikai tevékenységet nem folytathat [50. § (3) bekezdés]. A bíróságokról szóló törvény pedig szigorú összeférhetetlenségi szabályokkal igyekezett a bírói függetlenséget garantálni (62. §).

A Javaslat írásbeli indokolása nyolc pontban foglalta össze célkitűzéseit. Ide tartozott az ítélkezési és az igazgatási tevékenység szétválasztása, a bírák jogállásával kapcsolatos szabályozás garanciáinak kiegészítése, a bírói önkormányzatiság megteremtése. Összhangba hozza az igazságügy-miniszternek a bírák és bírósági vezetők kinevezésével és a bírák beosztásával kapcsolatos jogkörét az önkormányzati jogosultságokkal. A vezetői beosztásoknál általánossá teszi a pályázati rendszert és a határozott időre való kinevezést. Törvényi szintre emeli a bíróságok igazgatásának legfontosabb rendelkezéseit és a bírák fegyelmi felelősségének szabályait. Végezetül az egészségügyi alkalmatlanság esetére bevezeti a végkielégítés intézményét.⁵⁴

Mint látható, a Javaslat nem lépett fel az átfogó reform igényével. Balsai István igazságügy-miniszter a vitában kijelentette: „Az amúgy sem teljesen egységes bírósági szervezet tekintetében teljes körű új törvényi szabályozással itt, most a tisztelt Parlament elé rukkolni nem tudunk és nem is kívánunk, [...] a bírósági törvény mostani felülvizsgálatánál elsősorban és döntően az igazságszolgáltatás függetlenségének és a bírák önálló jogállásának az erősítését, továbbá és nem utolsósorban a bírósági vezetés legitimitásának biztosítását tekintettük feladatunknak.”⁵⁵

Az MDF vezérszónoka egyértelműbben fogalmazta meg az akkori kormánypártok célkitűzését: „ezzel válnak lehetővé a bírósági szervezeten belül a személycserék, hogy ennek a törvénynek a hatására ott, ahol szükséges, lecserélődhetnek a vezetők.”⁵⁶

A Javaslat – mint az a miniszter és a vitában felszólaló Solt Pál szavaiból kiderült – a Legfelsőbb Bíróság elnökének egyetértését és a bírói kar támogatását is bírta. Solt szerint „az előkészítésbe eddig példa nélküli módon, mennyiségben és minőségben részt vett a bírói kar”.⁵⁷ A vitából kitűnt, hogy a bírói kar úgy érzi, ellenséges környezetben, legitimációhiánnyal küzdve végzi munkáját.⁵⁸ A Javaslat határozott véleménykülönbséget felmutató vitát váltott ki az Országgyűlésben, elsősorban arról, hogy hogyan alakuljon az igazságügy-miniszter bírósági vezetők kinevezésével kapcsolatos jogköre.

Nyilvánvalóan számos kérdésben nem volt érdemi vita. Így nem vitatta senki a garanciák kiépítésének

szükségességét vagy a végkielégítés intézményét, mint ahogy annak helyességét sem, hogy az igazgatási és az ítélkezési tevékenységet szét kell választani. Mivel azonban a Javaslát legfontosabb célja a vezetőcserék lebonyolítása volt, nem volt mindegy, hogy a legitimitásukat veszített vezetők helyére valóban legitim vezetők kerülnek-e, vagy olyanok, akik az éppen akkori kormány jóvoltából nyerik legitimitásukat.

Az ellenzék a bíraskodás politikai függetlenségének megteremtése érdekében radikálisabb változásokat tartott szükségesnek. A 3241. számon benyújtott módosító javaslat-csomagban Országos Igazságügyi Tanács felállítására született ajánlás. Indokként a módosító javaslat rögzítette: „A bírói függetlenség alapvető feltétele, hogy ne a végrehajtó hatalom, a kormány egy képviselője döntsön a bíróságok személyzeti ügyeiben. Ne legyen az igazságügy-miniszternek érdemi beleszólása a bírói szervezet belső rendjének kialakításába, a bírák kinevezése, beosztása, szolgálati helyük megváltoztatása kérdésébe. Feladatait a módosító javaslat szerint az Országos Igazságügyi Tanács mint testület veszi át.”⁵⁹ A javaslat szerint a tanács huszonhárom tagú testület lett volna, amelynek elnökét az A változat szerint a köztársasági elnök nevezi ki, a B változat szerint az Országgyűlés kétharmados többséggel választja. A tanács alelnöke mindkét változat szerint az igazságügy-miniszter lett volna. Az elnökön és az alelnökön kívül a tanács tagja lett volna az országos bírói tanács által választott tizen négy tag és hat póttag, az Országos Ügyvédi Kamara által delegált két tag és egy póttag, a tudományegyetemek jogi kara által delegált két tag és egy póttag, valamint a Legfőbb Ügyészség képviselőjeként két tag és egy póttag.⁶⁰

