

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

## I.

„Minden államban szükségkép egyik uralkodik a kettő közül: a *törvény* vagy az *anyagierő*. Mihelyt kivontuk magunkat az első uralma alól, azonnal megvan alapítva a második uralma.” „A bírói hatalom e fensősége nem egyéb a törvények fensőségénél.” „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, haszontalanná válik, ahol nincs meg a függetlenség, s valóban független bírák a hibás törvénykezési rendszert is legalább tűrhetővé teszik.”<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> 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 felelőségének, beszámoltatásának a 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> A hatékonyság azonban nem egyszerűen az ügyek elintézésének ütemét jelenti, hanem a döntések jó minőségét is. A bírói döntés minőségének megítélésekor 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.<sup>6</sup>

Írásomban a csatlakozásra váró közép-kelet-európai országokban<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> Fleck Zoltán a kádári konszolidáció utáni korszak bíróságairól azt írja, hogy azok „relatív függetlenséggel” ítélkeztek (bár hozzát teszi, 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

Am 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 ítélkezzen. A függetlenség egyet jelent a bírói eljárás tárgyszerűségével és pártatlanságával. Ez a döntéshozatali függetlenség<sup>12</sup> az, ami a bírót bíróvá teszi. Ez maga a bírói étosz, Radbruch kissé patetikus fogalmazását kölcsönözve: az igazságosság szolgálata mindenáron, akár a bíró saját élete árán is.<sup>13</sup> A függetlenségnek a jogirodalomban kidolgozott egyéb aspektusai, a bírói függetlenség tradicionális személyes garanciái (az elmozdíthatatlanság, a mentelmi jog, a fegyelmi 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 egyes bíró döntési autonómiáját garantáló rendelkezések (az alsóbíróságok viszonya, kommunikációja a felsőbbbíróságokkal) mind-mind a döntéshozatali vagy funkcionális függetlenséget hivatottak szolgálni.<sup>14</sup>

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

litásai és „az adott ország politikai szerkezete, társadalmi légköre vagy hagyományai”.<sup>15</sup> 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 jogn kívüli tényezők megfelelő ellensúlyt képeznek. A brit parlament például megőrizte hagyományos ítélkező funkcióját, a Lordok Háza bíróságként is működik,<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> Kanadában a bíróról szóló 1985. évi törvény – bár hangsúlyozza a bírói pálya biztonságának követelményét – meghagyta a törvényhozás és a végrehajtó hatalom jogát, hogy a bírókat „érdemtelenül” esetén elmozdítsa. Az „érdemtelenül” azonban mindig igen szűken értelmezték és formálisan soha egyetlen szövetségi bírót sem mentettek fel.<sup>18</sup>

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 jogn 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 kivételként 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 jogn kívüli tényezők, amelyek a döntéshozatali függetlenséget támogathatnák.

A döntéshozatali függetlenséget elvileg biztosítani képes jogi eszközök sokasága, a jogi és a jogn 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 egyezségmánya, 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.<sup>19</sup>

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 különbíróságok esetében nem érvényesülnek e garanciák maradéktalanul.<sup>20</sup> 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 különbíróságok összetételére és eljárására vonatkozó szabályok alkalmazása eredményezte az egyezményesértés megállapítását.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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 ajánlása<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

### 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.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

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”.<sup>30</sup> 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 szervezetéről és a bírák státuszáról, a laikus bírákról, az ügyészségről, a bírák és ügyészek elleni fegyelmi eljárásról.<sup>31</sup> Lettországból a bírói hatalomról szóló, 1992-ben elfogadott törvényt már több mint tíz alkalommal módosították, és a bírósági rendszer átalakítása továbbra is napirenden van.<sup>32</sup> Litvániában az Alkotmánybíróság 1999 decemberében megállapította, hogy a bíróságokról szóló törvény számos rendelkezése ellentétes az alkotmánnyal, de az új törvényt még nem fogadták el.<sup>33</sup> 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 – ennyiben a pozíciók 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 kormány fenntartásai vannak az 1997/98. évi reform némely elemével, köztük a négyfokú bírósági rendszerre való visszatéréssel, az ítéletbírák felállításával kapcsolatban. Megjegyzem, nem csak nálunk kérdőjelezi 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 bíró-

sági rendszer visszaállítása háttérben, 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.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> 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 személyére<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup>

A rendes bírósági szervezettől elszakított alkotmánybíróságok<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> Lengyelországban is jelentős szerepet játszott az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség erősítésében,<sup>41</sup> és számos határozatával a magyar Alkotmánybíróság is hozzájárult a bírói függetlenség tartalmának tisztázásához.<sup>42</sup>

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.<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> 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 határozatot<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup> 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”.<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup>

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.<sup>49</sup> 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 bíráskodástól 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.<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup> (A Legfelsőbb Bíróság ugyanígy változtatta álláspontját aszerint, hogy ki van hatalmon: 1994-ben az államelnök nyilvánosan bírálta azokat az ítéleteket, amelyekben a bíróságok az államosított 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.<sup>52)</sup>

## V.

Aki manapság a bírói függetlenség honi állapotairól értekezik, nem kerülheti meg annak vizsgálatát, vajon indokolt-e félni 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.<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup>

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 állapította meg azért, mert a vádlottak 1989-ben a temesvári események során gyilkosságra adtak parancsot.<sup>55</sup> A kormányfő is politikai perrel 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-

rúpcióval vádoltakat.<sup>56</sup> 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 vádakot, ezért is nem kell nagy bátorság szapuláshoz. És igaztalan, mert valamennyi társult országban – legalábbis az alsóbb szinteken – kicserélődött a bírói kar.<sup>57</sup>

Az igazságszolgáltatás bírálata nálunk sem szokatlan mostanában. Abban nem látok kivétnevelőt, 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, vizsgálják, 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 mindenestre 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”.<sup>58</sup> Látszólag ártalmatlan ez a szabály; a büntetőeljárás törvény is tartalmaz soron kívüli elbírálásra felhívó rendelkezést: az előzetes letartóztatásban lévők ügyeiben.<sup>59</sup> Csak hogy itt a vádlottat kívánják megóvni az előzetes letartóztatás mindenki által ismert és elismert káros következményeitől, a soronkívüliség 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.<sup>60</sup> A bíró ítélkezési 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.«<sup>61</sup>

## 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 vádlotról 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 vonatott 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 politikai 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 egyesbíróit érintő bírálat szükségképpen „félrevezető”, „tárgyszerűtlen retorika”, éspedig azért, mert a bírónak az etikai szabályok tiltják a válaszadást.<sup>62</sup> De maradjunk a kontinensen: Németországban néhány évvel ezelőtt nagy port kavart Orlet, a mannheimi bíró ügye, aki egy militáns szélsőjobbaldali antiszemitaival szemben hozott ítélete indokolásában annak is hangot adott, hogy bi-

zonyos mértékig megérti a vádlott indítékait. Orlet a saját 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.”<sup>63</sup> 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.<sup>64</sup> A rendszerváltás nálunk is szükségképpen felvetette a koncepciók perében 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 képzete társult, hanem azért is, mert a kegyelem jognak ismeri el azt, amit korrigál vagy aminek helyébe más értéket helyez.<sup>65</sup> Maradt tehát az ítéletek törvényhozási úton történő megsemmisítése. Az ítéletek megsemmisítése elhúzódó folyamatának – legutóbb 2000-ben fogadott el a magyar országgyűlés semmisségi törvényt<sup>66</sup> – pedig nyilván van társadalomlélektani következménye. Jóllehet az „igazságtétel” elemei, lehetséges módozatai 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 élettapasztalatot, 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 túlkapasáival szemben.

Az viszont igaz, hogy az utóbbi években egyre többen 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 – képzelető hűjén 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,<sup>67</sup> és az elmúlt évben javaslat készült a bírák alkotmányban rögzített mentelmi jogának korlátozásáról.<sup>68</sup> Szlovéniában azzal hozakodtak elő parlamenti képviselők, hogy a bírák végleges kinevezését kellene megszüntetni.<sup>69</sup> Az ilyen kísérletek inkább elszigeteltek, nem jellemzők valamennyi társult országra, ezzel szemben a bírák első ízben határozott időre történő kinevezése kezd szabállyá válni.<sup>70</sup> 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,<sup>71</sup> 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.<sup>72</sup>

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 döntőnköz való emberi jogából fakad. A bírói függetlenség a polgárokért van, ezért kell a hatalmasoknak annak sérthetlenségéről gondoskodniuk. Érdeklük 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, 1886<sup>3</sup>, 254, 255, 264.
2. Lásd BIBÓ István: *Az államhatalmak elkülönítése 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 kopenhágai 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 jogszolgáltatásait 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: *Jogszolgáltatató 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, rendszeresen 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. Érdemes 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 10<sup>th</sup> 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 kérdéstről 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 ítélezési 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](http://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.

## 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 legitimitációját 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.<sup>1</sup>

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 ítéletláblák felállí-

tásának megtorpedozása. 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 ítélkezési gyakorlatot.<sup>2</sup> 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 lefékezésé 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.<sup>3</sup> Valójában a demokrácia lényegének megváltoztatására történik kísérlet. Ennek keretében tanúi lehetünk a végrehajtó hatalmat ellenőrző parlamenti kontroll szétverésének,<sup>4</sup> az eredetileg pártsemleges köztisztviselői kar ideológiai alapon való átalakításának és a legnagyobb kormánypárt politikai szolgálatába állításának.<sup>5</sup> A kormányzattól függetlenek 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.<sup>6</sup>

Bibó szerint minden „tapasztalat csak megerősítette azt, hogy a bíraskodás funkciója a hatalomkoncentráció legkisebb érintésétől óhatatlanul megromlik”.<sup>7</sup> Meggyőződésem szerint a folyamatosan erősödő hatalomkoncentráció súlyosan fenyegeti a bíraskodás 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.”<sup>8</sup> 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 bíraskodás 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”.<sup>9</sup>

Ebben a tanulmányban kizárólag a bíraskodás 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 bíraskodás függetlensége.

## A BÍRÁSKODÁS POLITIKAI FÜGGETLENSÉGE

A bíraskodás politikai függetlenségén mindennekelelt a bírósági szervezet és a törvényhozó, valamint a végrehajtó hatalom közötti kapcsolatot értem, de ebbe a körbe tartozik annak vizsgálata is, hogy a bíróról a bírósági státusz megszűnése, a bírák javadalmazása, jutalmazása vagy kitüntetése révén van-e lehetősége a végrehajtó hatalomnak az ítélezés befolyásolására. A bírói függetlenség intézményrendszerének kialakulását és jelenlegi helyzetét azért szükséges áttekintenünk, mert ez az intézményrendszer csupán szükséges, de nem elégséges feltétel a bíraskodás 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 bíraskodás függetlensége biztosított legyen és azt a közvélemény is elfogadja. Egyes országokban például az igazságügy-miniszter viszonylag széles jogkörökkel rendelkezik a bírák megválasztása vagy kinevezése ügyében anélkül, hogy ezt bárki a bírói függetlenség megsértésének tartaná. A bíróról a bírósági eljárást és általában a bíróságok igazgatását illetően meglehetősen vegyes a kép Európában.

Ausztriában a bírákat a szövetségi kormány javaslatára a szövetségi elnök nevezi ki.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> Belgiumban és Hollandiában a bírákat a király nevezi ki, de mindkét országban szerepe van e

folyamatban a törvényhozásnak is.<sup>12</sup> Svájcban a szövetségi gyűlés választja a bírákat.<sup>13</sup> A legtöbb európai országban a bíróról a bíróságok igazgatásában meghatározó szerepe van valamifajta legfőbb igazságszolgáltatási testületnek. Ezt Franciaországban Legfelsőbb Igazságügyi Tanácsnak,<sup>14</sup> Olaszországban Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsnak,<sup>15</sup> Görögországban Legfelsőbb Bírói Tanácsnak,<sup>16</sup> Portugáliában a Bírói Kar Legfelsőbb Tanácsának,<sup>17</sup> Spanyolországban Legfelsőbb Igazságügyi Tanácsnak,<sup>18</sup> Törökországban pedig a Bírák és Államügyészek Legfelsőbb Tanácsának<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

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.”<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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”.<sup>23</sup> „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.”<sup>24</sup> „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.”<sup>25</sup>

Látható, hogy az Ajánlásban megfogalmazódó követelmények mindenképp 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 elkülönítetik.” A törvény értelmében a bíró kinevezése a király (később a mindenkori 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.<sup>26</sup>

Ugyanakkor a bírói karrieren belüli előrelépés lehetősége nagymértékben a végrehajtó hatalomtól függött. A rendszer működését jól demonstrálja Fėja 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.<sup>27</sup>

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 pusztán 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”.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> Az első a „totális diktatúra”, a második az 1972-es bírósági törvényről számított „posztotális rendszer”. Az első korszakról Fleck kifejti, hogy a hatalom egysége elvének megfelelően „a kormánzatnak 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.”<sup>30</sup> 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”.<sup>31</sup>

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 döntéshozó szerepe, a Legfelsőbb Bíróság működése.<sup>32</sup>

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”.<sup>33</sup> 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 szolgáló eszközök, a törvényességi óvás, valamint a Legfelsőbb Bíróság számára nyitva álló azon lehetőség, hogy bármely ügyet annak bármely szakaszában magához vonhatott.<sup>34</sup>

A bírák politika általi kézben tartásának másik eszköze az volt, hogy egzisztenciálisan kiszolgáltatott helyzetbe hozták őket. Fleck kutatásai szerint a bírák a jogászai 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 bíráknak, hogy az egész apparátus, en bloc kézben tartható legyen.”<sup>35</sup>

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.<sup>36</sup>

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 kinevezésére<sup>37</sup> – 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.<sup>38</sup>

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.”<sup>39</sup>

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 beleszóllhatnak a jogalkalmazás tartalmi kérdéseinek eldöntésébe is.”<sup>40</sup>

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.”<sup>41</sup>

Fleck Zoltán kutatásai feltárták, hogy a miniszter külső igazgatási jogosítványain túl az ítélezés 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.<sup>42</sup> 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 bebefolyhatott az ítélezésbe. A legnyilvánvalóbb olyan jogosítvány, amellyel az elnök érdemben befolyásolhatta az ügyek eldöntését, a szignálás, az ügyek kiosztása volt.”<sup>43</sup>

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 ítélezés mindennapjainak. A rendszer-váltás 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 vezetést 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”.<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>

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.<sup>47</sup>

A jogi változásokat a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások eredményeként megalkotott, 1989. október 23-án hatályba lépett alkotmánymódosítás indította el.<sup>48</sup> Az alkotmány-módosítás 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.<sup>49</sup>

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

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 legitímálta 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 megszabású 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),<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup>

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 végrehajtott volna, a késlekedés miatt már sokkal nehezebb volt megtenni. A helyzetet rontotta, hogy a kormányzás kudarcai miatt egyre frusztráltabbá váló kormánypártok egyre indulatosabbak lettek a bírósággal 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.<sup>54</sup>

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.”<sup>55</sup>

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, lecserélődhessenek a vezetők.”<sup>56</sup>

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”.<sup>57</sup> A vitából kitűnt, hogy a bírói kar úgy érzi, ellenséges környezetben, legitimációhiánnyal küzdve végzi munkáját.<sup>58</sup> 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 Javaslat legfontosabb célja a vezetőszerék 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 ügyekben. 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.”<sup>59</sup> 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 tizenégy 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.<sup>60</sup>

A módosító javaslat ezen megoldása eltért az SZDSZ programjában szereplő Legfelsőbb Igazságszolgáltatási 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.<sup>61</sup>

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.<sup>62</sup>

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 legitimitációja 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 gyámkördáshoz, mert tartottak a Legfelsőbb Bíróság szerepének túlzott megerősödésétől.<sup>63</sup>

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.”<sup>64</sup>

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 Javaslathoz képest az elfogadott törvény mindössze annyi előrelépést jelentett, hogy törvénybe iktatta az Országos Bírói Tanács intézményét.<sup>65</sup>

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 bírókat nevezett ki a megyei törvényszékek élére, akiket kollégáik a posztra eleve alkalmatlannak vagy legalábbis más jelölnél kevésbé megfelelőnek minősítettek”.<sup>66</sup>

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.”<sup>67</sup>

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”.<sup>68</sup>

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 bírászkodás 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 bírácok, 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 bírászkodás 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 működéséért 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 szervezetileg 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.”<sup>69</sup>

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.<sup>70</sup>

Mindezekre tekintettel született meg az alkotmány módosításából és további négy törvény elfogadásából álló reformcsomag.<sup>71</sup> 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.<sup>72</sup>

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,<sup>73</sup> 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 Tárcaütökör 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.<sup>74</sup>

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”.<sup>75</sup>

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 értékállandságát nem sikerült megőrizni, hiszen a 11,8%-os inflációs bérelemaradás, de a nemzetgazdasági béremlés átlagához képest 28,3%-os lemaradás önmagáért beszél.<sup>76</sup>

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.<sup>77</sup>

## ÖSSZEGRZÉS

A bíraskodás 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 visszaélnék 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.<sup>78</sup> 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 bíraskodás függetlensége? Mindenekelőtt a presztízsszemponthoz féltetve, 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 nyugdíjmelést 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 mindenkori 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.<sup>79</sup>

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 képviselőinek erősítésével, vagy Sajó András javaslatának megfelelően egyetemi tanárok delegálásával. Erre a fékek és ellensúlyok rendszerének hatékonyabb működése miatt is szükség volna.

A bíraskodás 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 jobbiztonság. 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 elkülönítése 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 bürokrácia 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 intézhetnek.
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 Jogászyűlésen 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 Füzetei, 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 LXVIII. 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.

## A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG ÁLLAPOTA

A jogállami berendezkedés egyik lényeges és kritikus pontja a bírói hatalom alkotmányos elhelyezkedése, a bíróság és a bírák függetlensége. Önmagában azonban a bírói függetlenség alkotmányos szabályokra épülő definíciója elégtelen. Az alkotmányjogi garanciák léte ugyanis vajmi keveset árul el a ténylegesen érvényesülő függetlenségről, bár e jogi garanciák a függetlenség elengedhetetlen feltételei. Számos történeti és kortárs példa figyelmeztet a bírói függetlenség törekenységére. Ezen a területen sincs tökéletes rendszer, a világ fejlett jogállamaiban is gyakran tapasztalható a bírói hatalom autonómiájának sérelme.<sup>1</sup> Még nyilvánvalóbbak a problémák, ha az alkotmányjogi szemléleten túllépve, a politikai rendszer részeként értelmezzük a bírósági szervezetet és a benne zajló jogalkalmazást, tekintettel a politikai kultúrára, a bírói státuszra, a szerepfelfogásokra és az értelmezési gyakorlatra. Pusztán a bírósági szervezeti modellek elemzése nem tárja fel a probléma lényegét, figyelmen kívül maradhatnak a tényleges működés érzékeny pontjai. Jó, ha tudjuk, hogy a világban működő modellek egyike sem tökéletes: a jogalkalmazói rendszerek változó, a társadalmi valósághoz folyamatosan alkalmazkodó és ennek során sűrűlődasokat termelő rendszerek. Ilyen sűrűlődasok fokozottan jelentkeznek azokban az államokban, amelyek jogállami berendezkedésüket bonyolult gazdasági, politikai és társadalmi változások közepette alakítják ki.

Ilyen helyzetben vannak a volt szocialista országok is. Az átalakítás fő irányainak azonossága mellett az egyes országokban jelentős eltéréseket tapasztalhatunk a megvalósításban és a kiinduló feltételekben egyaránt. Magyarország mindkét vonatkozásban előnyösebb helyzetben volt szomszédainál: a szocializmus második szakaszában, az 1960-as évektől kezdve a bírói függetlenség relatív, hiányos, konfliktusos, de működő rendszere volt jellemző, a rendszerváltást követően pedig stabilizálódott az alkotmányos rendszer, kiépültek és működésbe léptek az alkotmányos garanciák.