A módosító javaslat ezen megoldása eltért az SZDSZ programjában szereplő Legfelsőbb Igazságügyi Tanács elnevezésű szervezetre tett javaslattól, mivel annak elnöke a köztársasági elnök lett volna, alelnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a tagok kétharmadát a kinevezett bírák, egyharmadát az Országgyűlés választotta volna.⁶¹

Sajó András 1991-ben megfogalmazott alkotmánytervezete egy harmadik megoldásra tett javaslatot. Eszerint az igazságszolgáltatás irányítása „a hivatásos bírák demokratikus részvétele alapján működő Bírói Tanács” feladata lenne. A Bírói Tanács elnöke Sajó javaslata szerint a Legfelsőbb Bíróság elnöke, tagjai: hat bíró, akik legalább tizenöt éves bírói gyakorlattal rendelkeznek, és három, legalább tíz éve kinevezett, jogot tanító egyetemi tanár. A tanács tagjait a bírói kar választja hat évre, és azt követően közvetlenül nem választhatók újra. Az első Bírói Tanács tagjait a Legfelsőbb Bíróság elnökének javaslatára a parlament együttes ülése (Sajó kétkamarás parlamentre tett ja-

vaslatot) választja. Ezt követően két év után sorshúzással két hivatásos bíró és egy egyetemi tanár, négy év múlva az eredetileg választott bírák közül két bíró és egy egyetemi tanár megbízatása megszűnik.⁶²

A parlamenti vita során az Igazságügyi Tanács felállítását mellett érvelők a magyar jogi tradíció azon elemeire hivatkoztak, amelyek az igazságügy-miniszter igazgatási jogosítványait éppen a bírósági vezetőkön keresztül használták fel a bíróságok politikai befolyásolására. Ezen álláspont képviselői már a tárgyalás kezdetén két tűz közé kerültek, mivel a kormányzat nyilvánvalóan ragaszkodott a miniszteri jogosítványok fenntartásához, legfeljebb csak a bírói önkormányzatok beleszólását tartotta elfogadhatónak, a bírói kar pedig legitimációja minél korábbi megerősödésének reményében támogatta a kormány elképzelését. Egyes vélemények szerint a bírák azért is álltak ellen a nagyobb függetlenséget célzó reformoknak és ragaszkodtak továbbra is a miniszteri gyámködshöz, mert tartottak a Legfelsőbb Bíróság szerepének túlzott megerősödésétől.⁶³

A vita során a kormány váratlan segítséget kapott az Alkotmánybíróságtól. A Heti Világgazdaság így írt az eseményről: „A törvényjavaslat körül folyó éles parlamenti vitának egyébként egy meglepetésszerű alkotmányossági döntés vetett véget: a korábbi igazságügyminiszter-helyettes, Kilényi Géza alkotmánybíró előterjesztésében a testület teljesen váratlanul (Sólyom László elnök távollétében) alkotmányosnak ismerte el az igazságügy-miniszternek a bíróságok igazgatásával kapcsolatos (örökölt) jogosítványait. Ezt követően az SZDSZ és az MSZP is feladta a független bíróságok felállításáért folytatott parlamenti csatát.”⁶⁴

Az Alkotmánybíróság 53/1991. (X. 31.) AB határozata elutasította az 1972. évi IV. törvény 51. § (2) bekezdés a) és b) pontjai alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt és a megsemmisítésre irányuló kérelmet. A megtámadott rendelkezések rögzítették, hogy az igazságügy-miniszter „biztosítja a bíróságok működéséhez szükséges személyi és anyagi feltételeket és értékeli a bíróságok ítélkező tevékenységének társadalmi hatását, elemzi a jogsértések társadalmi okait és ezek megszüntetésére intézkedéseket tesz vagy kezdeményez”. Az Alkotmánybíróság döntése kimondta: „Nem feltétlenül alkotmányellenes egy olyan törvényi szabályozás, amely – a bírói függetlenség sérelme nélkül – bizonyos igazgatási feladat- és hatásköröket ad az igazságügy-miniszternek a bírósági ítélkezés személyi és tárgyi feltételeinek a kialakításával kapcsolatosan.”

A döntéssel kapcsolatban nemcsak megszületésének és időzítésének különös módja vet fel kérdéseket, hanem tartalma is. Lehetséges, hogy ha tértől és

időtől függetlenül vizsgáljuk a kérdést, akkor esetleg juthatunk olyan következtetésre, hogy a miniszter jogosítványai nem sértik a bíróság függetlenségét, de mint láttuk, mindaz a gyakorlati tapasztalat, amivel Magyarországon rendelkezünk, ennek az ellenkezőjét támasztotta alá. Minden olyan időszakban, amikor a miniszternek voltak személyzeti és költségvetési jogosítványai, a végrehajtó hatalom megsértette a bíróságok függetlenségét és érvényesítette politikai befolyását a bírósági döntésekben.

Az Országgyűlés által elfogadott, 1991. évi LXVII. törvény ily módon a kormánynak a bírói kar által támogatott és az Alkotmánybíróság döntése következtében megerősített akarata következtében elszalasztotta a bíróságok rendszerváltás utáni reformjának nagy történelmi lehetőségét. Az eredeti Javaslatához képest az elfogadott törvény mindössze annyi előrelépést jelentett, hogy törvénybe iktatta az Országos Bírói Tanács intézményét.⁶⁵

A törvény 1991. november 29-i hatálybalépése után rövid idővel minden hátránya kiderült. A Heti Világgazdaság értékelése szerint „botrányok nyomán, utólag ébredt rá a hazai bírói kar és a parlamenti ellenzék, hogy az igazságszolgáltatás függetlenségét súlyosan veszélyeztető bírósági törvény megszületését támogatták 1991 végén: az igazságügy-miniszter a megyék felében olyan bírót nevezett ki a megyei törvényszékek élére, akiket kollégáik a posztra eleve alkalmatlannak vagy legalábbis más jelölnél kevésbé megfelelőnek minősítettek.”⁶⁶

A nyílt politikai erődemonstrációtól függetlenül is súlyos hiányosságokban szenvedett a törvény. Mint ahogy Lichtenstein József a törvényt elemző tanulmányában rámutatott: „A jogalkotó a legfontosabb kérdésekben a döntési jogköröket a végrehajtó hatalmat képviselő igazságügy-miniszterhez, vagy – a tőle függő – megyei elnökhöz telepítette. A bírói testületek egyetértési joga nem valódi hatáskör. Az önkormányzatiság lényegi eleme [...], hogy meghatározott körben valódi döntési hatáskörrel rendelkezik. Ezen azt értjük, hogy az adott kérdésben az ügy érdemében és véglegesen az önkormányzat dönt. A törvény szerint ez nem biztosított a bírói testületek számára. Ezért csupán a bírósági igazgatásba formálisan bekapcsolt, látszathatáskörrel felruházott pszeudó-önkormányzatokról beszélhetünk.”⁶⁷

A Magyar Bírói Egyesület Igazságszolgáltatás Reformbizottsága a törvény hatálybalépése után, a helyzetet értékelve kifejtette, hogy a bírói kar képviselői az önkormányzatiság mielőbbi törvényi rendezése érdekében nem vitatták az igazságügy-miniszternek a bíróságok külső igazgatásával kapcsolatos feladat- és hatáskörét. A törvény elfogadása után láthatóvá vált, „hogy a törvényben nem sikerült egyértelműen sza-

bályozni, hogy az igazságügy-miniszternek a bíróságok működése személyi feltételei kialakításával kapcsolatos jogosultságát a bírói önkormányzatok menynyiben és milyen módon korlátozzák”.⁶⁸

A törvény tehát tartalmazott ugyan olyan rendelkezéseket, amelyeket előrelépésnek tekinthetünk, az alapproblémát – a bíróságok politikai függetlenségének biztosítását – nem oldotta meg.

Az Alkotmánybíróság a nyilvánvalóan törvénysértő kinevezések után hozzá fordulónak nem nyújtott segítséget. A 38/1993. (VI. 11.) AB határozat ahelyett, hogy orvosolta volna a törvény helytelen alkalmazásából eredő hibákat, a norma alkotmányos tartalmának megállapítását végezte el. Ennek keretében ugyan leszögezte: „A bírák és bírósági vezetők kinevezésénél alkotmányos követelmény az, hogy a más hatalmi ághoz tartozó kinevező – vagy a kinevezést tartalmilag meghatározó előterjesztő – politikai meghatározottságának hatását vagy a bírói hatalmi ág érdemi közrehatása, vagy más, a bírói hatalmi ágon kívüli ellensúly semlegesítse. [...] A bírói hatalmi ág közrehatásának úgy kell megnyilvánulnia, hogy abban a bírói függetlenséget és a bírói hatalmi ág semlegességét megtestesítő bírák állásfoglalása jusson kifejezésre, és állásfoglalásuk érdemi befolyást gyakoroljon a kinevezésre.” Az Alkotmánybíróság elegánsan hallgatott arról a tényről, hogy a megyei bíróságok elnökeinek felénél ez az „alkotmányos követelmény” nem teljesült. Azzal, hogy az Alkotmánybíróság nem szankcionálta az 1992. februári jogsértő döntéseket, világos üzenetet küldött a bírácoknak is és általában a társadalomnak: a bíraskodás függetlensége még nem valósult meg a Magyar Köztársaságban.