A politikai és jogi rendszer jelentős átalakulása ellenére a posztkommunista államok polgárai gyakran érezhetik úgy, a változások nem egyirányúak, folyamatosan jelen vannak a populista, autoriter kihívások. Az új demokráciák különösen törekenyeknek tűnnek, amikor kormányzati erők sorozatosan semmibe veszik az alkotmányos és a civil intézmények

autonómiáját, illetve amikor a polgárok nem bíznak jogaikban és az azok védelmére létrehozott intézményekben.

Az intézmények erőtlensége veszélyezteti az alkotmányos konszolidációt. A frissen működésbe lépett vagy átalakított intézmények megszilárdulását, meggyökeresedését viszont a civil társadalom támogatásának hiánya nehezíti. A kommunista múlttal rendelkező társadalmak sokkal védtelenebbnek érzik magukat a hatalommal szemben, mint a hosszú demokratikus gyakorlattal rendelkező szerencsésebbek. Több mint egy évtizeddel a politikai rendszerváltás után a demokratikus intézmények és értékek társadalmi támogatottsága még mindig nem kielégítő. Élesen fogalmazva: ez a demokraták nélküli demokrácia esete. A bírói hatalom példáján keresztül amellett érvelek, hogy az alkotmányos intézmények következetes gyakorlata és a politikai elit demokratikus elvek és működésmódok iránti elkötelezettsége elősegíthetné a jogállami kultúra erőteljesebb társadalmi támogatottságát. A politikai és jogi intézmények működtetői egyszerre alakítói és áldozatai az örökölt kulturális és mentális állapotoknak. Egy kényes, hatalmi viszonyokat érintő ügyben hozott független, autonóm és jogilag tökéletes bírói döntés például hozzájárulhat a politikai kultúra fejlődéséhez.

Az új demokráciák mindegyikében az átalakulás legfontosabb eleme – a békés, jogi úton zajló „forradalom” részeként – a végrehajtott hatalmat korlátozó, ellensúlyozó intézmények kialakítása és stabilizálása volt. A jog a társadalmi átalakítás eszközévé vált, háttérbe szorítottságának évtizedei után a társadalmi élet lényegi, bár nem mindig következetes és hatékony részévé lett. Gyakran használják ugyan hivatkozási alapként vagy legitimációs bázisként, de gyenge a viselkedés befolyásolásában. Társadalom-átalakító szerepében a jog instabillá, túlterheltté vált, a régióban jól ismert szimbolikus joghasználat és túlszabályozottság az új rendszerre is jellemző. A felülről jövő átalakítások következtében a szerződéses alapú társadalmi viszonyok, a tolerancia még mindig alulmarad a státuszra való hivatkozással és az előítéletekkel szemben, a korrupció óriásivá terebélyesedett, miközben a jogi intézmények presztízse csökkent. A demokrácia végső soron az állami, intézményi szinten stabilizálódott, de nem történt meg a demokratikus váltás az attitűdök, a társadalmi támogatottság szintjén. Ez az intézmények súlyát és kikezdhetségiességét veszé-



lyezettető körülmény nyilván összefüggésben van a demokrácia és a jólét gyors megteremtésére vonatkozó kezdeti illúziókkal: a csalódás ugyanis elkerülhetetlenül a demokratikus intézményekre és az alkotmányos értékekre háramlott vissza. Az összeomlott politikai rendszer mögött tovább élő hagyományok és kulturális maradványok ebben a társadalmi közegben és lélektani helyzetben hatékonyan képesek megakadályozni a demokratikus konszolidációt.

## A MŰLT INTÉZMÉNYI ÉS KULTURÁLIS ÖRÖKSÉGE

A magyar bírósági rendszer és a bírói kar rendszerváltás kori állapotát vizsgálva érdemes a jogrendszer néhány intézményi sajátosságát és a múlt néhány, mentalitásokban is tovább élő örökségét tekintetbe venni. Az intézményrendszer átalakítása e kényszerek kombinációjaként írható le.

A magyar jogrendszer a kontinentális jogtípusba tartozik, amelyet a bürokratikus rendszerben szocializálódott és konform *karrier típusú bírák* jellemeznek. E karrier-rendszer árát akkor fizetjük meg, amikor a bírák vonakodnak az alkotmányt alkalmazni és amikor a jogosultságainkat korlátozó ítéletek akadályozzák az alkotmányos értékek mindennapivá válását és a kormányzat hatalmi túlbujánzásának korlátozását. Néhány, az elmúlt években született elhíresült döntés egyértelműen politikai döntés volt. A politikának az egyébként is alacsony presztízsű bíróság általi jogi asítása kedvezőtlenül befolyásolja a közvéleménynek a bírói hatalomról kialakított képét. A bíróságok a kormányzati hatalom kiszolgálóinak tűnnek, annak kontrollálói helyett. A túlpolitizáltság és a konformitás tág teret ad egy olyan szemléletnek, amelyet a rendszerváltás elsöpörni szándékozott: a hatalom egysége lenini felfogásának.

Több mint egy évtizeddel a jogállami fordulat után komoly visszalépésnek vagyunk tanúi: a jogok intézményesülése a kormányzati hatékonyság pragmatizmusának áldozatává vált. A demokrácia, a hatékonyság, az alkotmányosság kényes egyensúlya felborult. A jogok iránt érzéketlen társadalom és a jogokat figyelmen kívül hagyó hatalom erősítik fel a nem demokratikus maradványok hatásait, tovább táplálva „kulturális pesszimizmusunkat”.

Bár a teljes leltár reménytelen, az alábbiakban néhány olyan kulturális tényezőre hívom fel a figyelmet, amelyek véleményem szerint erőteljesen korlátozzák az alkotmányos konszolidációt.

A posztkommunista államok jól ismert sajátossága a civil társadalom gyengesége, a civil moralitás és bizalom hiánya. A magyar szocializmus utolsó két évti-

zedében a kommunista hatalom hatékonyan támaszkodott a társadalom depolitizálásának stratégiájára, egy pragmatikus, apolitikus legitimációt működtetve. Egy rövid, mozgalmas átmeneti időszak után a nyilvános politizálás újra hanyatlani látszik: a konzervatív kormányzat azt igyekszik sugallni vallásos, nacionalista identitás-gyártással, hogy nem létezik demokratikus alternatívája. E heves újra-ideologizálás, morálizálás és a politika perszonalizálása akkor lehet sikeres, ha a társadalmi csoportok és intézmények lojalitását ideológiai, pénzügyi vagy egzisztenciális nyomással kényszerítik ki.

Mivel e régióban a hatalom joggal való kontrollálása jellemzően csak gyengén vagy egyáltalán nem volt jellemző, mind az állam, mind a társadalmi szereplők kialakították a jog megkerülésének technikáit. A rendszerváltás előtt a közjogi és politikai intézményekről, az alkotmányos szabályokról – azok jelentőségének megfelelően – a közvélemény nagy része kevés ismerettel rendelkezett. Mára a közjog lényegesen nagyobb szerepet játszik az állampolgárok életében, a tömegkommunikáció több információt közöl, a választásoknak van következménye, így a főbb alkotmányos szervek (parlament, kormány, bíróságok, ombudsman stb.) általános ismertsége megnőtt. A jogtudatosság erősebb, mint a rendszerváltást megelőzően. Az alkotmányos garanciák azonban nem épültek be olyan mélyen a köztudatba, hogy a civil társadalom képes lenne azokat megvédeni az alkotmányosságot eljelentéktelenítő populista kísérletekkel és a jogokért cserébe ajánlott materiális juttatásokkal szemben. A jogállam komolyabb politikai kockázat nélkül csonkítható egy olyan országban, ahol nehezebben tűrik meg az etnikai, szexuális és egyéb kisebbségeket, mint a polgári együttélés szabályait és a jogokat veszélyeztető vagy felborító viselkedést. Ahol a homoszexualitás felháborítóbb, mint a maffia.

A diktatórikus rendszerekben megélt tapasztalatok alapján az emberek szemében a jognak tisztán politikai szerepe van, az a hatalom eszköze, a mindenkori kormányzati elit, a politikai osztály pusztá érdekeit szolgálja. A kommunizmus hosszú uralma a jogszolgáltatás politikai célokra való felhasználását is természetessé tette, annak ellenére, hogy a politikai felhasználás intenzitása az évtizedek során a gyakorlatban jelentősen változott. Ebben a közegben különösen veszélyes a különböző kontroll-intézmények politikai célú felhasználásának az elmúlt években tapasztalható megújulása. A hatalom szemében túlságosan függetlennek tűnő szervezetek, politikai, gazdasági vagy kulturális szereplők nagyobb valószínűséggel nézhetnek szembe adminisztratív, nyomozati, adóügyi eljárással, mint a hatalomhoz közel állók.

A jogi szabályozás közvetlen politikai célokra való felhasználásának korábbi gyakorlata, a törvénytelenségek súlyosan rombolták a jog presztízsét. A jogszabályok semmibe vétele elfogadottá, sőt szabállyá, a korrupció bevetté, a jogkerülés rutinná vált. Sajnálatos, hogy ma is tanúi lehetünk annak nap mint nap, hogy közszereplők, sőt köztisztviselők nyilvánosan semmibe vesznek bírósági ítéleteket. E jogi nihilizmus sajátos módon ötvöződik a szintén súlyos örökségként ránk hagyományozódott paternalista jogi kultúrával, az állami, jogi eszközöktől való túlzott függéssel. Sőt, a legtöbb posztkommunista államnak nemcsak egy túlzott elvárásokat terjesztő paternalista kultúrával kell megküzdenie, hanem a minden racionális átalakító kísérletnek hevesen ellenálló, függésben lévő intézményeket működtető paternalista struktúrával is.<sup>2</sup>

Meggyőződésem, hogy a politikai és a jogi kultúrájának ezek a jellemzői hatással vannak a jogszolgáltatási rendszerre, figyelembevételük segítheti a bírósági szervezetet érintő történések elemzését. A kulturális tényezők, hagyományok alakítják a jogszolgáltatók környezetét és megteremtik a bírói függetlenség tényleges érvényesülésének feltételeit. A bírák és a bíróságok nem társadalmi vákuumban működnek.

## A BÍRÓSÁGI RENDSZER ÁTALAKÍTÁSA

A rendszerváltás előtt a hatalom egysége szocialista államszervezési elvének és a régióban szokásos gyakorlatnak megfelelően a bíróságok igazgatása az igazságügy-miniszter hatáskörébe tartozott. Mind a bírói hatalom presztízsze, mind alkotmányos helye és törvényi szabályozása alapján nyilvánvaló volt, hogy a szocialista hatalomgyakorlás rendszerében nem játszik jelentős szerepet. A szocialista korszak azonban a bírói hatalom és a bírói függetlenség szempontjából sem tekinthető egységes időszaknak. Ehelyütt a részletesebb elemzéstől eltekintve csak jelzem, hogy az 1972-es alkotmánymódosítási hullámban testet öltött változások mögött lényeges, a döntési autonómiát érintő hatalomgyakorlási módosulások mentek végbe. Mindazonáltal a minden kommunista államban jellemző, átható pártdominancia mellett a végrehajtó hatalom széles igazgatási hatásköre határozta meg a bírói szervezetrendszer működését. E *külső igazgatást* megvalósító rendszerben a minisztérium feladata volt a személyi és tárgyi feltételek biztosítása, a megyei vezetők kinevezése és a bíróságok működése feletti általános felügyelet. Ennek keretében a végrehajtó hatalom rendszeresen vizsgálta az ítélezés tartalmi kérdéseit, a jogpolitikai határozatok végrehajtását.<sup>3</sup>

Az első szabadon választott parlament megalakulása előtt az utolsó egypárti kormány reformintézkedései megkezdték a hatalmi monopóliumok lebontását, a „jogállamosítást”. Az igazságügyi kormányzat fokozatosan lemondott a bíróságokat érintő felügyeleti jogosítványairól, elkezdte a függetlenséget garantáló kodifikációs előkészületeket. Politikai konszenzus hiányában átfogó reformra nem került sor, de az 1989-es alkotmánymódosítás deklarálta a bírák pártatlanságát és megtiltotta a bírák politikai tevékenységét. Már 1988–89-ben megkezdődött a rehabilitáció folyamata, amelynek elsősorban a bíró erkölcsi felelősségét kifejező szimbolikus jelentősége volt.<sup>4</sup> A minisztérium fokozatosan kivonult a bíróságok igazgatásából és megosztotta jogköreit a bírói önigazgatás szerveivel, különösen az Országos Bírói Tanáccsal, az autonómia gyakorlására szorítva a nem túl aktív bírói kart. A megyei bírói tanácsoknak és az összbírói értekezleteknek véleményezési, egyetértési joguk volt, de koncepcionális, egységes törvényi szabályozás hiányában az igazgatási hatáskörök gyakorlása nem volt konfliktusmentes. A kormányzat csak 1996-ban kezdett neki az átfogó szabályozás előkészítésének, amelynek eredményeként 1997-ben megszülettek az igazságszolgáltatás szervezetét szabályozó ma hatályos normák. Az átfogó reform elhúzódása súlyos károkat okozott a bírói karnak, hosszú évekig megoldatlanul hagyott igazgatási konfliktusokat, tűrte az apparátus – részleges jövedelemjavításokkal enyhített – leépülését és mindezekből következően a bírói hatalom további presztízsvesztését. A politikai rendszerváltás első éveit jellemző bizonytalanságok, félelmek nem hagyták érintetlenül az igazságszolgáltatás személyi állományát sem: a múlt rendszerben való részvétel miatti felelősségre vonás kérdésének nyitottsága kifejezetten veszélyeztette a független ítélezést. Az 1990-es évek első felében az elégtelen reformokból következő politikai bizonytalanság számos alkotmánybírói határozatot érlelt, de a testület nem nyilvánította alkotmányellenesnek a minisztérium külső igazgatási jogköreit.

A módosított jogállami alkotmányban a hatalom-megosztás rendszere és a jogállami berendezkedés iránti elkötelezettség egyértelmű volt, de a bírósági szervezetre vonatkozó átalakítás – a lényeges előkészítő munkák ellenére – elmaradt, a részletes kidolgozás elhúzódott. Az első éveket ezért folyamatos átalakítások, módosítások és időnként komoly viták tarkították. Mivel az igazságszolgáltatás intézményei az alkotmányos berendezkedésen belül meglehetősen komplex rendszert alkotnak – és szoros összefüggésben vannak az eljárási jogok változtatásával is –, az átfogó reform késlekedése elvileg érthető,

ugyanakkor számos bizonytalanságot generáló vezérléssel járt. Az alkotmány átfogó módosítása után az egyes törvények módosításáról szóló 1989. évi XLII. törvény a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvényt is átalakította. Leglényegesebb rendelkezése annak kimondása volt, hogy „a hivatásos bírák nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak. A népi ülnökök a megbízatásuk időtartama alatt kötelesek bármilyen politikai tevékenység folytatásától tartózkodni.” E deklaráció a bírói függetlenség legfontosabb garanciájaként a bíró pártatlanságát kiemelve próbálta megszüntetni a bírói hatalomnak a szocialista berendezésre jellemző átpolitizáltságát. A szervezeti modell lényegi elemei azonban nem változtak. Az 1990-es évek elején törvények sora alakította át e rendszer egy-egy elemét, jelentős garanciákat építve be a bíró és a bíróság függetlensége érdekében.<sup>5</sup> Az erőteljesen decentralizáló átalakítások eredményeképpen lassan megszűntek az Igazságügyi Minisztérium bíróságokkal kapcsolatos, korábban tipikusan széles lehetőségei. Átfogó igazságszolgáltatási reform hiányában ennek nyomán olyan vákuum alakult ki, amelyben a leglényegesebb igazgatási hatalmat a megyei bírósági elnökök tarthatták kezükben. Ezért is vált politikai kérdéssé és egyben a bírói kar presztízs kérdésévé a megyei elnökök kinevezése. A rendszer kezdeti átalakításában a törvényalkotó mellett a régi rendszertől örökölt és részben átalakított jogszabályok alkotmányos kontrollját ellátó Alkotmánybíróság működött közre. Jelentős eljárásjogi változtatás volt például a törvényességi óvás alkotmányellenességét kimondó 9/1992. (I. 30.) AB határozat. De az átmeneti helyzet következtében az Alkotmánybíróságnak ezen kívül is többször kellett foglalkoznia a bírói függetlenség alkotmányos garanciarendszerével. E határozatok – részben azért, mert az alkotmányörök nem vehették át a törvényhozói felelősséget – sajátos ellentmondásokat tartalmaztak. Az 53/1991. (X. 31.) AB határozat az igazságügy-miniszter adminisztratív jogosultságait tartotta hatályban, indoklásában a bírók ítélezési függetlenségét hangsúlyozva. A különvélemények azonban már ekkor is alkotmányellenesnek látták a végrehajtó hatalom felhatalmazását a bíróságok életébe való erőteljes beavatkozásra. A 38/1993. (VI. 11.) AB határozat a miniszter kinevezési joga tekintetében sem találta alkotmányellenesnek az akkor hatályos, meglehetősen homályos, és ezért az 1992. évi megyei bírói kinevezések esetében komoly összeütközéseket okozó törvényi passzusokat. Az igazságszolgáltatási reform elhúzódásának ekkor jelentkeztek a legsúlyosabb közvetlen következményei, a miniszter és a bírói kar önrendelkezését intézményesen megvalósító bírói

tanácsok számos helyen szembekerültek egymással, mert az igazságügy-miniszter – a nem egyértelmű szabályozás keretei között – nem vette figyelembe az önkormányzatiság lehetőségeivel élni próbáló bírók véleményét a megyei elnöki posztok betöltésénél. Sajnálatos módon egybeesett a bírói önkormányzatiság szárnypróbálgatása és az első szabadon választott kormányzatnak az a politikai eltökéltsége, hogy nem javasol kinevezésre az elmúlt rendszerben vezető tisztséget betöltött megyei elnököket. A végrehajtó és a bírói hatalom közti viszony romlásának csak az átfogó szervezeti átalakítás vetett véget egy időre. Az első demokratikus választással kormányra került új politikai elit egyébként is komoly ellenérzésekkel viseltetett a bírói hatalommal szemben, ennek köszönhetően 1990 és 1994 között a politikai rendszer és a jogszolgáltatás viszonyában mutatkozó kommunikációs zavarok és a túlpolitizáltság. Ennek ellenére ekkor kezdődött meg a bírói függetlenség szempontjából is lényeges folyamat: az igazságszolgáltatásban dolgozók jövedelmi lemaradásainak kompenzálása.

A bíróság szervezetét szabályozó hatályos törvények megalkotása előtt az Alkotmánybíróság néhány határozatban igyekezett segíteni a bírói függetlenség értelmezését. Szemben az 1993-as döntéssel, amelyből a hatályban tartás ellenére kiolvasható a szabályozás bizonytalan, elégtelen volta, a 45/1994. (X. 21.) AB határozatban a testület az igazságügy-miniszter címadományozási jogát a bíróság szervezeti függetlenségének erőteljesebb hangsúlyozásával helyezte hatályon kívül, a 28/1995. (V. 19.) AB határozat pedig a költségvetési törvény vonatkozó szakaszainak hatályban tartása mellett a bíróságok költségvetési önállósága fontosságára hívta fel a jogalkotó figyelmét. E határozatok azonban – az alkotmánybíráskodás lényegéből fakadóan – nem töltötték be, csak érzékeltették azt az űrt, amit az igazságszolgáltatás átfogó szabályozásának elhúzódása teremtett.