Ez az üzenet egy olyan bírói karhoz szólt, amely – mint láttuk – tradíciójában kész volt a végrehajtó hatalom elvárásaihoz igazítani tevékenységét. Ebben a bírói karban a szakmai és jövedelmi előrelépést a vezetői kinevezések biztosították, így mindazok a bírák, akik szerettek volna vezetők lenni egy megyei bíróságnál, megérthették, hogy e téren a jövőben is a miniszternek lesz döntő szava.

A MÁSODIK KÍSÉRLET: AZ 1997. ÉVI LXVII. TÖRVÉNY

Az 1994-ben megalakult új kormány programjában rögzítette a bíraskodás függetlenségének biztosítását. Ezt a feladatot az új alkotmány megalkotásának keretei között képzelte el. Az igazságszolgáltatási reform kivitelezéséhez csak az alkotmányozás kudarcának nyilvánvalóvá válása után, 1997-ben fogott neki. 1997 elején még a régi szabályok alapján sor került a bírói vezetői cseréjére, ami újból botrányokat váltott

ki, mivel a miniszter néhány helyen nem a bírák által támogatott jelölt kinevezése mellett döntött. Igaz, ezúttal a botrány nem vert akkora hullámokat, mint öt esztendővel korábban.

Az újabb botrány ismét ráirányította a figyelmet a hatályos törvény ellentmondásaira. Egy szervezet vezetése szempontjából nem feltétlenül szerencsés, ha a vezető egzisztenciálisan függő helyzetbe kerül a beosztottaitól. Az a bírósági elnök, akinek újraválasztása teljes mértékben a beosztottai döntésétől függ, kevésbé lesz kész a szervezet hatékony működését biztosító, határozott vezetői lépések megtételére. Ugyanakkor ha a miniszter például ilyen megfontolásból él azzal a lehetőséggel, hogy nem nevezi ki a bírótársai által támogatott, de rossz vezetőt, az szükségképpen botrányt szül.

Az 1997-es igazságszolgáltatási reformig terjedő időszokról elmondható, hogy ez alatt az időszak alatt nem voltak az igazságszolgáltatáshoz kötődő botrányok, de a bíróságok függetlenségének garanciái hiányoztak. A bírói hatalom ekkoriban sem volt egységes, önálló hatalmi ág. Ravasz László egy 1996-os tanulmányában kifejtette: „Szervezet-szociológiailag egy szervezet akkor tekinthető önállóknak, ha rendelkezik egységes belső struktúrával, saját költségvetéssel és független irányítási rendszerrel. Jelenleg a bírósági szervezet egységes belső struktúrával nem rendelkezik, mivel a Legfelsőbb Bíróság a többi bíróságtól szervezetiileg teljesen elkülönül. Az alsóbb szintű bíróságokkal kapcsolatos igazgatási és költségvetéskezelési jogokat a bírósági szervezeti rendszertől teljesen elkülönült Igazságügyi Minisztérium gyakorolja. A fentiekre figyelemmel a függetlenség szervezet-szociológiai kritériumainak a jelenlegi felépítés egyáltalán nem felel meg.”⁶⁹

A bírói függetlenségnek azon aspektusa sem érvényesült, hogy a bírók úgy érezték volna, saját attitűdjeiknek, értékeiknek és jogi szerepfelfogásuknak megfelelően dönthetnek és valóban úgy döntenek, azokkal szemben is, akik a hatalom tényleges birtoklói, különösen ha e hatalmat birtoklók részéről a számukra nem kedvező döntés miatt a bírák személyét vagy a szervezetet nyomás érheti.⁷⁰

Mindezekre tekintettel született meg az alkotmány módosításából és további négy törvény elfogadásából álló reformcsomag.⁷¹ Az alkotmány új rendelkezése kimondja, hogy a bíróságok igazgatását az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) látja el [50. § (4) bekezdés]. Ezzel Magyarországon az egykori szocialista országok között egyedülálló garancia-rendszer jött létre. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény szól az OIT összetételéről és hatásköréről. Az OIT tizenöt tagból áll, elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke. Kilenc bíró

tagját a bírói kar küldöttek közvetítésével választja. Hivatalból tagja az OIT-nek az igazságügy-miniszter, a legfőbb ügyész, az Országos Ügyvédi Kamara elnöke, az Országgyűlés alkotmány- és igazságügyi bizottsága, valamint a költségvetési és pénzügyi bizottsága által kijelölt egy-egy országgyűlési képviselő.⁷²