## A BÍRÓI KAR NÉHÁNY SZOCIOLÓGIAI JELLEMZŐJE

A bíróságok személyzeti helyzetének értékelésekor tekintetbe kell vennünk az elmúlt évtized gyors átrendeződéseit és az előző korszak sajátosságait is. A szocializmus idején az igazságszolgáltatási dolgozók lehetséges létszámát államilag korlátozták, a bírói és az ügyészi fizetések alacsonyok voltak, ami erős kontraszelektációt és fluktuációt okozott. Az 1990-es évek elejétől változóban van a szocializmusra jellemző stabil igazságszolgáltatási létszám. A változások egy része gyors ütemű, mint például az ügyvédi zárt szám

megszüntetése és ennek következtében az ügyvédi kar differenciálódása. Más részük, például az ügyészi és a bírói létszám változása ma is inkább a költségvetési kényszer függvénye. A bírák létszámemelkedése az évtized első felétől kezdődő fokozatos bérrendezések és az ettől nem független presztízsemelkedés következménye. Az 1990-es évek elején jellemző másfél ezres létszám tíz év alatt kétharmaddal emelkedett. A pálya korábbi elnőiesedettségé azonban még nem szűnt meg, a helyi bírák 74%-a, a megyei bírák 62%-a nő.<sup>6</sup> A gyakorlati időt összefoglaló adatokból pedig az látszik, hogy a bírói kar alapvetően fiatal, túlnyomó többségben vannak a kevesebb tapasztalattal rendelkező bírák, a szakma megtartó ereje nem megfelelő. Az elsőfokú ügyek 70%-át 10 éves gyakorlattal sem rendelkező bírák intézik. A pályát elhagyó bírók többsége is fiatal, 1998-ban a 39 pályaelhagyóból 23 volt 35 év alatti, 1999-ben a 32-ből 15. A bírói pálya ugyanakkor vonzóbbá vált, ami bizonyos régiókban a kinevezők számára ma már lehetővé teszi a jelentkezők közötti válogatást.

Az ügyforgalmi adatokból viszont kiolvasható, hogy a létszámemelkedés párhuzamos volt a bíróságokhoz érkezett ügyek számának erőteljes növekedésével, így a bíróságok munkaterhe nem csökkent. A helyi és megyei bíróságokra érkezett ügyek együttes számának emelkedése meghaladja a bírói létszámemelkedés arányát. A folyamatban maradt ügyek száma lassan csökken 200 ezer alá. A legmagasabb ítélező testület mint fellebbviteli bíróság ítélezési tevékenysége az utóbbi években fokozatosan nőtt, az 1990-es évek második felében a Legfelsőbb Bíróságnál folyamatban maradt ügyek az érkezéseknél nagyobb ütemben nőttek a befejezések stabil éves adatai mellett. Az OIT és egyben a Legfelsőbb Bíróság elnökének az ítéletáblák mielőbbi felállítását melléti szilárd – és a kormányzattal szemben némi súrlódást okozó – kiállását legfőképpen a legfelső ítélezési fórum tehermentesítésének jogpolitikai és munkaszervezési szándéka indokolta.

## A HATÁLYOS BÍRÓSÁGI RENDSZER NÉHÁNY PROBLÉMÁJA

A hatályos magyar igazságszolgáltatási modell belső igazgatási autonómiára épülő tiszta képlete jelentős előrelépést jelent a bíróságok függetlenségét biztosító alkotmányos szabályozás útján. Az 1997-es reformcsomag létrehozta a szervezet és az ítélező bíró függetlenségének garanciáit, ennyiben tehát eléggé nem hangsúlyozható érdemei vannak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ellentmondás- és konfliktusmentes modelltől lenne szó.

## BELSŐ IGAZGATÁS, AUTONÓMIA

Mint legtöbbször, ebben az esetben is meghatározták az intézmények sorsát a születés körülményei. A korábban már előkészített, de elhalasztott átfogó reform a meghiúsult alkotmányozás után került ismét napirendre. Az 1994-ben hatalomra került kormányzat az alkotmányozási folyamat megrekedésével nem hagyta veszni az igazságszolgáltatási reformot, de egyszersmind azt is kockáztatta, hogy a modell nem élvezze a politikai pártok teljes konszenzusát. A bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény és a bírók jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény teljesen új szervezeti modellt állított fel, néhány ponton azonban az elkezdett reform lelassult, s mint később kiderült, a politikai konszenzus hiánya visszatünt.

E sokáig halogatott reform lényege a külső igazgatás teljes egészében bírói öngazgatással való felváltása és a bírói függetlenség szervezeti, személyi, döntési garanciáinak biztosítása. A központi igazgatási jogosítványok teljességét a bíró tagok kétharmados többségével működő Országos Igazságszolgáltatási Tanács gyakorolja. A testület igazgatási felhatalmazása, a bírói önkormányzatisággal megvalósított centralizáció sikeresen korlátozta a megyei elnököknek a miniszter kivonulása után megnövekedett hatalmát. A nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedően széles jogosítványokkal rendelkező legfőbb igazságszolgáltatási szerv összetételében a bíró tagok kétharmados többséget élveznek, hivatalból tagja a Legfelsőbb Bíróság elnöke (aki egyben az OIT elnöke is), a legfőbb ügyész, az ügyvédi kamara elnöke, az igazságügy-miniszter, két parlamenti képviselő, továbbá kilenc tagot a bírói kar választ. A bonyolult választási procedúra után eredetileg négy megyei elnök, egy kollégiumvezető, egy helyettes, két megyei tanácselnök, egy helyi elnök lett választott tagja az OIT-nek. Az igazgatási vezetők nagyarányú jelenléte a szervezeti hierarchia jelentőségét demonstrálja. E testület a bíróságok igazgatása tekintetében olyan alkotmányos megoldást testesít meg, amely sikerrel váltotta fel a külső igazgatást, a térség államaihoz hasonlóan autonóm, önkormányzati jellegű igazgatást vezetett be. A szervezeti, igazgatási egységesítés és a lobbitevékenység ugyanakkor túldimenzionáltak, túlcentralizáltak, más vonatkozásokban a kormányzattal szemben erőtlenné értékelhető. Tagadhatatlan viszont, hogy a pártelvű demokráciákban szokásos végrehajtói dominancia a bírák kinevezése, elmozdítása és a költségvetés kérdésében öngazgatási kontrollt kapott. Súlyos konfliktusra utal viszont az 1998 után hatalomra került, e modellt ellenségesen szemlélő kormányzat-

nak az OIT összetételének megváltoztatására vonatkozó, de a törvény minősítettégén elvérző próbálkozása. Ennek során olyan szervezetek képviselőit kívánták ugyanis a bíróságok igazgatását irányító testületbe vonni, amelyek az igazságügy-miniszter felügyelete alá tartoznak, ezzel a belső igazgatás központi eleme, a kétharmados bírói többség került volna veszélybe. A kísérlet elvérzett, de nyilatkozatok sorát olvashattuk a kormányzati felelősség és az irányítási lehetőségek diszkrépanciájáról, a kormányzati jogpolitika eszköztelenségéről. E nyilatkozatok a bírósági szervezet politikai bírálatát fogalmazták meg, és arra utaltak, hogy a szervezeti, igazgatási autonómia az igazságügy területén is ugyanolyan emészthetetlen a konzervatív kormányzat számára, mint a gazdaság és a kultúra területein.<sup>7</sup>

E sajtónyilvánosságot kapott konfliktusok során vált érzékelhetővé, hogy nem szerencsés az a megoldás, amely szerint az OIT elnöke és a Legfelsőbb Bíróság elnöke azonos személy. A Legfelsőbb Bíróság elnöke a parlament által kétharmados többséggel választott személy, aki tájékoztatja a parlamentet az OIT és a bíróságok tevékenységéről, az OIT elnökeként pedig igazgatási jogosítványai vannak. Felmerül tehát a kérdés, hogy a legfelsőbb bírói testület érdekeit vagy az igazságszolgáltatási szervezet egészének érdekeit képviseli. Ezek nem feltétlenül esnek egybe, eltérő stratégiákat igényelnek. Az igazságszolgáltatás érdekében a kormányzattal szembeni erőteljesebb lobbitevékenység nem egyeztethető össze a legmagasabb ítélkező fórumtól elvárt intaktsággal, politikai megközelíthetetlenséggel.<sup>8</sup>

További feszültségre ad okot az, hogy a belső igazgatás oligarchizálódásra hajlamos, kontroll nélküli rendszerré válhat. Ezt a vonást erősíti a bírói előmeneteli rendszer és a bírák kiválasztásának gyakorlata, amely a bírói pályát zárttá teszi. Adminisztratív értelemben az Igazságszolgáltatási Tanács jelentős hatalommal rendelkező szervezet, komoly szabályozási potenciállal.<sup>9</sup> A havonként egyszer üléselő OIT bonyolult igazgatási és pénzügyi kérdéseket tartalmazó döntéseket kényszerül hozni, a döntéselőkészítés pedig jelentős hatalmat jelent a hivatali apparátus számára.

Ebben az igazgatási modellben a központi igazgatási feladatokat az OIT gyakorolja. Igazgatási kérdésekben a megyei bíróság elnökei, nekik pedig a helyi elnökök alárendeltek. Az OIT irányítási és ellenőrzési jogosítványai nem terjednek ki a Legfelsőbb Bíróságra, adminisztratív értelemben e testület kontrollálatlan. Az irányítási és ellenőrzési jogosultságok célja az ügyviteli szabályok, az eljárási határidők betartatása és az ésszerű határidőn belüli befejezés elősegítése.<sup>10</sup> Az ezzel párhuzamos vezetői kinevezési és elő-

meneteli rend felveti a bírósági hierarchia egyik legfontosabb kérdését, a bírósági szintek közötti autonómiát. A fellebbviteli fórumok széles jogosítványai és az egységes jogértelmezési gyakorlat érdekében meglévő kötelezettségek hatékony függési rendszert és konformitást biztosítanak.

## A SZIGNÁLÁS KÉRDÉSE

A korlátozott függetlenség szocialista rendszerbeli évtizedei alatt különös jelentősége volt az ügyek kiosztási rendjének. Az ügyek elosztása lehetővé tette az igazgatási vezető, többnyire az elnök számára, hogy az ügyek érdemét befolyásolanda a politikailag érzékeny esetek vagy szereplők megjelenésekor az általa „megbízhatónak”, lojálisnak vagy egyszerűen konformnak ismert beosztott bíróra szignáljon. A rendszerváltás után ezért a szignálás szabályozásának problémája mint a belső függetlenség kérdése merült fel és végső célként az automatikus ügykiosztási rend fogalmazódott meg. Ennek azonban nyilvánvalóan útját állták a bírósági szervezet személyi viszonyai, a specializálódás és a szakmai felkészültségbeli különbségek. A bíróságok szervezeti és működési szabályzatához kiadott OIT ajánlás<sup>11</sup> alapján oly módon kell meghatározni az ügyelosztás rendjét, hogy az a külső befolyástól való mentességet biztosítsa. Ennek érdekében a kijelölés véletlenszerűen, az objektivitást garantáló módon történhet. Ez azonban nem jelent automatizmust, azaz számítógépes program vagy lajstrom segítségével történő szignálást, az ajánlás ugyanis közvetve elismeri, hogy ennek feltételei nem mindenhol adóttak. A tárgyaló bíró függetlensége, illetve ennek látszata szempontjából az ajánlásnak az ügyek átosztására vonatkozó pontja azonban tartalmaz egy aggályos, bizonytalan elemet. A kiosztást végző vezetőnek kivételesen indokolt esetben ugyanis lehetősége van a már folyamatban levő ügyet másik bírónak átosztani. A kivételes indokltságot néhány konkrét ok alapozhatja meg (például kizárás, elfoglaltság, a bíró halála vagy tartós távolléte), és egy meglehetősen bizonytalan: az aránytalan munkateher megszüntetése. Az ajánlás ráadásul csak az érintett bíró megfelelő tájékoztatását kívánja meg, a felekét nem. Mire gondolhat az az ügyfél, aki különböző aláírásokkal kapja meg a bíróságtól az iratokat? Nem érezheti, hogy sérül a törvényes bíróhoz való joga?

Sajátos problémákat vet fel a *sonon kívüli eljárás* elrendelésének kérdése. Az OIT bármelyik tagjának javaslatára elrendelheti bizonyos ügyek (a közelebbiről meg nem határozott „a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyek”) sonon kívüli intézését.<sup>12</sup> A bírósá-

gi szervezet anyagi ellátottsága két vonatkozásban is kapcsolódik ehhez. Egyrészt a mindenkori kormányzat érezheti úgy, hogy kormányzati felelősségét az igazságszolgáltatás vonatkozásában legalább e csatornán keresztül érvényesítheti. Milyen helyzetet idéz elő a költségvetés lényegi kérdéseit meghatározó és azt a parlamentnek benyújtó igazságügy-miniszter javaslatának elutasítása a többségében igazgatási vezetőkből álló testület részéről? Nem érezhetik elvileg az OIT tagjai, hogy a kormánnyal való jó viszony fenntartása kifizetődik, illetve hogy túl sokat kockáztatnak a rossz viszonytal. Másrészt olyan helyzetben, amikor az egyes állampolgároknak a fontos közérdeket nem képviselő, közérdeklődésre számot nem tartó ügyekben – nagyrészt az elégtelen forrásbiztosítás miatt – méltánytalanul sok időt kell várni, a politikailag preferált ügyek gyors rendezése rontja az igazságszolgáltatásba vetett bizalmat.

## AZ ANYAGIAK

Az elmúlt években a végrehajtó és a bírások közötti konfliktusok a költségvetés kérdésében kulminálódtak. Az OIT által kidolgozott eredeti és a kormány által benyújtott javaslat közötti évi 10 milliárdos eltérésről politikai vita folyt a költségvetés tárgyalásának különböző szakaszaiban. A parlament még a kormány javaslatát is csökkentette néhány tíz millió forinttal. A bírósági szervezet pénzügyi függetlenségét a jogszabályok deklarálják, de a költségvetési önállóság értékét jelentősen csökkenti, ha a javaslatok egyeztetése során a pénzügyminiszter vagy a kormányfő nem tekinti vitapartnernek a fejezet gazdáját, jelen esetben az OIT elnökét, a törvényi kötelezettség ellenére a kormány nem indokolja a parlamentnek a különbséget, illetve ha a bírói pótlékokra nincs meg a fedezet, miközben a legfőbb ügyész kinevezése után az ügyészség számára ez rögtön megadatik. Különösen érzékenyek az anyagi jellegű kérdések, mert a bírósági szervezet épületellátottsága, számítógépesítettsége, személyzeti helyzete, a bírák nyugdíjszintje a jelentős elmozdulások ellenére távolról sem megoldott.

Törvényi garancia van ugyan a bírói fizetések megállapítására vonatkozóan, azt a mindenkori költségvetés határozza meg. Az 1997-es törvényi rendezéssel meghatározott kiinduló állapot jelentős lépés volt a korábbiakhoz képest, de mára, úgy tűnik, a relatív anyagi előny olvadozni kezd, nem sikerült megteremteni a versenyképes jövedelmeket, féltő, hogy a bírói kart évtizedekig jellemző kontraszelekció ismét lábra kap. A több éves gyakorlattal rendelkező, legjobban terhelhető jogalkalmazók számára a szervezeten belüli perspektívák lényegesen szűkebbek, mint a piac nyújtotta le-

hetőségek a jó szakemberek számára. Súlyosan érinti a bírák egzisztenciális függetlenségét nyugdíjuk alacsony szintje. A nyugdíjkorhatár garantált ugyan, de nem biztosított az inaktív életszakasz anyagi biztonsága.

Az egyes bíróságok költségvetési, pénzügyi helyzetét, a beruházások, felújítások sorsát az OIT és Hivatala határozza meg, ilyen módon a területén működő bíróságokért felelős megyei elnökök erősen függnek az igazgatási jogosítványokat is birtokló központtól. Az anyagi kiszolgáltatottság a kinevezési, igazgatási jogosítványokkal együtt tehát túlzott függést teremt.<sup>13</sup> E függőségi viszony pedig hatással van az egész rendszerre, hiszen végső soron az igazgatási vezető megyei elnök az ítélkező bíró adminisztratív felettese.

## KARRIER-RENDSZER ÉS KIVÁLASZTÁS

A kontinentális jogcsaládba tartozó rendszerekre általában jellemző karrier-rendszer konformitás iránti affinitását erősíti, hogy a bírók kiválasztása során a saját nevelésű jogalkalmazók előnyösebb helyzetben vannak. E szempont érvényesülését egyébként az OIT is támogatja. Ez a kinevezési gyakorlat azonban zárt pályává teszi a bírói hivatást, kicsi a mobilitás a jogász-pályák között. Ez részben összefügg az alkalmatlanoktól való megszabadulás nehézségeivel, továbbá, hogy az igazgatási és szakmai vezetők némileg biztonságban saccolhatják meg a belülről érkezettek alkalmasságát, és így kevesebbet kockáztatnak. Az előmeneteli rendszer konformitás-képző potenciálja természetesen a fellebbviteli fórumok befolyásoló szerepében jelenik meg. Jogértelmezési kényszerek a bírósági szintek között annak következtében jönnek létre, hogy a bírók szakmai munkáját leginkább a fellebbviteli fórumoknak az alsóbb fokon ítélkezők joggyakorlatáról alkotott kritikája alapján ítélik meg. Ez a gyakorlati nyomás annál erősebb, minél nagyobb a fellebbezési fórumok felhatalmazása a döntések megváltoztatására. Ezen túl néhány adminisztratív szabály is segíti az egységes bírósági gyakorlat kialakulását. Az 1997. évi LXVI. törvény a vezetők számára előírja, hogy elvi jelentőségű kérdésben kialakult eltérő gyakorlat észlelésekor a magasabb szintű bíróság elnökét tájékoztassa (28. §). A bíróságok igazgatásáról kiadott OIT szabályzat pedig a megyei bíróságok szakmai felelőseként működő kollégiumvezető feladatává teszi meg a bírák ítélkezési tevékenységének figyelemmel kísérését. A fellebbviteli tanács elnöke ugyanezen szabályzat alapján feljegyzéseket köteles készíteni az elsőfokú bírák ítélkezéséről a felülbírált ügyek alapján.<sup>14</sup> A fellebbezési fórumoknak az esetek minden lényeges részére kiterjedő reformációs hatás-

köre egyébként is széles lehetőséget biztosít a jogpolitikailag helyes értelmezés kikényszerítésére. Az elsőfokú határozatoknak mintegy harmadát fellebbezik meg és a felsőbb fórumok körülbelül az esetek 10%-ában változtatják meg érdemileg az eredeti döntést.