Az OIT 1997. december 1-jén kezdte meg működését a törvény által előírt rendben. Az OIT Hivatala a törvény 102. §-ának megfelelően 1998. február 1-jén kezdte meg tevékenységét. Az időpontoknak azért van jelentőségük, mert kiderül, hogy rövid idővel az OIT megalakulását követően, 1998 tavaszán került sor országgyűlési választásokra. A választások eredményeként a korábbi ellenzéki pártok koalíciója alakíthatott kormányt. A új kormány pártjai 1997-ben sem az alkotmány módosítását, sem a bírósági reform többi részét nem támogatták. Az új kormánytöbbség nem rendelkezett ugyan kellő parlamenti támogatottsággal az alkotmány és a kétharmados reformtörvények módosításához, de ahol lehetséges volt, ott lépéseket tett a reform leállítására,⁷³ illetve kísérletet tett a kétharmados törvény módosítására, hogy az OIT összetételének megváltoztatásával növelje a kormány befolyását a testületen belül.

Dávid Ibolya az ítélőtáblák felállítását elhalasztó döntés vitájával egy időben, 1999. november 5-én, a Közgazdasági Egyetemen tartott Tárcaütőkör című vitán kifejtette, hogy szerinte az igazságügy-miniszter lehetne az OIT-elnök helyettese, s örömmel venné azt is, ha megerősödne a tárcája jogosítványai, például a minisztérium visszakapná a bíróságok feletti igazgatás jogkörét.⁷⁴

A reform leállítását a törvények módosításán kívül a bíróságok anyagi helyzetének folyamatos rontása jellemezte, bár a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 25. § (1) bekezdése kimondja, hogy „a bírót hivatása méltóságának és felelőssége súlyának megfelelő, függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg”. A törvény 103. § (2) bekezdése szerint „a legalacsonyabb bírói alapilletményt – 1. fizetési fokozat – első alkalommal e törvény, ezt követően évenként az állami költségvetésről szóló törvényben az Országgyűlés állapítja meg úgy, hogy annak összege az előző évi összegnél nem lehet alacsonyabb”.⁷⁵

Ugyanakkor ez a törvényi rendelkezés nincs tekintettel az infláció alakulására. Ennek következtében a bírák javadalmazása reálértékben jelentősen romlott az elmúlt években. „Míg az 1999–2000–2001. években az összinfláció mértéke, azaz a fogyasztói árindex növekedése mindösszesen 28,8%-os volt, addig a bírói bérek emelkedése 17%-ot tett csupán ki. E három évben a béremelések mértéke az átlag szerint a nemzetgazdaságban összesen 45,3%-os volt. [...] A bírák

bérének értékállandóságát nem sikerült megőrizni, hiszen a 11,8%-os inflációs bérlemaradás, de a nemzetgazdasági béremelés átlagához képest 28,3%-os lemaradás önmagáért beszél.⁷⁶

Ezek a fejlemények, valamint a tanulmány elején említett esetek együttesen rendítették meg a közvéleménynek a bíróság pártatlanságába és függetlenségébe vetett bizalmát. Ezzel együtt véget vetettek annak az éppen csak megindult tanulási folyamatnak, amelynek keretében a bírák szakíthattak volna a függetlenséget nélkülöző, hivatalnok típusú bírói szerepfelfogással, és elsajátíthatták volna a független bírói gondolkodás- és magatartásmintáit. A negatív folyamat tünete, hogy a bírák az első években még a függetlenségért harcot vállaló OIT-elnököt is támadták a nyilvánosság előtt.⁷⁷

ÖSSZEGZÉS

A bíráskodás függetlenségét fenyegető mai törekvések egy olyan társadalmat, illetve bírói kart fenyegetnek, amely évszázadok óta csak a függetlenséget nélkülöző, a végrehajtó hatalom befolyásának kiszolgáltatott bíróságokat ismer. A rendszerváltást követően a bírói függetlenség intézményes garanciái túl későn épültek ki és túl rövid ideig tudták érvényesíteni hatásukat. Mint a helyzet mutatja, ezek az intézményi garanciák jelentenek ugyan védelmet a bíróságoknak (el lehet képzelni, mi volna, ha az 1997-es reform intézményei ma nem léteznének), de önmagukban nem elegendők a bíróságok függetlenségének biztosítására.

A helyzet ilyen alakulásáért felelősség terheli azokat a politikai erőket, amelyek nem hajlandók lemondani az elődeik által alkalmazott befolyásolási lehetőségekről. Ezek a politikai törekvések visszaélnek a bírák gyenge érdekérvényesítő képességével és a közvélemény érzékenységének hiányával, ami viszont évszázados rossz tapasztalatra épül. Felelősség terheli a jelenlegi állapotokért a bírói kar azon tagjait, akik 1990–1991 között nem ismerték fel sem a helyzet súlyosságát, sem a történelmi helyzetben rejlő lehetőséget, és támogatták az igazságügy-miniszter igazgatási jogosítványainak megőrzését.

Nem tagadható az Alkotmánybíróság felelőssége sem a bíróságok függetlenségének csorbulásában. Kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróság több fontos határozatában segítséget nyújtott a bíróságoknak függetlenségük megőrzéséhez.⁷⁸ Ugyanakkor kulcsfontosságú helyzetekben, 1991-ben és 1993-ban az Alkotmánybíróság döntései megnyitották az utat a végrehajtó hatalom számára a bíróságok függetlenségének megsértéséhez.

Milyen teendők vannak azoknak, akik számára fontos az igazságszolgáltatás pártatlansága és a bíráskodás függetlensége? Mindenekelőtt a presztízsszempontokat félretéve, őszintén szembe kell nézni a tényekkel. Meg kell vizsgálni, hogy milyen tényezők eredményezik a függetlenséget sértő tendenciákat, hol vannak az eddig kiépített garancia-rendszer gyenge pontjai. Meg kell vizsgálni, hogyan lehet a bírák egzisztenciális kiszolgáltatottságát felszámolni. Ennek egyik lehetséges megoldása, hogy a bírák bérének rendezéséről szóló szabályt – a nyugdíjemelést szabályozó törvényi rendelkezésekhez hasonlóan – az infláció tényleges mértékéhez igazítjuk. A bírói alapilletményt a költségvetésben úgy kellene megállapítani, hogy annak összege reálértékben ne lehessen alacsonyabb az előző évi összegnél. Ezen túl elfogadható volna egy tízéves program, amelynek keretében – szintén kétharmados szabállyal – egy reálbér-emelési programot lehetne végrehajtani, amely biztosíthatná az alkotmány értelmében speciális követelményeknek megfelelni kénytelen bírák kiemelt helyzetét. A lehető legrövidebb időn belül meg kell oldani a bírák nyugdíját. A jelenlegi helyzet az idős bírák olyan kiszolgáltatottságát teremti meg, amely alapjaiban ássa alá ítélkezési tevékenységük függetlenségét.

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács hat évre megválasztott tagjai megbízatásának megszűnése és az új tagok megválasztása előtt értékelni kell az OIT működésének tapasztalatait. Meg kell vizsgálni, nem növelné-e az OIT érdekérvényesítő képességét, ha elnöke nem a Legfelsőbb Bíróság elnöke, hanem a köztársasági elnök lenne. Ez a megoldás csökkenthetné a bíróságokon belüli feszültséget, illetve bizalmatlanságot, amely abból ered, hogy a Legfelsőbb Bíróság mindenkor elnöke egy személyben vezeti az OIT-t és a Legfelsőbb Bíróságot. Megfontolandó az a javaslat is, amely az OIT tagjai sorából kizárná azokat a bírósági vezetőket, akiknek tevékenységét az OIT ellenőrizni hivatott.⁷⁹

A leendő reformok során tekintettel kell lenni arra is, hogy a bírói hatalom sem válhat korlátozhatatlan, ellensúly nélküli hatalommá, az ellensúlyt azonban – a történelmi tapasztalatok alapján – elsősorban nem a végrehajtó hatalomban kell keresni. Az OIT nem bírói tagjainak számát vagy a bírákhoz viszonyított arányát lehet növelni, de nem a kormányzattól függő szereplőkkel, ahogyan azt a jelenlegi kormány megkísérelte, hanem az ügyvédek képviselőit erősítésével, vagy Sajó András javaslatának megfelelően egyetemi tanárok delegálásával. Erre a fékek és ellensúlyok rendszerének hatékonyabb működése miatt is szükség volna.

A bíráskodás politikai függetlenségének további garanciáit keresve nem az absztrakt elméletek, hanem a konkrét történelmi tapasztalatok alapján kell elindulni. Figyelemmel kell lennünk a magyar igazságszolgáltatás 1989 előtt tapasztalataira és az azok alapján kialakult, máig is élő beidegződésekre, de az elmúlt tizenkét év tapasztalataira is. Nem feledkezhetünk meg arról, hogy a bíróság függetlenségének kiépítése és az abba vetett közbizalom megalapozása évtizedes távlatú kihívás. A függetlenség és a közbizalom szétverése – mint láttuk – hónapok alatt is megtörténhet.