Az ítélkező bíró jogértelmezői autonómiáját azonban a jogalkotói oldal is próbálja szűkíteni. A Büntető törvénykönyv módosításakor merült fel a büntetési tételek középértékének kötelező alkalmazása, illetve az ettől való eltérés indoklási kötelezettsége. Ezt a jogszabályban megfogalmazott autonómia-korlátozó jogpolitikai szándékot a kormány kifejezetten az ítélkezési gyakorlat enyhesége miatti elégedetlenségével indokolta.<sup>15</sup>

A karrier-rendszer, az értelmezési kényszerek, a felsőbb bíróságok átpolitizáltsága azonban csak az ítélkezési gyakorlat elemzésével igazolható. A politikai, bürokratikus vagy jogdogmatikai értelmezés arányai változóban vannak; Pokol Béla kutatásai szerint a jogpolitikailag jelentős, az alsóbb fórumok értelmezését befolyásoló gyakorlatban a korábbiaknál nagyobb hangsúlyt kap a dogmatikai értelmezés a politikai rovására. Más forrásokból azt is tudjuk, hogy gyenge az alapelvi értelmezés és gyakran kap teret a közérdek-orientáltság. A közérdeklődésre számot tartó ügyek, a politikailag érzékeny esetek vonatkozásában a fellebbezési fórumok ítélet-változtató aktivitása egyébként is erőteljesebb. Számos ügyben a közérdek, a nemzetgazdasági érdek, a jogpolitikai megfontolások közvetlenül kaptak teret az ügyek intézésének magasabb szintjén (Kúnos-, Írisz tévé-, Palotás-, ÉS-ügy, Metró-per, Schmidt Mária-ügy). Ezen a ponton persze nem nehéz összefüggést találni a pénzügyi kiszolgáltatottsággal és azt a durvának tűnő véleményt megfogalmazni, hogy Magyarországon a fékek és ellensúlyok rendszere helyett a félelmek és zsarolások egyensúlyának a jelei tapasztalhatók.

## AZ ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLAT NÉHÁNY VONÁSA

A szervezeti változások, a bírói függetlenség jogi garanciáinak kidolgozása – mint látjuk – a bírói hatalommal kapcsolatos kérdéseknek csak az egyik fele. „A bíróságok létszáma, a bírák korábbi autoriter és jogpozitivistá-technicista szocializációja, mentalitása, alacsony presztízse miatt a jogok érvényesíthetőségéről hamarosan kiderült: a dolog reménytelen.”<sup>16</sup> Még ha a fizetésemelések következtében a létszám és a

presztízis problémái megoldódni látszanak is, a bírói kar bürokrata szerepfelfogásának megváltozása, tényleges, belső döntési autonómiája, az érvényesülő függetlenséghez elengedhetetlen civil kurázsija nehezebben megteremthető jellemzők. Különös nehézségekbe ütközik mindezek megalapozása olyan politikai, jogi környezetben, amelyben az autoriter alárendelődés, a hatalmi koncentráció dominál.

A reformmal életbe lépett szervezeti modell bizonyos vonatkozásokban maga is egy centrális felépítésű konzervált, amelyben a szervezeti kontroll, a képzés, a karrier, a fellebbevitel, a vizsgálatok rendszere az eljárási jogokban is kifejeződő hierarchikus modellt tökéletesítette. A bírói jogértelmezés egységének biztosítékaként létrehozott jogegységi döntést, a soronkívüliség elrendelésének lehetőségét, az első kinevezés határozott idejű voltát, a vizsgálatok rendszerét, azt az eljárási szabályszerűséget, hogy a másodfok csaknem azonos jogkörű, nem egyenlíti ki néhány kooperativitásra utaló elem, mint például az alternatív intézkedések. A hatályos magyar rendszer leginkább a Mirjam Damaska által kidolgozott fogalmakkal írható le, mint hierarchikus hivatali rendben zajló politika-megvalósító típusú igazságszolgáltatás. Ahol a jogszolgáltatás szervezete és a hivatali elvárások etatista jellegűek.<sup>17</sup> Minél aktivistább az állam, annál erőteljesebb a központi elvárásoknak való megfelelésre való késztetés, a konformitás egy olyan politikai kultúrában, ahol az autonómia és a civil mentalitás nem eléggé stabil.

Az eljárási alapelvek érvényesülésében sajátosan tükröződik a bíróság és a felek szerepfelfogása és ezen keresztül a jogérvényesítésben érdekelt állampolgár autonómiája. A polgári eljárás lényegének szocialista értelmezése szerint az egyén jogai csak a társadalom (és az állam) érdekeivel összhangban és az objektív igazságnak megfelelően gyakorolhatók. E korlátozott rendelkezési jog nyilvánult meg néhány eljárási intézményben, az ügyészi keresetindításban, a bírói figyelmeztetés és általános kitanítási kötelezettség intézményében, a bírósági szignalizációban. E felfogáshoz és az ebből következő intézményekhez alkalmazkodott a bírói gyakorlat. A szervezetrendszer és néhány korábbi eljárási átalakítás után 1995-ben<sup>18</sup> szakítottak a korlátozott rendelkezési elvvel. Ez a bíróság polgári perbeli feladatát fogalmazta át: az objektív igazság és az officialitás némileg elhalványult, a felek jognyilatkozatának jelentősége megerősödött. De mivel a régióban nincs hagyománya a tiszta tárgyalási elvnek, a Polgári per-

rendtartás módosítása nem iktatta ki teljesen a vizsgálati elvet, továbbra is feladata maradt a polgári bíróságnak az igazság kiderítése.<sup>19</sup> Az állampolgár perbeli helyzete, autonómiája és a bíró döntési, értelmezési autonómiája összefügg egymással. Amennyiben a felek rendelkezési autonómiája korlátozott, annyiban korlátozott a bíróság tényleges autonómiája is, hiszen ebben az esetben a magánérdekek elismerését a közérdek javára korlátozzák, ami aztán a bírói döntésben is megjelenik. A közérdek a szerződési szabadságot, a civil jogosultságok egyik legjelentősebbikét nem egyszer korlátozta, ehelyütt csak arra a bírói döntésre utalok, amelyben a „nemzetgazdasági érdek” kapott prioritást a szerződési szabadsággal szemben. A büntetőbíróságok gyakorlatából is idézhetnénk olyan ismert példákat, amelyekben a közélet, a gazdasági élet tisztasága és a közbizalom mint védendő jogi tárgy szerepelt a vesztegetés tényállásának értelmezésében egy magántulajdonban levő cég működése vonatkozásában. Így valójában a magántulajdon a közélet részeként jelent meg, ami viszont az állami és civil szféra szétválasztásának elvét sértette.<sup>20</sup> A rendszerváltást megelőzően a Polgári törvénykönyv alapvető rendszerében a közérdek érvényesülésének biztosítékeként szerepelt „a szocialista együttélés alapelve”, amely mögött széles körű joggyakorlat nem alakult ki, de áthatotta a törvényt és a gyakorlatot, különösen a bérlet, a szomszédjogok és a közös tulajdon körében. A kötelmi jogban a szerződés semmisségi okai között szerepelt a nyilvánvalóan a társadalom érdekeibe vagy a szocialista együttélés követelményébe ütközés, amelyet a rendszerváltás a „jó erkölcs”-csele váltott fel. A gyakorlat áttekintése – például a privatizációval kapcsolatos ügyekben – azt mutatja, hogy a jó erkölcs mögött a homályosan körülírható, közelebbről meg nem határozott közérdek lapul.<sup>21</sup> Közéleti vagy állami szereplők gyakran eltúlzott jogi védelme érdekében a bíróságok az állampolgárok közügyekre vonatkozó információs jogait csorbítják, teret adva a politikusok nyilvánossággal szembeni averzióinak. Úgy tűnik, a jelenlegi jogi kultúra még nem tudott minden vonatkozásában megszabadulni az etatizmus, konformizmus régi hagyományától, ennek megfelelően az egyéni jogosultságok sem voltak képesek megszilárdulni.

## KRITIKA ÉS SZERVEZETI ÖNVÉDELEM

A bírósági szervezet hatályos szabályozása kielégítően biztosítja a függetlenség alkotmányos követelményének érvényesülését. A dilemmák jórészt részlet-

kérdéseket érintenek, ahol azonban még számos ördög rejtőzik. Problémáink legnagyobbika a politikai kultúra hiátusaihoz kapcsolódik, az intézményi autonómiák kényelmetlen, a kormányzati akaratot akadályozó erőként való felfogásához. Alkotmányos kérdések (táblabíróság, ügyészség, ombudsman) politikai, stratégiai, sőt személyes kérdésekké transzformálódnak, a kormányzati hatékonyság messze megelőzi a demokrácia és az alkotmányosság értékeit, az egyensúly felborult. Nincs a jogszolgáltatás további reformjára vonatkozó átfogó koncepció, talán mert a kormányon levő pártok között sincs konszenzus a kérdésben. A közszereplők szemében sincs tekintélye a bírói ítéleteknek, nyíltan kétségbe lehet vonni a jogerős bírói ítéletek rendelkezéseit, a végrehajtó hatalom képviselői gátlás nélkül bírálhatják a bíróságok gyakorlatát. A jelenlegi kormányzat uralma alatt a bírósági, alkotmánybírósági döntések, az ombudsman ajánlásai, a jogszabályok és végső soron az alkotmány rendelkezéseinek semmibevétele megszokott hatalomgyakorlási elvvé vált.<sup>22</sup> A közhatalom képviselőinek számos lehetőségük van a hatalom kontrollját jelentő intézményekkel szembeni fellépésre: negligálhatják döntéseiket, elfoglalhatják az intézményeket, lojális szakemberekkel válthatják fel az akadékoskodókat, felszámolhatják, eljelentékteleníthetik azokat. Ahogy lehetetlenné lehet tenni a nyilvánosság ellenőrző szerepét titkosítással, a médiatörvény kijátszásával vagy a sajtómunkások megfélemlítésével.

Ezen a ponton érdemes visszatérni a bíróságok függetlenségének lehetséges felfogásaihoz. Ha kétségeink vannak a törvények uralmának érvényesülése felől, különösen indokoltnak tűnik a szociológiai megközelítés alkalmazása. A bírói függetlenséget a jogintézmények tényleges működésének oldaláról szemlélő jogszociológiában akkor nevezhetünk egy bírósági szervezetet és egy ítélkező bírót függetlennek, ha abban az esetben is a döntéshozó lelkiismeretének és jogi meggyőződésének megfelelő döntések születnek, ha a hatalom birtokló felől az érdekeiket sértő döntések miatt az ítélkező személyét vagy a bírósági szervezetet valamilyen nyomás éri vagy fenyegeti. Ez természetesen lehet gazdasági, egzisztenciális, hatásköröket megvonó vagy egyéb „szankció”. Ebben az értelemben nem szükségtelen áttekinteni a bírói függetlenség hazai állapotát, a félelmek és zsarolások rendszerének érzékelhető jeleit és lehetséges következményeit.

Ebben a politikai közegben a bírósági szervezetrendszer munkásai érzékenyen reagálnak minden kritikára. Érvelésük magja az egyre veszélyeztetetebb professzionális autonómiára való hivatkozás. Néha azonban úgy tűnik, a mundér becsületének



védelmekor az eredetileg Montesquieu által állított csapdának esnek áldozatul. A jeles gondolkodó ugyanis szigorúan elvárta, hogy a bíró tartsa távol magát a politikai kérdésektől a zsarnokság elkerülése és a hatalommegosztás érvényesülése érdekében. A modern korban azonban a bíróságok ténylegesen egyre sűrűbben kénytelenek politikai jelentőségű ügyekben döntést hozni, egyre nyilvánvalóbb politikai szerepük. Montesquieu az ancien régime zsarnokságának történelmi tapasztalataira reagálva készítette a bírói kart törvényalkalmazói passzivitásba, a szocializmusnak a bíróságokat nyílt politikai szerepbe kényszerítő történelmi tapasztalata pedig érthetővé teszi azt az igyekezetet, hogy a bírásokodás és a politika közötti minden kapcsolatot tagadjanak. Pedig a gazdasági stabilitás, belső biztonság, a megengedhető magatartások meghatározása (*social control*), sőt a politikai berendezkedés legitimálása a bíróságok munkájából következik. A bíróság ügyeiben megszólalókat erőteljes apolitikus önkép jellemzi, a Legfelsőbb Bíróság például igyekszik úgy tenni, mintha gyakorlatilag nem monopolizálná a jogértelmezést és nem szerepelne döntéseiben hangsúlyosan a politikai megfontolás. Pedig ez természetesen jelen van, de természetes az is, hogy a professzionális autonómiával kell védekezniük, ha a politikai rendszer más szereplői illegitim módon befolyásolni akarják a joggyakorlatot e politikai felelősségre hivatkozva. Ugyanakkor az ítélkező tevékenység éppen az autonómia érvényesülése miatt nem kritizálhatatlan, a bírói hatalom civil kontrollja ugyanolyan fontos, mint a végrehajtó hatalomtól való intaktsága. Az ítélkezőt ugyanis nem lehet leváltani, a legfelsőket sem, csak – a bírói döntések presztízsét megőrizve – véleményt mondani a gyakorlatról: egy-egy konkrét ítéletről, politikai vagy jogon kívüli szempontok érvényesüléséről. A nyilvános kritika a bírói hatalom oligarchizálódásának szinte az egyetlen, ma még nem túl erőteljes akadálya. Szerencsétlen körülmény, hogy az autonómiát kikezdő politikai erők elleni védekezés vagy alkalmazkodás ma még teljesen lefoglalja a bírói szervezet erőit.

A politikai elvárásoknak teret adó bírói döntésekből pedig arra következtethetünk, hogy inkább az alkalmazkodás cselekvési mintái dominálnak, ami nem meglepő a több évtizedes autonómia-hiányos szocializáció után. Legfeljebb elkedvetlenítő tapasztalat. Ma még csak a politika – egyre kevésbé tapasztalható – önmérsékletére várhatunk és kevésbé bízhatunk a hivatás autonómiájában.

Összefoglalásképpen megállapíthatjuk, hogy a jogállami alapokon nyugvó intézmények tényleges működésének feltétele a megfelelően érvényesülő politikai és jogi kultúra. A bírói függetlenség terüle-

tén az állami, bírósági és társadalmi szereplők egyaránt hordozzák a demokrácia-deficités múlt terheit. Az etatista vagy autoriter szocializációval rendelkező közéleti és civil szereplők alakítják és működtetik azokat az intézményeket, amelyek torz jegyeket mutatnak e közreműködők autonómia iránti érzéketlensége, a civil moralitás gyengesége és a kölcsönös bizalom hiánya miatt. Ebben a helyzetben a kormányzati felelősséggel megáldott politikai elit a demokratikus értékek és intézmények következetes tiszteletben tartásával tudná emelni a politikai, jogi kultúra szintjét. Ugyanakkor nagyon könnyű holmi kormányzati hatékonyság vagy akár személyes érdekek miatt tovább gyengíteni a demokratikus, alkotmányos értékek iránti törekeny elkötelezettséget és ezzel komolyan veszélyeztetni az alkotmányos konszolidációt.

## JEGYZETEK

1. *Judicial Independence. The Contemporary Debate*, eds. Shimon SHETREET, Jules DESCHÈNES, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
2. Lásd erről SAJÓ András: *How the Rule of Law Killed Hungarian Welfare Reform*, East-European Constitutional Review, 1996/1.
3. Részletesebb elemzését lásd FLECK Zoltán: *Jogszolgáltató mechanizmusok az államszocializmusban*, Budapest, Napvilág, 2001.
4. KULCSÁR Kálmán: *Két világ között. Rendszerváltás Magyarországon 1988–1990*, Budapest, Akadémiai, 1994.
5. Az 1990. évi LXXXV. törvény a népi ülnöki rendszer átalakításáról, az 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatáról, az 1991. évi LVI. törvény a szervezeti reformokról és az 1991. évi LXVII. törvény a személyi függetlenség garanciáiról és a bírák javadalmazásáról.
6. *OIT elnöki tájékoztató*, 2000.
7. A kormányfő bírálta a büntetés-végrehajtási bírók gyakorlatát, az enyhe ítélkezést, az igazságügy-miniszter az eljárások lassúsága mögött koncepciót sejtetett („nem a véletlen műve”) az agrobankos Kovács ügyében, a kormánypárt elnöke az ügynöktörvény módosításakor súlyos megjegyzéseket tett a bírói kar néhány tagjának múltjára, a kormányfő tanácsadójaként működő ex-kormányfő az OIT létét abszurditásnak nevezte, egy kisgazda képviselő pedig egy egész megyei bírói kart vádolt meg azzal, hogy összejátszik a maffiával. A közép-arányos büntetési tételt kötelezővé tevő törvénymódosítás bejelentésekor a kormány egyértelműen kifejezte elégedetlenségét az ítélkezéssel szemben.
8. A Legfelsőbb Bíróság elnöke többször felemelte szavát a táblabíróságok felállításának ügyében, valamint a költ-

ségvetési alkuk elmaradása és a bíróságokat ért politikai kritikák miatt. Ezek során súlyos, a nyilvánosság előtt zajló szópárbajba keveredett a miniszterrel, aki szerinte a konkrét bírói gyakorlatot érintő kritikáival „átlépte a Rubicont”.

9. Működése első két évében az OIT közel 250 határozatot (személyzeti döntést), több mint 20 szabályzatot, 13 ajánlást és 171 belső határozatot alkotott. A bíró munkáját közvetlenül érintő szabályzatok (az értékelésről, elismerési rendszerről, igazgatásról stb.) és egyéb döntések előkészítése az OIT Hivatalának feladata.
10. 1997. évi LXVI. törvény 39. §, 63. § (1) g) és (2), 9/1999. OIT szabályzat 14. §, 33. §.
11. 3/1999. (V. 5.) OIT ajánlás.
12. 1997. évi LXVI. törvény 41. § (1) a).
13. A megyei elnökök kinevezésekor az OIT-nek a bírák testületeinek véleményét nem kell tekintetbe vennie, azok csak véleményezési joggal rendelkeznek.
14. 9/1999. OIT szabályzat 22–23 §§.
15. A büntető ítélkezés általános enyhességét és a közép-mérték szigorú alkalmazását is visszautasították a bíróságok.

Az enyheséget nem támasztják alá az összehasonlítások, a Legfelsőbb Bíróság büntető kollégiumának vezetője pedig pusztán jogpolitikai szándéknak titulálta a vonatkozó jogszabályhelyet és ezzel gyakorlatilag visszavette a büntetéskiszabás gyakorlatának irányítását. A fentiek ismeretében ugyanakkor nem kizárt, hogy a közép-mértékre vonatkozó óhaj nem válik kikényszeríthető elvárássá az igazgatási vezetők és a felsőbb fórumok joggyakorlata közreműködésével.

16. SAJÓ András: *Jogosultságok*, Budapest, Seneca, 1998, 81.
17. Mirjam DAMASKA: *The Faces of Justice and State Authority. A Comparative Approach to the Legal Process*, New Haven–London, Yale University Press, 1986.
18. 1995. évi LX. törvény.
19. KENGYEL Miklós: *A rendelkezési és a tárgyalási elv a Pp. 1995. évi módosítása után*, Magyar Jog, 1996/5.
20. HALMAI Gábor: *A Kúnos ügyről*, Élet és Irodalom, 1999. szeptember 18.
21. KENGYEL: *I. m.*
22. Néhány példát HALMAI Gábor is felsorol: *A jog vagy a kormány uralma?*, Mozgó Világ, 2001/4.

# „AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSBAN A LÁTSZAT MAGA A LÉNYEG”

LOMNICI ZOLTÁNNAL, A LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG  
ELNÖKHELYETTESEVEL ÉS BÁRÁNDY PÉTERREL, A BUDAPESTI  
ÜGYVÉDI KAMARA FŐTITKÁRÁVAL FAHIDI GERGELY BESZÉLGET

*Mi a bírói függetlenség, van-e általánosan elfogadott definíciója, vagy ha az nincs, mit ért ezen a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettese, illetve a Budapesti Ügyvédi Kamara főtitkára?*

Lomnici Zoltán: Ez nagyon nehéz kérdés, a bírói törvény csak azt rögzíti, hogy a bíró kizárólag a jogszabályoknak van alárendelve és a lelkiismerete alapján dönt, tehát nem utasítható. A bírói függetlenség az én értelmezésemben ennél sokkal tágabb fogalom. Bár sokak szerint túlhaladta az idő Montesquieu-nek a hatalmi ágak szétválasztására vonatkozó klasszikus elméletét, a legtöbb demokratikus jogállamban mégis komolyan veszik, és komolyan is kell venni azt. Magának a bírónak a függetlensége szervezeti oldalról is vizsgálándó, hogy szignálással, a panaszügyek intézésével se lehessen befolyásolni a döntését. A függetlenséget anyagilag is biztosítani kell. Az Európa Tanács ajánlása szerint a bírói fizetések meghatározásánál nemcsak arra kell tekintettel lenni, hogy az ítélezők ne legyenek megvesztegethetők, hanem hogy a megfelelő illetmény a függetlenség garanciája is. Egészen odáig elmehetünk, mi történik akkor, ha a bíró arra kényszerül, hogy kölcsönt vegyen fel, és esetleg a hitelt folyósító pénzintézet azután ügyfélként jelenik meg nála.

Bárándy Péter: Elég sokszor hallok mostanában, még hozzá éppen a legmagasabb államigazgatási jogkört gyakorlóktól, hogy elavult ez a hatalommegosztási elmélet, és mint az USA-ban, inkább a fékek és ellensúlyok rendszerét kellene hangsúlyozni. Az ellensúlyok rendszerének gondolata egy kicsit régebbi, mint maga az USA, sőt, a Montesquieu-féle hatalommegosztás eszméjénél is. Velencében a 14. században alakult ki, s mivel, gondolom, Montesquieu ismerte a velencei állam felépítését, annak továbbfejlesztése jelent meg hatalommegosztási elképzelésében. Tehát nagy kár lenne, ha visszalépnénk néhány évszázadot. Az a rendszer, amelyben a bírói függetlenség ténylegesen működhet, Magyarországon kialakult. Vannak benne persze hibák, többek közt az, hogy az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsnak „perszonáluniós” vezetése van. Félreértés ne essék, ez abszolút

nem személyfüggő, de egyszerűen nem jó, hogy a legfőbb bírónak kell az igazgatással csatába szállnia. Valószínűleg jobb lett volna az elképzelés, hogy inkább a legmagasabb hivatal betöltő személy, a köztársasági elnök kapja meg ezt a funkciót, és természetesen legyen jelen a Legfelsőbb Bíróság elnöke is az OIT-ben, ha már egyszer ez az öngazgató rendszer alakult ki nálunk, amely egyébként valószínűleg jó.

Sokan azt mondják, hogy túlbiztosított, én azt mondom, ebben az országban nem az. Franciaországban vagy Angliában ostobaság lenne ilyen OIT-szerű képződményt létrehozni, ott az embereknek a vérben van a bírói függetlenség elfogadottsága. Magyarországon mindenesetre nagyon fontos hagyománya van a bírói függetlenségnek, ami túlélte az „izmusokat” is. Szinte vértanú bírókról tudunk a fasizmus idejéből és a kommunizmus kezdeti szakaszából, akiket lecsuktak, sőt, ha jól tudom, egyet ki is végeztek közülük. Több bíró akkor is komolyan vette, hogy ő független, olyankor, amikor egyáltalán az, hogy független ember legyen az országban, fantazmagória volt. Később, amit már én ismerek, a hetvenes évek közepétől, bizony a bírák kilencven százaléka abszolút függetlenségre törekedett és elhitte önmagáról, hogy ő valóban független. Más kérdés az, mint ahogy mindannyian tudjuk, hogy elég volt bíróságokként mindössze egykét olyan ember, akire rá lehetett szignálni azt az ügyet, amelynek a megfelelő eldöntése fontos volt a politika számára. Nagyon érdekes viszont, hogy a többi bíró, ha nem is közönsítette ki ezt az egyet-egyet, de igencsak megvolt róla a véleménye. Persze mi, ügyvédek is megtudtuk mutatni az ilyeneket saját sorainkból.

*Ezek szerint csak emberi kvalitásként maradt meg a függetlenség, nem pedig alkotmányos alapértékként.*

B. P.: Valóban, de érdekes módon a politikai rendszer is tudomásul vette ezt. Személyes tapasztalat, de általánosítható: az akkori feleségem családügyi bíró volt, egyszer megkeresték a minisztériumból, hogy jöjjön fel az aktával együtt egy bizonyos ügyben. Az akkori gyakorlat szerint bármilyen iratot föl lehetett kérni a minisztériumba. Mondta, hogy kérjék föl ma-

gát az aktát, csak hogy az ő véleményére is kíváncsiak lettek volna. Egészen fiatal bíró volt még, de ezt elutasította, mondván, még nincs véleménye, hisz ha lenne, azt már megírta volna ítéletben. Ezzel el volt rendezve a dolog, két nappal később átszignálták ezt az ügyet másra, de semmiféle hátránya nem származott ebből és soha többé nem kapott ilyen kérést. Ilyen hagyományok mellett nem csoda, hogy viszonylag gyorsan helyreállt a bírói függetlenség a 89-es változás után. Azt mondhatom, csak egy-két embert kellett volna elküldeni, ha nem ment volna el magától. Név szerint meg tudnám nevezni őket, akár itt, a Legfelsőbb Bíróságon, de az a két-három ember hat hónapon belül önként elment.

L. Z.: Én a nyolcvanas évek elején kezdtem el ítélni, és nekem is az volt a tapasztalatom, hogy nem szóltak bele az ügyekbe. A PKKB-n kisajátítási pereket is tárgyaltam, nagy lakótelepeket építettek, a bíróság feladata az esetleges többlet-kártalanítás megállapítása volt a kisajátításokkal kapcsolatban.

B. P.: Nagy pénzek voltak akkor...

L. Z.: Így van, és az volt a tapasztalatom, hogy az igazságügyi szakértők által megállapított forgalmi értékek rendre eltértek az államigazgatási szakban meghatározottaktól. Szinte mindenkinél többlet keletkezett, ugyanakkor a fővárosi beruházásoknál meghatározott keretösszegek voltak, amit nem nagyon lehetett túllépni. Így az államnak nem jöttek jól ezek a többlet-kártalanítási perek, hiszen amit a bíróság megítélt, azt ki kellett fizetni. Voltak halvány próbálkozások, hogy esetleg bíróváltással orvosolják ezt a „sérelemet”, mivel időnként túl kellett lépni a költségkeretet, de az akkori vezetők becsületére legyen mondva, nem mozdítottak el, egészen a Legfelsőbb Bíróságra kerüléséig ezeket a pereket is tárgyalhattam.

Nyilvánvalóan egészen más helyzet állt elő a rendszerváltást követően. Nemcsak arról volt szó, hogy a hatalmi ágak függetlenségét komolyan vették és egyes ügyekben a befolyással nem is próbálkoztak, de a nyilvánosság is nagyobb szerepet kapott. Az a korábbi kiszolgáltatottság, hogy esetleg elvették a bírótól az ügyet, áthelyezték, lényegesen megváltozott. Abban a szabadabb légkörben, ami a bíróság munkájának átláthatóbbá válását is jelentette, ha ilyen átszignálás történe, az a sajtó útján nagyon hamar nyilvánosságra kerülne.

B. P.: De a bíró ezt ma sem nagyon tenné közzé, legfeljebb az ügyfél, hogy eddig ennél a bírónál voltam, most miért kell másnál tárgyalnom.

L. Z.: Igen, ezt elfogadom, de ma már ebből mindenképpen óriási botrány lehetne. A nyilvánosság így mindenképpen erősíti a függetlenség biztosítékait, az esetleges befolyásolási kísérletet nem lehetne eltusolni.

*Ezek szerint, miközben jogelméletileg nyilvánvalóan nagy váltás volt a nyolcvanas és a kilencvenes évek között, a mindennapi bírói, illetve ügyvédi gyakorlatban nem lehetett észrevenni alapvető különbséget?*

L. Z.: Húszéves bírói tapasztalattal mondhatom, hogy a rendszerváltást ilyen szempontból, ellentétben mondjuk az NDK-val, Cseh- vagy Lengyelországgal, ahol az átvilágítások nyomán helyenként a bírói kar hetven-nyolcvan százalékát is lecserélték, Magyarországon nem lehetett érezni.

B. P.: Mostanában egyes politikusoktól néha nagyon aljas kijelentéseket lehet hallani arról, hogy mit is várhatnánk olyan bíróságoktól, ahol a bírói kar ilyen-olyan százaléka még szolgált „akkor”. Nagyon jó, hogy ítéleznek még idősebb bírák is, bár többen dolgoznának abból a korosztályból. Ma túl sok a túl fiatal bíró, ami egyáltalán nem tesz jót egy ilyen hivatásrendnek. Én ügyvédként minden egyes esetleges sikertelenségemért okolhatnék „politikai pribékeket”, de ez föl sem merülhetett. A Markó utcában, ahol több száz bíró dolgozik, két-három bíró volt, aki rendelésre is hozott ítéletet. Azt hiszem, ugyanazokat a neveket mondanánk mindketten...

L. Z.: Visszatérek arra a kérdésre, hogy érezhető volt-e a bíróságokon valamifajta cezúra. Nem feledkezhetünk meg arról, hogy az 1970–80-as években óriási volt a fluktuáció, két-három év után sok bíró elhagyta a pályát. A bíróságokra évi három-négyezer ügy érkezett, ez a szám ma már több mint egymillió. Megváltozott a perérték, megváltozott az ügyek jellege. Több száz új jogszabállyal kellett dolgozunk, számos új hatáskört kapott a bíróság. Korábban említettem a kisajátítást, ahol a nyolcvanas években a jogalapot még nem lehetett vitatni, tehát azt a tényt, hogy mégiscsak alkotmányos alapjogot sértve elveszik az ingatlant a tulajdonostól. Szó nem volt azonnali, teljes és feltétlen kártalanításról sem, hiába egy élet munkája volt a tét.

B. P.: Az egész államigazgatásban alig egy-két kérdés volt, amelyet bíróság elé lehetett vinni...

L. Z.: Miközben szerencsére érvényesült egyfajta kontinuitás, például a bírói függetlenség kérdésében, 1989-et mégis tekinthetjük egyfajta korszakhatárnak az igazságszolgáltatásban, hisz alapvető és döntő változásokat hozott.

B. P.: Azért is lehetett viszonylag könnyen független a bíró az 1970–80-as években, mert nagyon meg volt kurtítva a hatásköre, nagyon kevés olyan ügy került elé, ami „államérdeket” érinthetett. Az államigazgatási határozatok kilencvenkilenc százaléka nem volt bíróság előtt vitatható, a polgári perek csekély, legfeljebb lakásnyi vagy családi háznai értékről folytak. Az állammal miféle anyagi jogi kontaktusba ke-

rülhetett a polgár? Semmilyenbe, nem gazdálkodott, a gazdaságon belüli perek nem mentek ki az állami burokból, a büntető ügyszakban a politikai perek tömege lefutott az 1950–60-as években.

*Ha viszont egy rendőrt megölték, előre borítékolni lehetett a halálos ítéletet.*

B. P.: De a bizonyítás ilyen esetben is korrekt módon zajlott. Valóban, a rendőrgyilkost súlyosabban büntették, mintha a szomszédját ölte volna meg.

L. Z.: Amikor elmondtam az Európai Bíróság elnökének, hogy közigazgatási bíró vagyok, rámutatott arra, hogy a bírói hatalomnak a legbelső lényege a végrehajtó hatalom ellenőrzése. Nem véletlen, hogy 1950-ben a diktatúra tényérésének előfeltétele volt a Királyi Közigazgatási Bíróság megszüntetése. Az a fajta látszatnyugalom és béke, ami az igazságszolgáltatást jellemezte a rendszerváltásig, összefüggött az azzal, hogy nem voltak a bíróságok előtt az államot, a politikát igazán érintő ügyek. Nem indultak százmilliárdos perek az állam ellen. Ami pedig a bírói kart illeti, a kilencvenes évek közepén végzett felmérés szerint közel nyolcvan százalékának nem volt öt évesnél hosszabb ítélkezési gyakorlata. Most jobbak az arányok, az elmúlt tíz évben csökkent a fluktuáció, de változatlanul nagyon fiatal a bírói kar.

B. P.: Csakhogy, folytatva ezt az ívet, a helyzet megint változik, sajnos most rossz irányba: egy nem működő parlamentből, egy diszfunkcionális politikai életből állandóan kikiabálnak. Politikusok a magánkonfliktusait, gazdasági vitáikat itt, a Markó utcában akarják megoldani és nem a Kossuth téren.

L. Z.: Nyugat-Európában viszonylag ritkán fordul elő, hogy egy-egy döntésről politikusok nyilatkozzanak, akkor azonban az nagy port ver föl. Németországban, Franciaországban is panaszkodnak, hogy ilyesmi évente néhány alkalommal előfordul, ettől azonban még nem lehet azt mondani, hogy nem független a bíróság. Alaptételként, azt hiszem, kimondható, Magyarországon működik a jogállam és függetlenek a bíróságok.

B. P.: Én is ezzel kezdtem! A konstrukció megvan...

L. Z.: És működik!

B. P.: Ezt nem is vonom kétségbe. Hadd utaljak viszont egy brit felmérésre, amelyben összehasonlították az első és a második világháború, a háborúk közti időszak, valamint a hatvanas évekig terjedően a háború utáni időszak ítélkezési gyakorlatát. Nagy-Britanniában hagyományosan nincsenek hirtelen, nagy jogszabályi változások, az azonos ügyekben kiszabott büntetések – például kémkedés, hazaárulás miatt – annyira eltérők békeidőben és a háborúk alatt, mintha az ítéletek más világrészben születtek volna. A bíró

azt érezte, amit mi a társadalomra veszélyességnek nevezünk. Ettől még független a bíró és helyesen méri föl, hogy amiért öt évet adott három évvel ez előtt, azért most húszat kell adnia vagy kilencvenkilencet.

*Miután kiindulásként elfogadta, hogy létezik Magyarországon a bírói függetlenség és működik is, mi volt az a kitétele, ami miatt a legfőbb ügyész felháborodott levelet írt az ügyvédi kamara elnökének?*

B. P.: Eleve arra hívtuk föl a figyelmet, hogy a tágran értelmezett igazságszolgáltatásnak veszélyeztetett a függetlensége, szó sem volt arról, hogy megszünt volna. Nem a Solt Pál elnök úr által említett, alkotmányban megfogalmazott igazságszolgáltatást, hanem a funkcionális igazságszolgáltatást értem ez alatt, amibe mi, ügyvédek is ugyanúgy beletartozunk, mint a rendőrök, ügyészek, igazságügyi szakértők. Az igazságszolgáltatás fogalmát ebben az értelemben használtam, és nagyon sajnálom, ha azt valaki akarattal félremagyarázza és leszűkíti a bíróságra. Olyan ez, mintha az üzletszerűsége azt mondanám, az kizárólag büntetőjogi fogalom, és csak arról vagyok hajlandó beszélni, közben pedig a közértben mást értenek üzletszerűsége.

L. Z.: A bírói érzékenységet indokolja, hogy ha az igazságszolgáltatásról esik szó, a közvélemény a bíróságra gondol, vagy legalábbis azt is beleérti. Ha nem szerepel a különbségtétel, hogy most ügyvédről vagy ügyészeletről van szó, úgy járhatunk, mint a székesfehérvári ügyben, amikor a sajtó az igazságszolgáltatás botrányáról adott hírt, a gyanúsítottak közt szerepelt rendőr, ügyvéd és ügyészségi nyomozó is, de bíró még véletlenül sem.

*Őn a tág értelemben vett igazságszolgáltatás függetlenségét tartja veszélyeztetettnak, vagy kifejezetten a bíróságokét?*

B. P.: Az egészet, benne a bíróit is. Természetesen a legkevésbé támadható elem ezen belül a bíró, előbb lesz nagy veszélyben a rendőr, az ügyész, az ügyvéd, és csak legvégül a bíró, de ha egy folyamat megindul, akkor az ember fölkapja a fejét. Ha pedig abban a helyzetben van, hogy szólhat, illetve ha szól, arra odafigyelnek, akkor azt gondolom, a kötelességét mulasztja el, ha ezt nem teszi meg.

*Bírói szemszögből is elfogadja ezt az értékelést a veszélyeztetettségről?*

L. Z.: Ez megfogalmazás kérdése. A bírói függetlenség szervezeti-személyi garanciái biztosítottak. Ag-

gályosnak tűnhet viszont, hogy jelentős eltérés mutatkozott a parlament által megállapított és az OIT által javasolt költségvetési összeg között, és az Állami Számvevőszék azt mondta, az OIT által javasolt a reális. Ez zavaró tényező, de ettől még a mai helyzetben a bíróságok függetlenül működnek és a bírák befolyástól mentesen tudnak ítélni. Odatelefonálás, nyomásgyakorlás nincs.

B. P.: Én sem odatelefonálásról beszélek, hanem olyan nyomásgyakorlásról, aminek a bizonyítása nem nehéz, hisz a külvilág előtt zajlik. Ez testesül meg bizonyos üzenetekben, és ez már akár jogfilozófiai kérdésnek is nevezhető – szabad-e az igazságügyi-miniszternek, a legfőbb ügyésznek, az államelnöknek, a parlament elnökének, mert ez volt a legmarkánsabb, vagy engedetlenséget tanúsítani bírói döntésekkel szemben, vagy kívánságlistát fölvezetni, hogy menjen gyorsabban, lassabban, ilyen döntést szeretnék...

*Hogy ne legyen félreérthető, konkrétan mire gondol?  
Például Dávid Ibolyának arra a véleményére, hogy túl enyhék a büntető ítéletek?*

B. P.: Ha ezt az ítékezésre általában mondja, az rendben van. Egy konkrét ítéletre viszont nem mondhatja az igazságügyi miniszter, hogy az szerinte túl súlyos vagy túl enyhe. Még olyan megjegyzés is elfogadhatatlan, hogy mégiscsak minősíthetetlen, ezt az ügyet miért nem tárgyalták még le. Nem szabad az igazgatásnak a bírósághoz kiszólni.

*Konkrétan milyen „kiszólásokra” gondol?*

B. P.: Nem szeretnék konkrét ügyekről beszélni, de például az egyik legismertebb, hogy a Torgyánra vonatkozó ítéletet a parlament elnöke rá nem vonatkozóan, irrelevánsnak minősítette. Egy-egy ilyen megnyilvánulásnak önmagában még nincs jelentősége, ha viszont elharapózik, gyakorlattá válik, köztisztviselőktől többször is hallani már a különböző intézményeknek címzett, hatáskörükön kívül eső kritikákat, kívánságokat, érezni kell a veszélyt. Akkor a leg-súlyosabb a helyzet, ha ez már a bíróságra irányul, hisz a bíróság határozza meg az egész igazságszolgáltatás színvonalát. Ha a politikusoknak nincs önmérsékletük és elkezdnek beleszólni a mi munkánkba, én azt miért vagyok köteles tűrni, én miért nem kiabálhatok vissza? A bíró talán nem teheti, de én igen!

L. Z.: Próbáljunk fölülemelkedni a napi jelenségeken, egyik oldalról se hozzunk föl példákat. Nekem bíróként különben is semlegesnek kellennem. Azt elfogadom, hogy ezek helytelen, politikailag érzékeny időszakban különösen kellemetlen jelenségek, de az ítékezést nem befolyásolják. A függetlenség

kapcsán egyébként nagyon sok mindenről lehet beszélni, nem csak politikáról. Kritikák érték a bíróságot egy halált okozó gondatlan közúti baleset kapcsán kiszabott ítélet miatt. A konkrét ügy elemzésébe nem mennék bele, de az ilyen ügyek ítélezési gyakorlata azt mutatja, hogy százból kilencvennyolc ilyen esetben felfüggesztett szabadságvesztést szabnak ki. A közvélemény azonban nem tudta elfogadni, hogy ez a kialakult ítélezési gyakorlat, és ha az elkövető nem közismert személy, akkor sem lett volna a büntetése. Ezért is borzasztóan fontos az, hogy a nyilvánosság előtt egy ügy hogyan jelenik meg.