JEGYZETEK

1. *Monitoring the EU Accession Process. Judicial Independence*, Budapest, CEU Press, 2001, 17.
2. A témáról részletesen lásd SAJÓ András: *A jogállamiság feltétlen eleme a jogbiztonság. Szakmai észrevételek a Legfelsőbb Bíróság „metróper” ítéletéhez*, Napi Jogász, 2001/6, Uő.: *Metrómegálló a Markóban*, Népszabadság, 2001. május 16.
3. Ezt a konstrukciót az 1998-ban megválasztott Fidesz-kormány ideológusai „a demokrácia karakterváltásának” vagy „a kormányzás prezidenciálódásának” nevezik. Lásd KÖRÖSÉNYI András: *Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás?*, Századvég, Új Folyam, 20.
4. Erről részletesen ír Kis János: *A parlamentarizmus ügye Magyarországon*, Élet és Irodalom, 2001. december 21., 7–8.
5. Ez a törekvés jelent meg a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvénynek a 2001. évi XXXVI. törvénnyel történt módosítása során.
6. HACK Péter: *A független igazságszolgáltatás ügye Magyarországon*, Élet és Irodalom, 2001. december 14., 5, 12.
7. BIBÓ István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*, in B. I.: *Válogatott tanulmányok*, II, 1945–1949, Budapest, Magvető, 1986, 392.
8. PETRIK Ferenc: *Hol tart a bírósági reform?*, Magyar Jog, 1995/4, 218.
9. Uo.
10. Az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye, 86. cikk (1).
11. A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye, 95. cikk (2).
12. Belgium alkotmánya, 99. cikk; a Holland Királyság alkotmánya, 117–118. cikk.
13. A Svájci Államszövetség szövetségi alkotmánya, 107. cikk (1).
14. Franciaország alkotmánya, 64–65. cikk.
15. Az Olasz Köztársaság alkotmánya, 104–107. cikk.
16. Görögország alkotmánya, 90. cikk.
17. A Portugál Köztársaság alkotmánya, 222. cikk.
18. Spanyolország alkotmánya, 122. cikk.
19. A Török Köztársaság alkotmánya, 159. cikk.
20. *Monitoring the EU Accession Process. Judicial Independence*, 41–45.
21. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 1994. október 13-án elfogadott R (94) 12 számú ajánlás és annak indokolása „A bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről”, Bírák Lapja, 1994/3–4, 15.
22. Ajánlás 2. a), uo., 7.
23. Ajánlás 2. b), uo.
24. Ajánlás 2. c), uo.
25. Ajánlás 2. d), uo., 8.
26. A kérdésről részletesen ír MÁTHÉ Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervek kialakulása, 1867–1875*, Budapest, 1982; és FÜRÉSZ Klára: *Bírói függetlenség*, Budapest, 1989.
27. Az ügyet szemléletesen idézte fel Tölgyessy Péter az Országgyűlés 1991. november 6-i ülésén, amikor a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény módosításáról folyt a vita. Országgyűlési Napló, 1991. november 6., 11505.
28. 1949. évi XX. törvény 50. § (2).
29. FLECK Zoltán: *Jogszolgáltató mechanizmusok az államszocializmusban. Totalitarizmus-elméletek és a magyarországi szocializmus*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2001.
30. Uo., 117.
31. Uo., 123. A korszak részletes elemzése megtalálható KAHLER Frigyes: *Joghalál Magyarországon*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 1993.
32. FLECK: *I. m.*, 137.
33. SZABÓ Imre: *A jogász*, Állam- és Jogtudomány, 1992, XXV/3, 421.
34. *Alkotmánytan*, szerk. KUKORELLI István, Budapest, Osiris–Századvég, 1994, 354–355.
35. FLECK: *I. m.*, 126.
36. FLECK: *I. m.*, 146–147.
37. A Legfelsőbb Bíróság elnökét az 1949. évi XX. törvény (alkotmány) 1975. évi I. törvény 1. § (3) bekezdésével történő módosítása után „az Országgyűlés az első ülésén a következő Országgyűlés első üléséig terjedő időszakra választja. A Legfelsőbb Bíróság elnöke köteles a Legfelsőbb Bíróság működéséről az Országgyűlésnek beszámolni” [alkotmány, 48. § (2)]. Az alkotmány 27. §-a alapján az Országgyűlés tagjai a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez kérdéseket intézhettek.
38. *Alkotmánytan*, 353.
39. PETRIK Ferenc: *A bírósági szervezet reformja (Prekonceptió)*, összeállította PALKOVICS Éva, Igazságügyi Minisztérium Tudományos és Tájékoztatási Főosztálya kiadványa, 1988, 55.
40. KULCSÁR Kálmán: *A jogszociológia alapjai*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1976, 296.
41. PETRIK Ferenc: *Tizenöt kérdés és tizenöt válasz a bírósági szervezet reformja köréből*, Magyar Jog, 1990/1, 27–28.