*Mégsem hiszem, hogy elkerülhető lenne konkrét ügyek, ítéletek említése. Túl sok olyan eset fordult elő, főleg a Legfelsőbb Bíróságon, amelyek legalábbis annak a látszatát kelthetik, hogy kiemelkedő fontosságú ügyekben az alsóbb fokú verdiktet megváltoztatva a kormány számára kedvezőbbnek tűnő ítélet születik. Lupissal szemben az egyik legtekintélyesebb fővárosi bíróról csak felfüggesztett szabadságvesztést szabott ki, amiből az LB-n letöltendő hat évet kerekítettek ki, Kúnos Péter pere és elítélése talán az eddigi legterjedelmesebb, nyilvánosság előtt zajló szakmai vitához vezetett, vagy amiről kevesebb szó esik, a Horn-kormány idején sortűz-perben egyetlen elmarasztaló ítélet született, a kormányváltás óta pedig egymást követik a bűnösséget megállapító és érdemi szankciót kiszabó verdiktek. Mindez önmagában is elég furcsa, de úgy érzem, hogy még közérthető és igazán meggyőző magyarázatot sem próbált adni mindegyik bírói hatalom. Ugyanígy említhető az ÉS-per, vagy talán a Metró-per, amelyben a Legfelsőbb Bíróság hoz egy olyan, a korábbi ítéletekkel ellentétes döntést, amely százmilliárdos könnyebbséget jelent a kormánynak, majd a különben rövid költségvetési pórácson tartott bírói hatalom, mondhatni, a szokott fideszes módszerrel kap a költségvetési vitát megkerülve, mintegy ajándékként négy milliárd forintot. Ezek az esetek azért így együtt legalábbis olyan látszatot keltenek, ami igencsak magyarázatra szorul.*

L. Z.: Meginyithatatlan meggyőződésem, hogy ezekben az ügyekben is független döntések születtek. Független bírák, független tanácsok döntései voltak ezek, amelyekbe a végrehajtó hatalom nem avatkozott bele, módja sem lett volna rá. Szóvivőként alkalmam volt a vitatott ítéletek indokolását elolvasni. Lehet vitatkozni azon, hogy ezek korrekt vagy téves jogi álláspontot tükröznek. Azt viszont, hogy bármiféle befolyásolás érvényesült volna, csak úgy lenne szabad állítani, ha ezt bizonyítani is sikerülne, márpedig nyugodt lélekkel állíthatom, független döntések születtek. Azt természetesen mi sem mondhat-

juk, hogy nincsenek téves ítéletek, lehet a Legfelsőbb Bíróságnak is téves döntése. Felülvizsgálati kérelemmel a LB ítéleteit is támadják és nem egy esetben eredményesen, de azt a leghatározottabban visszautasítom az említett ügyekben érintett bírák nevében, hogy bármifajta politikai befolyásolás érvényesült volna döntéshozataluk során. Ami a költségvetést illeti, a parlamenti vitát, illetve a miniszterelnök és a Legfelsőbb Bíróság elnöke közt lefolytatott külön tárgyalásokat és az ezek eredményeként megállapított költségvetési többletforrásokat, azok az ítélezést semmilyen módon nem befolyásolták.

B. P.: Ha az igazságszolgáltatás működését vizsgálom, nem tudom különválasztani a jelenséget és a látszatot. Nem tudok olyan helyzetet teremteni, hogy föllélegezhessen az igazságszolgáltatás becsületét hivatalból védő, mondván, finomítottunk az igazságszolgáltatás veszélyeztetettségéről megfogalmazott véleményen, az csak a látszatot említi, nincs semmi baj. Az igazságszolgáltatás olyan módon működő rendszer, ahol a látszat maga a lényeg. Ha a látszat sérül, nem működik az egész rendszer, hisz a bírói ítélet helyességét, korrektségét el kell fogadnia a társadalomnak. Ha olyan helyzet alakul ki, hogy a társadalom nem fogadja el a bírói döntéseket, akkor le lehet bontani ezt a három Markó utcai épületet és parkot építeni a helyére, hisz akkortól teljesen mindegy, mit mond a bíró, az ügyész vagy bárki.

L. Z.: Ezzel én is teljesen egyet tudok érteni, de az, hogy felsorolható az utóbbi évekből négy-öt döntés, amely valamely politikai erő számára kedvezőnek látszik, az mire bizonyíték? A Legfelsőbb Bíróságon egy évben tizenháromezer döntést hozunk. Nem beszél senki a költségvetésnek több milliárdjába kerülő, tűzoltókat érintő ítéletről vagy a befektetési kedvezményekkel kapcsolatos perekről.

B. P.: Viszont ez a néhány ügy, amelyben az ítéletet nem fogadja el a társadalom, már azt jelenti, hogy a bíróság de facto működésében sérül. Egy ítélet a felet éri, vagy esetleg semmit sem, ha a társadalom azt nem fogadja el.

L. Z.: Ha a társadalom igazságérzetével ellentétes egy döntés, annak több oka lehet. Lehet, hogy a bíróság hoz téves ítéletet, ezt nem zárhatom ki, de lehet az is, hogy az alapul szolgáló jogszabály igazságtalan.

B. P.: De az is lehet, hogy nem hiszi el a társadalom vagy annak jelentős része, hogy a bíróság korrekt módon járt el. Én erről beszélek, erről a harmadik okról: a bíróság, ha ítéletével nem tudja a megfelelő társadalmi hatást kiváltani, akkor nem működik. Túl a látszaton, nem véletlen, hogy a külvilág, a társadalom nem hiszi el, hogy a politikusi üzenetek, a mesterségesen kialakított közvéleménybeli nyomás hidegen

hagyja a bírót. A bírók sem mind szentek, de nem is szabad abba a helyzetbe hozni a bírót, hogy szentnek kelljen lennie, hogy úgy érezhesse, szükségtelen akár a dac, akár a megfelelni akarás. Ez a veszély a bírói oldalról, a nagyobb veszély pedig, ha az emberek úgy gondolják, ez a szegény asszony, a bíró, hogy merne másként dönteni, ha már egy miniszter vagy éppen sággal a miniszterelnök kimondta, milyen ítéletet szeretne.

L. Z.: A közvélemény-kutatások szerint az emberek nagy többsége továbbra is megbízik a bíróságokban, a három hatalmi ág közül messze a legjobb megítélést mi kaptuk. Én is elfogadom, kell a mértéktartás a politikusok, de az ügyvédek részéről is. Fordított irányból a bíró sem mondhatja azt egy törvényre, hogy én ezzel nem értek egyet, nem kiabálhat vissza, de ha a politikusok és ügyvédek előre lejátsszák a mérközéseiket, és nem az az ítélet születik, amit helyesnek minősítenek, akkor a bíróság csal, ha meg nincs politika az ügyben, akkor korrupt a bíró. Ilyen változások közepette, amelyekről már beszéltünk – új pertípusok, a többszörösére növekvő ügyszám, a politikát érintő jogviták –, az emberek többsége mégis bízik az igazságszolgáltatásban. Ez azt mutatja, ezeknek a zavaró hatásoknak ellent tudott állni a bíróság. A statisztikai adatok kedvezők. Az ügyek közel nyolcvan százaléka egy éven belül befejeződik, az első fokon meghozott ítéletek hetven százalékat az ügyfelek elfogadják. Ezek a számok azt igazolják, hogy az Európában egyedülállóan fiatal bírói kar betölti a hivatását és helytáll. A zavaró tényezőkről persze szerintem is kell beszélni, hisz ezek a közvéleményt, a bíróságokba vetett bizalmat befolyásolhatják.

*A politikai harcban, úgy tűnik, egyre gyakrabban nyúlnak büntetőjogi eszközökhöz. Amint kikerülnek a kiszagdák a kormányból, hirtelen gyanúsítottá válnak képviselőik, holott előtte nem voltak azok.*

L. Z.: De ha nem követett el bűncselekményt, nem ítélik el!

*Csak az a kérdés, ha elkövetett valamit, miért nem indult mindaddig eljárás, amíg az FKGP a koalícióban volt? Úgy gondolom, kifejezetten jól tette a bírói hatalomnak, ha hozzáfűzhetné a majdani ítéletekhez ezzel kapcsolatos megjegyzéseit, magyarázatát.*

B. P.: Akkor, amikor kialakul egy olyan helyzet, mint most kialakulni látszik, amikor főként a rendőri-ügyészi munkával szemben nő a bizalmatlanság, a bíróság elzárkózása, a különben helyes „splendid isolation” még ráerősít a külvilágban arra a véleményre,

hogy köd lengi körül a döntéshozatalt, átláthatatlan a folyamat. A rendőri munkánál, amely direkt alárendelt a politikának, a diszkrecionalitás tekintetében, vagyis hogy indít-e eljárást vagy sem, a politikai relevanciával bíró ügyeknél legalábbis érdekes tendencia rajzolódik ki. Az emberek nemcsak a bíróságról beszélnek, ha az igazságszolgáltatás kerül szóba, hanem már a rendőrségről is. Akit fellöktek az utcán, annak a rendőrségen indul az ügye, és a végén a bíróságról kapja a határozatot. Ő azt mondja, hogy az igazságszolgáltatás, ami alatt nem csak a bíróságot érti, velem ezt tette és, mondjuk, a Schlecht-ügyben pedig azt tette. A szakemberek különválasztják a bírói szakaszt, a laikusok, a közvélemény nem.

L. Z.: Sőt, szélesebb értelemben ebbe a körbe akár a sajtó is beleérthető. A bíróság számára is meghatározó a nyilvánosság szerepe, hisz a tárgyalóterem befogadóképessége korlátozott, a tárgyalás nyilvánosságának része a közvélemény tájékoztatása.

B. P.: Az ítélet az egész társadalomra kihat. A jogos védelem Markó utcai megítélése az elkövetőn túl kihat arra, hogy a sötét utcán megtámadott, megerősölni akart nőt megvédik-e a járőrök. Itt a döntés elfogadottsága alapvető kérdés, nem szabad arra hivatkozni, hogy itt már az ügyvédek is csak a látszatról beszélnek, akkor ez minket, bírákat nem is érdekel. Ugyanez igaz az ügyészségre és a rendőrségre is, akik pedig azt sem mondhatják, hogy teljesen függetlenek a politikától. A rendőrség direkt alárendeltségben dolgozik, az ügyészség az interpellációk, számonkérések terhével egyfajta furcsa alárendeltségben. Persze a másik oldal felelősségét sem lehet elhallgatni, benne vagyunk mi, ügyvédek is az időnként ostoba nyilatkozatokkal.

*Nem az lenne a lehető legrosszabb megoldás, hogy ha mi, bírók nem beszélhetünk, akkor ti, ügyészek és főként ti, ügyvédek is legyetek szívesek befogni a szavakat?*

B. P.: A közös nyilatkozatunk miatt az aláíró ügyészekkel szembeni fellépés rossz döntés volt. Persze, a döntéshozó vagy a döntést kezdeményező megmondhatja, hogy jó döntés volt és akkor a két vélemény ellesz egymás mellett. Üzenetként biztos azt jelenti, hogy hatan aláírtak valami számomra kellemetlen, ebből kettőn el tudom verni a port. Akivel szemben fel tudok lépni, azt meg is büntetem azért, mert kritizált. Ezért merem azt mondani, most nem vizsgálva egyéb hatásait, hogy ez rossz döntés volt. Beteges félelemnek tudom be, hogy ilyen heves visszautasítást váltott ki a nyilatkozat. Egyszerűen tájékoztatni akartunk arról, hogy látjuk a veszélyt és ennek leküzdése érdekében akarunk együttműkö-

ni. Terveink szerint részt vett volna az együttműködésben a bírói egyesület, valamilyen formában a rendőrség, néhány vezető újságíró, az ügyészi és az ügyvédi vezetés. Próbáltuk volna egymásra tekintettel, de persze mindenki a saját szakmáján belül létrehozni a tájékoztatás, nyilvános szereplés olyan szabályrendszerét, amely a tágran értelmezett igazságszolgáltatás működéséről kialakuló képet, a látszatot is javítja. Fontos lenne olyan szabályok kidolgozása, amelyek – ha már valakiben magában nincs meg a kellő szakmai tisztesség – kötelezően alkalmazandók, például a nyilatkozatoknál.

L. Z.: Ilyen együttgondolkodásra szerintem is szükség van, hangsúlyozva, hogy ennek semmiféle politikai tartalma nem lehet. Az ügyvédek politizálhatnak, mi nem, ilyesfajta nyilatkozatoknál pedig érthetően nagyon kell ügyelni a lehetséges politikai hatásokra.

B. P.: Ebben a kérdésben az ügyvédek egyáltalán nem akartak politizálni.

L. Z.: Azt nagyon fontosnak tartom, hogy érdekeink védelmében mi is felléphessünk, de az is fontos, hogy alkalmas időben történjék a fellépés. Ha például egy bírói egyesület nem a költségvetési vita időszakában áll elő bérigényével, hanem mondjuk két héttel az országgyűlési választások előtt veti fel a problémákat, az lehet alkalmatlan időpont. A Közigazgatási Bírák Egyesülete, amelynek elnöke vagyok, a költségvetés előkészítése, illetve a zárszámadási törvény elfogadása előtt vetette fel a bírói vélemények kérdését.

*Az már politika, hogy ezen a kormányzati cikluson belül a bírói hatalom finanszírozására fordított összeg a költségvetés 2,6 százalékáról 1,9 százalékra csökkent?*

L. Z.: Az OIT feladata a költségvetés összeállítása, ami vagy egyezik a végrehajtó hatalom koncepciójával, vagy eltér attól. Tagadhatatlanul tízmilliárd forintos különbség van az OIT-javaslat és a parlament által elfogadott összeg között. Ezt meg lehet közelíteni úgy is, mint egyszerű költségvetési vitát, de kétségtelenül vannak politikai vonatkozásai is. Én ebben a kérdésben nem foglalhatok állást, csak azt hangsúlyozhatom, hogy az OIT és a bírói egyesületek azon joga, hogy saját költségvetési támogatásukért fellépjenek, nem vonható kétségbe.

B. P.: Ez politikai kérdés, mert más kap, a bíróság nem kap többletpénzt. Erre két magyarázat adódik. Az egyik, hogy a finanszírozás megszorítása kifejezett büntetés, a másik, és ez sem jobb, hogy a többi terület fontosabb. Az persze nem törvényi fogalom, hogy mi számít politizálásnak, így az általunk aláírt nyilatkozatot is meg lehetett volna közelíteni intelligenseb-



ben. A motivációt kellett volna keresni. Amennyiben fölismerhető mögötte egy párt érdekeinek az érvényre juttatása, akkor nincs vita, az nyilvánvalóan tiltott politikai cselekmény, de erről szó sincsen. Ha a szakmámon belül akarok jobbítani és csak néhány írástudó meg írástudatlan politikus erőltet erre a nyilatkozatra az ő számára kedvező magyarázatot, akkor ezt nem szabad politizálásnak, politikai cselekvésnek tekinteni és nem szabad ilyen konzekvenciákat hozzáfűzni. Azt különben soha nem fogjuk tudni pontosan meghatározni, mi a politizálás. Abban a beszélgetésben senkinek nem volt hátsó szándéka, politikai törekvészi törekvése, mégis rosszindulattal mit kreáltak belőle...

L. Z.: A bíró gúzsba kötve táncol, én ebben a kérdésben még véleményyt sem nyilváníthatok.

*Solt Pál elnök úr nyilváníthat, mint tette azt példálul az ítéletábrák felállításával kapcsolatos vitában. Úgy emlékszem, néhány évvel ezelőtt nagyon keményen és következetesen érvelt a táblák mellett, az utóbbi hónapokban pedig mintha lényegesen visszafogottabbá vált volna, például korábbi nyilatkozatai ellenére sem fordult ez ügyben az Alkotmánybírósághoz. Vajon személyes meggyőződése változott meg, vagy az OIT-től nem kapott elegendő támogatást?*

L. Z.: Sajnos, a táblák kérdése is átpolitizálódott, így legfeljebb azt mondhatom, nagyon fontosnak tartjuk, hogy 2003-ban az első tábla, azt követően reményeink szerint a többi is megkezdheti működését. A tábla a jogi hagyományainkban gyökerező intézmény, 1868-ban állították fel a pesti és a marosvásárhelyi táblát, a Monarchiában tizenegy királyi tábla volt, Trianon után Magyarországon öt. Ezek egészen 1950-ig működtek. Németországban, Ausztriában ugyanilyen táblák vannak. A vita sajnos politikai tartalmat kapott, de ma már törvény rendelkezik a tábla felállításáról, bízunk annak végrehajtásában.

*A bírói függetlenség lényeges eleme az anyagi-egzisztenciális biztonság is. Arról mi a véleményük, hogy a közigazgatáshoz, fegyveres szervekhez képest a bírói hivatás a korábbi évek „felzárkózása” után most mintha ismét leértékelődne? Nem tartanak aggasztónak, ha mondjuk egy honvéd ezredes jövedelme meghaladná egy megyei bírósági tanácselnökét?*

L. Z.: A bírói hatalmi ág jelentősége fokozatosan nő. Az illetmények karbantartása persze létkérdés – nem a bírók, hanem a társadalom miatt fontos, hogy a jogvitákban a legkiválóbb jogászok dönthessenek. Újból át kell gondolni a bírói jövedelmek rendszerét a közszféra más területeihez viszonyítva. Csak azt

mondhatom, hogy ezt a kérdést napirenden kell tartani. Az EU-csatlakozásra is figyelemmel kell lenni: nemcsak a közösségi joganyagot is alkalmazni tudó európai bírói karra lesz szükség, de korszerű informatikai rendszere, a joganyag lefordítására is. Ugyanígy beszélhetnénk a bírósági épületek állapotáról, arról, hogy az országban sok helyütt méltatlan körülmények közt döntenek emberek sorsáról, vagyonáról, méltóságáról.

*A gyakorlat most pontosan azt mutatja, hogy ezeken a kérdéseken keresztül a végrehajtó hatalom rövid pórázon tartja a bírói hatalmi ágat.*

B. P.: Ez egy következtetés, amit levonhat a társadalom, levonhat a sajtó, de mi ezt nem mondhatjuk ki. Legfeljebb úgy fogalmazhatok, visszatérve egy, ebben a beszélgetésben többször használt kifejezésre, hogy a rövid pórázon tartás látszata megvan. A látszat lehet igaz és nem igaz, én bizonyítani nem tudom egyiket sem, hisz a döntéshozatalkor nem vagyok ott, de hogy így néz ki, az biztos.

*Maradva ennél a fogalomnál, annak milyen látszatot tulajdonítanak, hogy az átvilágítást most kiterjesztették a bírói karra is?*

B. P.: Az a baj, hogy ezek a „látszatok” most egyszerre jelentkeznek, így társadalmi hatásuk nagyon fölerősödik. Mit akarnak átvilágítani a bírókon? Ez megint egy póráz tulajdonképpen, hiszen ennek a bírói karnak a hetven százaléka nem is élt abban az időszakban, amire az átvilágítás érdemben vonatkozhat. Önmagában az nagy bajt jelez, hogy a hatunk által aláírt kis kommuniké ekkora vihart kavart, noha semmi új nincs benne, az abban leírtakat ezer politikus tízezerszer elmondta, csak ma már több figyelmet kelt az, amit egy ügyvéd tart az igazságszolgáltatásról, mint amit a parlamentben mondanak róla.

L. Z.: Ezeket a csatákat mindenesetre a parlamentben kell megvívni, nem nekünk kell vitázni róla.

*A parlament azért legalább azt meg tudta akadályozni, hogy az OIT eredeti összetétele felboruljon, megszűnjön a bírói hatalom kétharmados képvisellete és nőhessen a közvetett kormányzati befolyás.*

B. P.: A költségvetés, az átvilágítás kiterjesztése és ez a kormányzati próbálkozás együtt mégiscsak kirajzol valamilyen akaratot, aminek az érvényesülését én nagyon nem szeretném. Amikor pedig azt mondjuk, ezeket a csatákat miért nem a politikusok vívják meg, azt is hozzá kell tenni, hogy rólunk van szó, és baj esetén a hallgatás kötelezettsége sem gyakorolható a

végtelenségig. Ha a hivatásom működése arrafelé sodródik, amerre nem lenne szabad, kötelezettségem is beszélni, még ha ez érdekeim ellenére való is. Amennyiben az életnek ez a szegmense, az igazságszolgáltatás – akár a belé vetett hit megingása miatt – működésképtelenné válik, az az egész társadalmat megbolygathatja.

L. Z.: Figyelemmel kell kísérnünk a negatív tendenciákat, beszéljünk a veszélyekről, de ha reális képet szeretnénk adni, mondjuk el azért azt is, hogy az OIT mint önkormányzat sokkal nagyobb függetlenséget ad ennek a hatalmi ágnek, mint számos európai államban. Mit lehet tenni mondjuk egy főbíróval, ha a kormánynak nem tetsző döntést hoz? Gyakorlatilag elmozdíthatatlan. A kialakított biztosítékok rendszerére összességében, azt hiszem, büszkék lehetünk.

B. P.: Éppen azért kellett ennyire erős jogi garanciák, mert áthághatatlanná vált demokratikus társadalmi szokások hiányában sokkal nagyobb lehet a bírói függetlenséget fenyegető veszély is, mint a régi, bevett demokráciákban. Ugyanígy ma költségvetési viták helyett a bíróságok finanszírozásának évenkénti automatikus emelése lenne indokolt. Remélem, húsz év múlva a költségvetés elkészítése akár újból az igazságügyi miniszterre lesz bízható és talán akkor majd nem is értik a mostani vitákat.

*Végül is a jelenlegi biztosítékok rendszerét megfelelőnek ítélik-e ahhoz, hogy fenn lehessen tartani a bírói hatalom és külön-külön az egyes bírók függetlenségét?*

B. P.: Kisebbségi változtatásokkal, mint például a költségvetés automatikus emelése, szerintem a bíróságok esetében a rendszer jó. Az ügyészégi rendszeren lehet vitatkozni, hogy az nem jobbítandó-e, nem kellene-e átalakítani azt a nagyon zárt piramist, amelyben a csúcson lévő legfőbb ügyésznek abszolút teljhatalma van, nagyobb, mint a hadseregben a főparancsnoknak. A rendőrség nehezebb kérdés, hisz ahány kormányváltás volt, annyiszor szervezték át alapvetően, és még egy-egy cikluson belül is nagy változásokkal járt a politikai erőviszonyok eltolódása. A fluktuáció a rendőrségnél katasztrofális, szinte csak zászlós és alezredes van, a köztük lévő derékhad, aki már tudja és még akarja, teljesen eltűnt, áttekinthetetlenek a hatáskörök, az alá- és fölrendeltség, ott nem is tudom, mit kellene csinálni. A rendőrséget újra kell építeni.

L. Z.: Én optimista vagyok. Bízom abban, hogy a politikusok figyelembe veszik ennek a hatalmi ágnek a speciális helyzetét, és nagy reményeket fűzök az EU-csatlakozáshoz is.

# TÓTH BALÁZS

A 18. század végén az amerikai alkotmány jóváhagyása mellett érvelő Alexander Hamilton a következőket írja a bírói hatalomról: „Aki figyelemmel kíséri a különböző hatalmi ágakat, feltétlenül észreveszi, hogy olyan kormányzatban, ahol ezek az ágak szétválnak egymástól, a bírói hatalom, természeténél fogva, a legkevésbé veszélyes az alkotmányos politikai jogokra, mivel legkevésbé képes megsértésükre. A végrehajtó hatalmi ág nemcsak a tisztségeket osztja el, hanem a közösség kardját is a kezében tartja. A törvényhozó hatalmi ág nemcsak a pénztárcával rendelkezik, hanem megszabja a minden polgár kötelességeit és jogait szabályozó rendelkezéseket is. A bírói hatalmi ágnak ezzel szemben nincs befolyása sem a kardra, sem a kasszára, nem befolyásolja sem a társadalom erejét, sem a gazdagságát, és nem hozhat operatív döntéseket. Bízást el lehet mondani róla, hogy sem ereje, sem akarata; csupán véleménye van. S végösszökön még az ítéletei hathatósága szempontjából is a végrehajtó hatalmi ág erős karjára kell támaszkodnia.”<sup>1</sup>

Hamilton valószínűleg nem gondolt arra, hogy alig több mint két évszázaddal később az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága tesz pontot az elnökválasztás körüli viták végére, egyúttal soha nem derül ki az elektorokra leadott szavazatok pontos száma.<sup>2</sup> Az alkotmánybíráskodás és a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata intézményét ismerő jogrendszerekben a bírói hatalom jelentősen befolyásolja mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom működését. Akár az „operatív döntéseket” is meghatározza, de „karddal” és „kasszával” még mindig nem rendelkezik. Magyarországon az alkotmányos rendszerváltás részeként a bíróságok is tevékeny résztvevői lettek a jogállam megteremtésének. A rendszer-váltás eredményeként – az Alkotmánybíróság határozatainak is köszönhetően – a rendes bíróságok hatásköre jelentősen bővült, központi szerephez jutottak a jogvédelem területén, ám anélkül, hogy Magyarországon jelentős hagyományai lennének a bírói függetlenség elismerésének.

A polgárok egymás közti és az állammal kapcsolatos viszonyainak szabályozása csak az egyik feltétele a jogállamiságnak. Léteznie kell egy szervezetnek (bíróságnak), amely abban az esetben, ha a jogok és kötelezettségek vitássá válnak, elfogulatlanul dönt. Az elfogulatlan döntéshozatalhoz elengedhetetlen, hogy a bíróság az eljárásban egyenlőnek tekintse az ellenérdekű feleket, legalábbis abban az értelemben, hogy az eljárásban részt vevő státusza, személye irreleváns legyen a jogvita eldöntésénél. Mivel alkotmá-

nyos jogállamokban egyetlen személy vagy szerv sem vonhatja ki magát a jog uralma alól, a formális jog-egyenlőség a jogrendszer egészét áthatja, így elvileg az állam szervei is azonos jogállású félként vesznek részt közigazgatási vagy vagyoni jogi perekben, nem hivatkozhatnak közjogi jogállásukra.

A bírói szervezet függetlenségének, önálló hatalmi ágként való elismerésének biztosítása tehát nem öncél. Az ítélező bíró pártatlansága mint tudati állapot megteremtésének eszköze a személyes és szervezeti függetlenség, ami lehetőséget ad arra, hogy a bíróság a jogalkotó által előre meghatározott szabályok figyelembevételével, legjobb szakmai meggyőződése szerint döntsön az eléje kerülő jogvitában. Ha véleményt kell formálni arról, hogy mi veszélyezteti a bírói függetlenséget, lényegében arra kell válaszolni, hogy mi sérti az elfogulatlan bírói döntéshozatalt.

A bírói függetlenséget biztosító szabályrendszer középpontjában az ítélező bíró függetlensége áll, ami biztosítani kell mind a bírói szervezeten belülről, mind a bírói szervezeten kívülről jövő nyomásgyakorlással szemben. A külső nyomásgyakorlás nem csak más államhatalmi ágaktól származhat, annak forrása lehet a magánszféra is.<sup>3</sup> Az újkori demokrácia-történet tanúsága szerint elsősorban más hatalmi ágak döntéseinek káros hatásától kell megvédeni a bírói hatalmi ágat.

\*

Bizonyos hatásköröknek a bíróságoktól való elvonása egyértelműen mutatja, hogy a parlamenti többséget élvező végrehajtó hatalom elégedetlen a bíróságok ítéleteivel, sőt a hatáskörrelvonás részeként át-szervezheti a bírósági szervezetrendszer egyes elemeit.<sup>4</sup> Ebben az esetben a bírói döntések tartalmával való egyet nem értés a bírói jogvédelem – mára általánossá vált – alkotmányos jogát is veszélyezteti, hiszen egyes ügytípusokban lehetetlenné válik a bírói út igénybevétele. Fonák helyzetet eredményezhet a bíróságok hatásköreinek szélesítése is, ha ahhoz nem járul megfelelő költségvetési támogatás. Amennyiben nemzetközi szerződés kötelezővé teszi bizonyos közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát, akkor elkerülhetetlen, egyben üdvözlendő, hogy további ügyekben nyílik meg a bírói jogvédelem lehetősége. A bíróságok azonban nem tudják csökkenteni saját ügyforgalmukat, az új hatáskörhöz új bírói státuszokra, a bírósági dolgozók létszámának növelésére, új tárgyalótermekre van szükség. A bírósági utat igénybe vevők joggal várják el, hogy a bíróságok ésszerű időn belül folytassák le az eljárásokat, hatékony jogvédelmet biztosítsanak. Megfelelő munkakörülmények

(számítógépes adatkezelés, könyvtár stb.), képzett és jól fizetett bírósági dolgozók nélkül ez a követelmény nem teljesülhet.

A bírói szervezeten kívülről származó nyomásgyakorlás egyik leggyakrabban alkalmazott módszere a bírósági költségvetési fejezet összeállítás, esetleg évközi megváltoztatása.<sup>5</sup> Az 1997-es bírósági reform erősíteni kívánta a bíróságok költségvetési pozícióját azzal, hogy a bíróságok költségvetési fejezetét – hasonlóan az Alkotmánybírósághoz – a bírói igazgatást ellátó Országos Igazságszolgáltatási Tanács (a továbbiakban: OIT) készíti el. A törvény ugyan lehetővé teszi a kormány számára, hogy az OIT tervezetétől eltérő költségvetési javaslatot terjesszen a törvényhozás elé, de ilyen esetekben nyilvános vitában meg kell indokolnia, hogy miért tér el az OIT javaslatától. A tapasztalat ezzel szemben az, hogy a kormány ugyan mindig eltér az OIT javaslatától, ám soha nem indokolja meg az eltérést. (A költségvetési eljárásban talán az OIT országgyűlési képviselő delegáltjai sem közvetítették megfelelően a bíróságok érdekeit.)

A bírói függetlenség holdudvarába tartozik a bírák illetményének mértéke, annak stabilitása. Elgondolkodtató, hogy az Egyesült Államok alkotmánya önálló, peresíthető rendelkezést (compensation clause) szentel ennek a kérdésnek,<sup>6</sup> sőt a Legfelsőbb Bíróság 1980-ban alkotmányellenessé nyilvánított egy olyan törvényt, amely retroaktívan csökkentette a bírák illetményét.<sup>7</sup> Ha a bírói illetmény megfelelő mértékű, az vonzóvá teszi a bírói pályát, egyben csökkenti a korrupció lehetőségét. Az illetmény stabilitása segíti a pártatlan döntéshozatal lehetőségét: az ítélező bírácoknak nem kell tartaniuk attól, hogy döntésük eredményeként veszélybe kerül a bírói kar anyagi biztonsága.

Nagyobb garanciát jelentene a bíróságok számára, ha az OIT és a kormány költségvetési eljárásban játszott szerepét az alkotmányban fogalmaznák meg. A bírósági költségvetés kialakításának, esetleg a bírák megfelelő illetményének alkotmányi megfogalmazásával az alkotmányozó nemcsak formálisan kötelezhetné a „politikai hatalmi ágakat” a bírói hatalom függetlenségének tiszteletére, hanem lehetővé válna az alkotmánybírósági kontroll is.<sup>8</sup>

\*

Az önigazgatás megteremtése (az OIT felállítása), az igazságügy-miniszter bírósági igazgatási hatásköreinek megszüntetése jelentős lépés volt abban, hogy a bírói szervezet függetlenebbé vált a végrehajtó hatalomtól.<sup>9</sup> Két külföldi példával érzékeltetném, hogy a bírói önigazgatás bevezetése nem feltétlenül jelenti a

bírói jogvédelem erősödését, illetve a bírák függetlenebbé válását. Az olasz tapasztalatok szerint néha nem árt a bírókat emlékeztetni a bírói függetlenség biztosításának céljára, azaz a bírói jogvédelem érvényesülésére. Az olasz törvényhozás 1963 és 1973 között jelentősen átalakította a bírák előmenetelére vonatkozó szabályokat. Az előmeneteli-értékelési rendszer kiépítésében széles diszkréciót kapott a bírói igazgatásban meghatározó szerepet játszó Consiglio Superiore della Magistratura.<sup>10</sup> Az új rendelkezések értelmezésének eredményeként a Consiglio valójában nem értékeli a bírák munkáját.<sup>11</sup> Az értékelés hiánya, az előmeneteli automatizmus minden bizonnyal közrejátszott abban, hogy a strasbourgi bíróság legtöbbször Olaszországot marasztalta el az eljárások elhúzódnása miatt. Japánban az 1946-os alkotmány rendelkezésével a bírói igazgatási tevékenység az igazságügy-minisztertől a Legfelsőbb Bírósághoz és a Főtitkársághoz került. Ennek ellenére a több évtizedig kormányzó Liberális Demokrata Párt a bírói igazgatási eliten (elsősorban a Legfelsőbb Bíróság elnökén és a Főtitkárságon) keresztül élte tovább a bírói szervezeten belüli közvetett befolyását. A nonkonformista bírák Japánban sem voltak kívánatosak a végrehajtó hatalom irányítói számára. A „túl függetlennek”, autonómnak tartott Young Jurists' Association bírói tagjait – különösen Kazuto Ishida legfelsőbb bírósági elnök 1963-as megválasztásától – különféle módokon lehetetlenítették el: elfogadhatatlan áthelyezéseket kínáltak fel számukra, sőt lemondásra szólították fel őket.<sup>12</sup>

Amennyiben a hatékony jogvédelem elvárható a bíráktól, úgy elkerülhetetlen a bírói munka időközönkénti értékelése. Az értékelés veszélye elsősorban abban rejlik, hogy *igazgatási jogkörben* az egyik bíró értékeli egy másik bíró ítéleteinek helyességét. Számomra elfogadható az a hipotézis, hogy az értékelés alapja, amennyiben az értékelés eredménye befolyásolja a bírói szervezeten belüli helyzetét, meg kíván felelni az értékelők elvárásainak. A magyar karrier-bírói rendszer egyik hátulütője, hogy a „másodfoknak való megfelelés” az alsóbb fokon eljáró fiatal bírák kreativitását veszélyeztetheti. Így akkor, amikor a bíró ténylegesen hatással lehet a bírósági jogalkalmazás elvi irányítására, szocializációja folytán már nem képes e feladat ellátására.

Mind a jogvita eldöntését, mind az ítélező bíró szervezeten belüli függetlenségét befolyásolhatja a szignálás, az, hogy a bíróságra érkező ügyeket az elnök osztja ki. Nehéz lenne tagadni az amerikai jogi realizmus, elsősorban Jerome Frank azon következtetések helytállóságát, hogy az ítélező bíró személye befolyásolja az ügy kimenetelét. A szignálás intézménye nem csak azért érdemel figyelmet, mert

befolyással lehet az ügy eldöntésére, illetve az ítélező bíró függetlenségére. Az ügyek elnöki hatáskörben történő szétosztását Magyarországon még mindig a bírósági ügykezelés szabályairól szóló 1973-as utasítás [123/1973. (IK 1974. 1.) IM utasítás] (a továbbiakban: Bűsz.) rendezi.<sup>13</sup>

A Bűsz. a cégbíróságokon már ma is előírja az automatikus szignálást, és nem látom akadályát annak, hogy a nagyobb ügyforgalmú bíróságok az automatikus szignálásra térjenek át.<sup>14</sup> Az ítélezés mindennapjai ugyanis sokkal kevésbé átláthatók a közvélemény számára, mint a két politikai hatalmi ág munkája. A bírónak tehát nem csak pártatlannak kell lennie, a kívülállók számára pártatlannak is kell látszania.

Az eljáró tanács elnöki hatáskörben történő kijelöléséhez (szignálásához) hasonlóan a kijelölés módosításának szabályai is kifogásolhatók, mind az ítélező bíró, mind az eljárás alanyainak szempontjából.<sup>15</sup> A kizárási ok esetén érthető a kijelölés módosítása, a kizárás feltételei az eljárás törvények, valamint a joggyakorlat által részletesen kidolgozottak. Homályosak és pontosításra szorulnak azonban a „ha az eljáró tanács elnöke indokoltan kéri” és a „hivatali érdek” kitételek. Az ítélező bíró függetlenségéből egyenesen következne az az eset, hogy a megismételt eljárásra kötelezett bíró azért utasítaná vissza az ügy tárgyalását, mert jogi álláspontját nem változtatta meg a fellebbviteli bíróság érvelése, így meggyőződésével ellentétben kellene eldöntenie az ügyet. A „hivatali érdek” pedig olyan határozatlan jogfogalom, amely indokolatlan mértékben biztosít széles diszkréciót a bíróság elnökének. Esetleg lehetővé teszi, hogy a „renitens” bírók olyan ügyeket kapjanak, amelyek eldöntésével nem keresztek a „hivatali érdeket”.

Megfontolandó lehet a bíróságok és a közvélemény jelenlegi kapcsolatának átértékelése is. Egyrészt demokratikusan működő társadalmakban egyetlen intézmény sem működhet a közvélemény kontrollja nélkül, másrészt hatékony jogvédelmet biztosító bírák méltán számíthatnak a közvélemény támogatásra a politikai hatalmi ágakkal szemben.<sup>16</sup> Az országgyűlési képviselők, elsősorban a kormányzati többséget adó pártok legalább négyévenként kötelesek kiállni a választók elé, akik szavazataikkal megítélik az Országgyűlés és így a kormány tevékenységét. Nem vitás, hogy a bíróságok függetlenségének biztosítása speciális helyzetbe hozza a igazságszolgáltatás működése iránt érdeklődő választópolgárokat, illetve azok képviselőit is: a politikai hatalmi ágaknál megszokott beszámoltatási formákat nem szabad alkalmazni a bírói hatalommal szemben.<sup>17</sup> A bírói jogvédelem és az ítéletek tiszteletben tartása azonban csak akkor válik realitássá, ha a polgárok

bíznak a pártatlan bírói ítélet megszületésében.<sup>18</sup> A közvélemény támogatásának és bizalmának megerősítéséhez hozzájárulhat a bírói etikai kódex megalkotása, az etikai eljárások intézményesítése. Az etikai eljárás lehetővé tenné, hogy az igazságszolgáltatást mint közszolgáltatást finanszírozó és igénybe vevő polgárok részt vegyenek a bírák munkájának ellenőrzésében, anélkül, hogy az ítéletek tartalma az etikai eljárás részét képezne. Tipikusan olyan esetekről van szó, amelyekben a bíró bíróságon kívüli tevékenysége teszi kérdésessé pártatlanságát,<sup>19</sup> illetve az eljárás résztvevőivel való bánásmód ébreszt kétséget elfogulatlanságával szemben. Az ügyfelek etikai eljárást kezdeményezhetnének a bíró ellen (ez magában foglalja a vizsgálat eredményének megismerését), a választópolgárok pedig részt vehetnének az etikai ügyekben eljáró tanácsokban.<sup>20</sup>

\*

Több mint tíz évvel a rendszerváltás után a bírói függetlenség fogalma „politikailag korrekt” kategória lett. Nyilvánvaló, hogy ez az idő nem volt elegendő a bírói függetlenségre vonatkozó felfogások kikristályosodásához. Bizonytalan az is, hogy a bírói függetlenség tartalmára vonatkozó elképzelések mennyire őszintén támogatják a bírói függetlenség megerősítését. Az alkotmányi rendelkezések és az 1997-es „igazságügyi törvények” ugyan megteremtették a bírói függetlenség alapjait, ám az elfogulatlan bírói döntéshozatal olyan tudati állapotot – néha bátorságot – feltételez, amelyet elsősorban az ítélező bírónak kell megteremtenie. Ez a jog számára elérhetetlen tartomány. A bírói függetlenség megteremtéséhez a váltogazdálkodásban kormányzó pártok önérdékű támogatásán túl a közvéleményre is szükség van. Hiszen a polgárok az első számú haszonélvezői a hatékony jogvédelmet biztosító bírói szervezetnek.