42. FLECK: *I. m.*, 138–139.
43. FLECK: *I. m.*, 140.
44. FLECK: *I. m.*, 149.
45. A III. Magyar Jogászegyütésen elhangzott előadásában Szabó Győző a Kulcsár Kálmán minisztersége idején kidolgozott reformjavaslatot a végrehajtó hatalom és a bíraskodás elválasztására tett első elszalasztott lehetőségnek nevezte. SZABÓ Győző: *A jogállami igazságszolgáltatás esélyei Magyarországon*, Bírák Lapja, 1996/3–4, 42.
46. *Alkotmánytan*, 353.
47. A helyzeten nem változtat, hogy az MSZMP két delegáltja, Ádám Antal és Kilényi Géza, az Ellenzéki Kerekasztal két delegáltja, Sólyom László és Zlinszky János mellett Solt Pál legfelsőbb bírósági bírót választották meg semleges tagként az újonnan felállított Alkotmánybíróságba.
48. 1989. évi XXXI. törvény.
49. 1989. évi XXXI. törvény 29. §.
50. Uo., 13. §.
51. Uo., 30. §.
52. Ez az azóta is létező attitűd áll például az 1998. évi XIX. törvény, az új büntető eljárásjogi kódex reformértékű elemeivel szembeni bírósági idegenkedés mögött is.
53. FLECK: *I. m.*, 127.
54. 1849. számú törvényjavaslat a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény módosításáról, Indokolás 3.
55. Országgyűlési Napló, 1991. szeptember 30., 10337–10338.
56. Uo., 10340.
57. Uo., 10346.
58. „Ezen klímában ítélkezik a bíróság, amelyet önök, vagy önök közül többen még mindig nem tartanak eléggé legitimnek, a szóbeli durvaságok, a tettegességgel való fenyegetés és a tényleges tettegesség légkörében” – mondta Solt a vitában. Országgyűlési Napló, 1991. szeptember 30., 10349.
59. HACK Péter, LABORCZI Géza: 3241. számú módosító javaslat a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény módosításáról szóló 1849. számú törvényjavaslathoz, 4.
60. Uo., 3.
61. *A Rendszerváltás Programja*, SZDSZ, 1989, 36.
62. SAJÓ András: *Egy lehetséges alkotmány*, A Társadalomtudományi Társaság Füzetek, Budapest, 1991, 45–46.
63. FLECK: *I. m.*, 127.
64. Heti Világgazdaság, 1991. december 21., 61–62.
65. Az 1972. évi IV. törvény 51/B §-ának a 1991. évi LXVII. törvény 10. §-a által megállapított szövege.
66. Heti Világgazdaság, 1992. december 26., 54–55.
67. LICHTENSTEIN József: *Megjegyzések a bírósági szervezeti törvény módosításáról*, Jogtudományi Közlöny 1992/3–4, 163.
68. *A magyar igazságszolgáltatás reformja*, Bírák Lapja, 1993/1, 8.
69. RAVASZ László: „Mert jöni kell...”, *avagy lesz-e önálló bírói hatalmi ág?*, Bírák Lapja, 1996/1–2, 213.
70. Theodore Lewis BECKER: *Comparative Judicial Politics. The Political Functioning of Courts*, London, University Press of America, 1987, 144.
71. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény, valamint az ítélőtáblák székhelyének és illetékességi területének megállapításáról szóló 1997. évi LXIX. törvény. A reform részét képezte a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény is, bár annak elfogadására mintegy nyolc hónappal később került sor.
72. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 35. § (1) bekezdése.
73. Ez történt az ítélőtáblák ügyében és a büntetőeljárásról szóló törvény ügyében.
74. SOMOS András: *Független-e az igazságszolgáltatás Magyarországon?* I. rész: *Bírók és szurkolók*, Magyar Narancs, 2002. január 10.
75. Ezen rendelkezés alapján 1999-ben az 1998. évi XC. törvény 54. §-a alapján 160 000 forint, 2000-ben az 1999. évi CXXV. törvény 54. §-a alapján 173 200 forint, 2001-ben a 2000. évi CXXXIII. törvény 54. §-a alapján 188 350 forint, 2002-ben ugyanezen törvény alapján 202 950 forint az alapilletmény.
76. SZABÓ Sándor: *A bírák anyagi megbecsüléséről*, Bírák Lapja, 2001/2, 14.
77. Ilyen támadás történt a Népszabadság 2000. szeptember 30-i számában vagy a Magyar Nemzet 2001. december 1-jei számában.
78. Ilyen döntés volt a bírácoknak adható kitüntetések ügyében született 45/1994. (X. 21.) AB határozat, vagy a bíróságok költségvetésének miniszter általi átcsoportosítását alkotmányellenesnek nyilvánító 28/1995. (V. 19.) AB határozat.
79. Ezt a gondolatot Lichtenstein József még 1992-ben, az akkori önkormányzatokkal kapcsolatosan fogalmazta meg, de indokai talán még fokozottabban érvényesek az OIT esetében. LICHTENSTEIN: *I. m.*, 163.