## JEGYZETEK

1. Alexander HAMILTON: *A federalista*, ford. BALABÁN Péter, Budapest, Európa Könyvkiadó, 1998, 553.
2. *Bush v. Gore* 531 U. S. 98 (2000).
3. A jelicini Oroszország példa erre a nem kormányzati eredetű befolyásra. A gyenge központi hatalom nem tudta megvédeni és megfizetni tisztviselőit. Ennek eredményeként gyakorivá válik a korrupció, a bírák személyes biztonsága is veszélybe került. Az elégtelen finanszírozás miatt a bíróságok kénytelenek voltak a helyi kormányzati szervek, sőt a privát szféra juttatásaira hagyatkozni.

4. Lásd John M. WILLIAMS: *Judicial Independence in Australia*, in *Judicial Independence in the Age of Democracy*, eds. Peter H. RUSSEL, David M. O'BRIEN, University Press of Virginia, 2001, 182–183.
5. „A jogállam fogalmához ugyanis nem csupán a jogállami intézményrendszer formális kiépítése, hanem annak normális működtetése – s az ehhez szükséges költségvetési eszközök rendelkezésre bocsátása – is hozzátartozik.” 28/1995. (V. 19.) ABH. ABH, 1995. 138, 142.
6. A szövetségi alkotmány III. cikkely 1. szakasza szerint a bírák „szolgálatukért meghatározott időközönként díjazásban részesülnek, amelyet hivatalviselésük alatt nem lehet csökkenteni”. Az ausztrál alkotmány 72. §-a hasonló rendelkezést tartalmaz.
7. *United States v. Will* 449 U. S. 200 (1980). A bírói illetmény mértéke (és kapcsolata a bírói függetlenséggel) az Egyesült Államokon kívül bírósági eljárás tárgya lett Kanadában is (például *Manitoba Provincial Judges' Association v. Manitoba* 3. S. C. R., 1997).
8. Az Alkotmánybíróság függetlenségének biztosítása érdekében az Abtv. költségvetési eljárási szabályát (1989. évi XXXII. törvény 2. §) is alkotmányi rendelkezéssé kellene tenni, az Alkotmánybíróság hatásköreinek alkotmányba iktatásával egyetemben.
9. Az igazságügyi miniszter bírósági igazgatási hatáskörének fennmaradása miatt marasztalta el a Nyílt Társadalom Intézet bírói függetlenséget vizsgáló jelentése (a továbbiakban: Jelentés) a Cseh Köztársaságot: „Because the Ministry of Justice is the central administrator of courts, the possibility exists for the government to influence the substantive work of the courts (in addition to the indirect influence it might exercise through legislative initiative and control of the budget).” *Monitoring the EU Accession Process. Judicial Independence*, Open Society Institute, CEU Press, 2001, 128.
10. Az olasz alkotmány 104. § (4) bekezdése szerint a szervezet kétharmada magisztrátus (bíró és ügyész), egyharmadát a parlament választja jogászprofesszorok és tizenöt éves gyakorlati tapasztalattal rendelkező jogászok közül. (Nota bene: Olaszországban az ügyészek függetlensége ugyanolyan védelmet élvez, mint a bíráké.)
11. Meghatározott idejű szolgálati jogviszony elteltével biztosított az előmenetel. Lásd Giuseppe Di FREDERICO: *Judicial Independence in Italy. A critical overview in a (non-systematic) comparative perspective*. Konferenciaanyag. 9<sup>th</sup> Annual Conference on the Individual vs. the State, Budapest, 2001. május 3–5., Közép-Európai Egyetem.
12. David M. O'BRIEN, Yasuo OHKOSI: *The Japanese Judiciary*, in *Judicial Independence in the Age of Democracy*, 49.
13. A Bűsz. kiadását követő évben az 1974. évi 24. törvény már úgy rendelkezett, hogy *utasításban nem lehet kimondani* az állampolgárok jogait vagy kötelezettségeit közvetlenül érintő, illetve az „állami szervekre (vállalatokra), szövetkezetekre (szövetkezeti szervezetekre) és egyéb gazdálkodó szervekre” vonatkozó általános érvényű rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság legutóbb 54/2001. (XI. 29.) AB határozatában foglalkozott a bírósági ügyvitel kérdéseivel. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, mivel az igazságügyi miniszter nem alkotta meg a bírósági ügyvitel szabályairól szóló rendeletet. (A rendeletalkotási eljárásban az OIT-nek egyetértési joga van.) Csupán a különvélemény jegyző alkotmánybírák gondolták úgy, hogy a formai alkotmányellenességre tekintettel meg kellett volna semmisíteni a Bűsz. támadott rendelkezését, azaz bírósági ügyviteli kérdésekről utasításban nem lehet rendelkezni.
14. Bűsz. 127. §: „A cégbíróságon az eljáró bíró kijelölése – a bírák munkával való terhelésének figyelembevételével – a számítógép felhasználásával automatikusan történik, indokolt esetben azonban az eljáró bírót a kollégiumvezető is kijelölheti.” A kivételt jelentő „indokolt eset” ismét széles elnöki diszkréciót biztosító szabály. Praktikus érvek is szólnak az automatikus szignálás mellett (például ha a bíró betegsége miatt ügyhátralék keletkezik, a „helyettesítő bíró” kellő hozzáértéssel tárgyalhatja az ügyet). A „véletlenszerű” szignálás egyes elemeit már alkalmazzák a cseh és a lett bíróságokon. Jelentés, 144, 263.
15. Bűsz. 35. § (1) bekezdés: „Az elnök a már kijelölt tanács helyett az ügyet más tanácsnak oszthatja ki, ha ezt a hivatali érdek indokolja, az eljáró tanács elnöke ezt indokoltan kéri, illetőleg kizárási ok áll fenn.”
16. Az Egyesült Államokban erre a hipotézisre a Roosevelt 1937-es „Court-packing plan”-jével szembeni felháborodás a példa.
17. Az OIT elnöke évente tájékoztatja az Országgyűlést a bíróságok helyzetéről, valamint az OIT igazgatási tevékenységéről. A beszámoltatásnak erőteljesebb formáját számos tagállami jogrendszer alkalmazza az Egyesült Államokban: a bírói szolgálati jogviszony időközönként, választással keletkezik. A finn alkotmány 109. §-a a parlamenti ombudsman kötelességévé teszi – a törvényesség őreként – a bírósági munka vizsgálatát: „The Ombudsman shall ensure that the courts of law, the other authorities and civil servants, public employees and other persons, when the latter are performing a public task, obey the law and fulfil their obligations.”
18. „It is the confidence in the men and women who administer the judicial system that is the true backbone of the rule of law.” *Bush v. Gore* 531 U. S. 98 (2000), Stevens bíró különvéleménye.
19. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény szerint a fegyelmi felelősség megállapításának egyik esete, amikor a bíró életmódjával, magatartásával a bírói hivatás tekintélyét sérti vagy veszélyezteti.
20. Kérdéses, milyen kapcsolatban lenne az etikai eljárás a

fegyelmi eljárással. A bírói etikai kódex megalkotása során az etikai vétség fogalma valószínűleg a fegyelmi eljárás megindítására okot adó fegyelmi vétség elkövetésénél enyhébb esetekre korlátozódik. Az ombudsmanni eljárásokban használt „maladministration” fogalma irányadó lehet. Nem lehet azonban kizárni, hogy az etikai eljárás eredményeként kerül megindításra a fegyelmi eljárás.

## KISS DAISY

1984. április 26-án a Népszava egyik írásában a következő sorokat olvashattuk: „...az embernek gyakran az az érzése, hogy a pulpitus mögött ülő fiatal bírónőknek talán egy jó ügyvédre is szükségük lenne, ha hivatásuknak meg akarnak felelni [...] ez a bírói kar nem képes kifogástalanul megoldani feladatát...”

Az Ügyészek Országos Egyesülete, a Magyar Ügyvédi Kamara, valamint a Budapesti Ügyvédi Kamara vezetőinek 2001. december 20-án kiadott közös véleménye szerint „veszélybe került az igazságszolgáltatás mint önálló hatalmi ág függetlensége a politikai nyomás és a média torzításai miatt”.

Mi történt az elmúlt tizenhat év alatt? A szakmailag alkalmatlan bírói karból politikai nyomás alatt álló (szakmailag alkalmatlan) bírói kar lett?

Az ügyészek és az ügyvédek testülete fontosnak látja, hogy felemelje szavát a bírói kar védelmében. Hogy megállítsák a folyamatot. A Legfelsőbb Bíróság elnöke értetlenül áll a nyilatkozat előtt. Álláspontja szerint „súlyos félreértés az igazságszolgáltatás alapvető tevékenységének, az ítélezésnek a függetlenségét összetéveszteni vagy összekeverni a bíróságok szervezeti és pénzügyi kérdéseivel”.

\*

Az elmúlt tizenhat év alatt folyamatosan ki kellett állni a bíróságok függetlensége, az ítélező tevékenység színvonalának védelme érdekében. A rendszerváltás előtt a bírók nagyon rossz anyagi körülmények között dolgoztak, jól, gyorsan, kevés ügyhátalékkal. A bírói hivatást azonban sem a közvélemény, sem a politika nem becsülte sokra. Ezért az 1980-as években nagymértékben nőtt a pályát elhagyók száma. A rendszerváltás első kormánya megkísérelt javítani a bírák anyagi megbecsülésén, majd a második kormány idején az anyagi juttatások lényeges növelése mellett egy átfogó igazságügyi reform is megvalósult: az 1997. október 1-je óta hatályos alkotmányi rendelkezések szerint a bíróságok igazgatását az Országos Igazságszol-

gáltatási Tanács végzi, az igazgatásban bírói önkormányzati szervek is közreműködnek. Ezt követően a bírói hivatás megbecsülése ismét csökkent, egymást követik (mértékadó körökből) a bírói ítéleteket érintő nyilvános kritikák, a jogerős bírói döntések teljesítésének nyilvános megtagadása stb.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (94) 12. számú ajánlása a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről a következőképp fogalmaz: „Az ítélezés során a bírák függetlenek, és biztosítani kell, hogy tevékenységüket akadályoztatástól mentesen és anélkül végezhessek, hogy bárhonnán érkező, bármely indokból, közvetlen vagy közvetett indítatásból eredő, illetéktelen befolyásolástól, nyomásgyakorlástól, fenyegetéstől vagy beavatkozástól kellen tartaniuk. Törvényben kell előírni a bírákat bármely módon befolyásolni törekvő személyekkel szembeni szankciókat. A bírának az eléjük terjesztett ügyekben teljesen szabadon, belső meggyőződésük és a tényállás saját maguk által történő értékelése szerint részrehajlásmentesen, valamint a hatályos törvényi rendelkezéseknek megfelelően kell dönteniük. A bírák nem kötelezhetők a bírói hatalmon kívül álló személyeknek az eléjük terjesztett ügyek érdemi részéről számot adni.”

A következőkben tekintjük át, hogy az elmúlt évek jogalkotása merre vitte a bírói függetlenség érvényesülését.

\*

Az alkotmány ma nem tartalmaz annyi garanciális szabályt a bíróságokkal kapcsolatosan, mint korábban. A függetlenséget biztosító alapelvet lényegében ugyanazzal a megfogalmazással szerepelteti megalkotása óta. Eszerint a bírák függetlenek, csak a törvényeknek vannak alárendelve. 1989. október 23-ától szerepel az alkotmányban az a rendelkezés is, hogy a bírák nem lehetnek tagjai pártoknak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.

A jelenleg hatályos bírósági szervezeti törvény a függetlenség alkotmányos garanciáját más szövegezéssel veszi át, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bsz.) 3. §-a úgy rendelkezik, hogy a bírák függetlenek, a jogszabályok alapján, meggyőződésüknek megfelelően döntenek, ítélezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók. A régi szervezeti törvény ugyanezt az elvet már 1972-ben rögzítette, a következő szöveggel: „bíró csak a törvénynek van alárendelve, sem hivatalos szerv, sem magánszemély konkrét ügyben utasítást részére nem adhat.”

Első ránézésre megállapítható, hogy az alapelvek azonossága mellett a szóhasználat különbözik az 1972-es és az 1997-es változatban, ez a különbözőség pedig nem vált előnyére a jelenleg hatályos megoldásnak. Nyilvánvaló, hogy „a törvénynek alárendelés” alkotmányi garanciája nem (vagy nem csak) arra utal, hogy a bíróságok az ítélező tevékenység során csak törvényeket alkalmaznak, hanem arra, hogy a bíróságok (és a bírók) jogállását törvényen kívül más jogszabály nem rendezheti, rájuk más jogszabály nem vonatkozhat. Ez az értelmezés az egyetlen, ami elfogadhatóvá teszi a megfogalmazás eltérőségét az alkotmányban és a Bsz.-ben. Így ugyanis alkotmányos alapelveként rögzül, hogy a bíróságok tevékenységét a végrehajtó hatalom – rendeleti úton – nem befolyásolhatja.

Egyébként ez az alkotmányos szabály több vonatkozásban is sérül. Így például (törvényi felhatalmazás alapján) az 1/1999. (I. 18.) IM–EüM rendelet szabályozza a bírák és a bírósági titkárok pályakezdeményezési vizsgálatának szabályait, e rendelet hatálya kiterjed a bírói kinevezésre pályázó jelöltre, a bírósági titkárrá történő kinevezést kérelmezőre, és arra a bíróra, akinek egészségi alkalmatlansága megállapítását kezdeményezték. A rendelet 2. §-a rögzíti, hogy milyen képességek meglétét kell vizsgálni a bírói pályára való alkalmasság megállapításához. Ugyanígy igazságügy-miniszteri rendelet szabályozza a bírónak adható elismerések, címek adományozásának szabályait. A bírósági ügyvitel szabályait pedig a mai napig igazságügy-miniszteri rendelettel módosított igazságügy-miniszteri utasítás tartalmazza. Így a bíróvá válás folyamatát, a bírói munka elismerését és magát a bírói munkát is lényeges kérdésben befolyásolja a végrehajtó hatalomtól származó rendelkezés.

A párttagság és a politikai tevékenység végzésének tilalma nincs pontosan meghatározva. Nem világos az sem, hogy az elkötelezett, valamely párttal szimpatizáló belső meggyőződés tiltott, vagy az, hogy ez külső szemlélő számára nyilvánvaló legyen. Az alkotmány módosításakor a bírónak adott tájékoztatás szerint ugyanis csupán attól kell tartózkodniuk, hogy politikai rendezvényen, párt érdekében nyilvánosan szerepeljenek. Ennek elkerülésére a bíró szolgálati viszonya szünetel, ha országgyűlési vagy önkormányzati választásokon jelöltként indul.

Az nyilvánvaló, hogy a bírói munkát nem lehet politikamentes tevékenységnek tekinteni. Ahogy erre az Alkotmánybíróság 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában rámutatott, a mai parlamentáris rendszerekben a parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a parlament többnyire a kormány törvényjavaslatait szavazza meg, a bíróság – ítélező tevékenysége során – ezeket a törvényeket, valamint a kor-

mány és a miniszterek rendeleteit alkalmazza, a mindenkori hatalmon lévő többség politikai akaratát hajtja végre, a mindenkori többségi hatalom fennállását szilárdítja, büntető hatalmát gyakorolja. Ezen túl a bíró szavazati joga sem korlátozott, az országgyűlési képviselői és az önkormányzati választásokon pártra is szavaz, kifejezve ezzel pártszimpátiáját. 1989 előtt nem volt tiltott a párttagság a bírák számára, más országokban (például Németországban) jelenleg sem az. Nehezen elképzelhető, hogy egy bírónak nincs véleménye a politikai folyamatokról vagy meghatározott politikai kérdésekről. Az ítélezés politikai semlegességét nem az biztosítja, hogy a bíró tudatlan vagy nincsenek gondolatai, érzései, még csak nem is az, hogy számára az ügy érdemében (párt)utasítást nem adhatnak, hanem az, hogy a bíró ilyen utasítást politikustól sem fogad el.

A politikamentességet a bíróságok tekintetében úgy lehetne értelmezni, ahogy azt az Alkotmánybíróság tette egyik határozatában: nem a bíró, hanem a bírósági gyakorlat független a politikától, különösen a politikai változásoktól. Az ítélezés koherenciáját folyamatosága, hagyományai és az elmélettel fennálló kölcsönhatása segíti elő.

Ugyanígy problémát okoz az utasíthatóság kizárásának és a befolyásolhatóság tilalmának az értelmezése is. Az utasíthatóság körében téves az a megközelítés, amely a bíró teljes – ítélező tevékenységen kívüli – függetlenségét vallja, amelynek következménye, hogy a bírói jogviszony mint sajátos munkaviszony keretén belüli fegyelem is megszűnik, és a bíró jogai és kötelezettségei teljesítésére (így például határidők betartására, írásba foglalási kötelezettség teljesítésére, bíróhoz méltó magatartás tanúsítására, tárgyalási nap megfelelő kihasználására stb.) sem hívható fel.

A „befolyásolás tilalmát” pedig szintén a bíró ítélkezési függetlensége garanciájának kellene tekintenünk, amely csak akként értelmezhető, hogy a bírót személyükben kizárólag az alkotmány és más jogszabályok feltétlen tisztelete befolyásolja az ítékezésben; ezek érvényre juttatása során lehetőségük van a lelkiismeretüknek és meggyőződésüknek megfelelő döntés meghozatalára, a választható alternatívák közül a leghelyesebbnek tartott megoldás alkalmazására. Döntésük kialakítására előnyök juttatása vagy elvesztése, hátrányok kilátásba helyezése – sem szervezeti, sem személyi szinten – nem gyakorolhatást, s az esetleges ilyen törekvésekkel szemben a megfelelő garanciális, kikényszeríthető jogszabályi védelem is biztosított. (Ma Magyarországon nincs ilyen befolyást szankcionáló jogszabályi rendelkezés.)

Kérdés, hogy – az ajánlás szerint is – ilyen, szankcionálandó cselekménynek kell-e tekinteni azt, ha



egy adott ügyben a másodfokú tárgyalás előtti napon cserélik le a kijelölt eljáró tanácsot, ha az igazságügy-miniszter folyamatban lévő ügyben nyilvánosan véleményt nyilvánít, vagy ha „sztárügyvédek” folyamatban lévő ügyben értékelő nyilatkozatokat tesznek a sajtónak. És kérdés, hogy bíró-e az, akit az ügy érdemi elbírálásában ilyen hatások eredménnyel befolyásolnak.

Megállapíthatjuk, hogy a bírói függetlenség megfogalmazása az alkotmányban és a bírói szervezeti törvényben nem kielégítő, hiszen az ajánlásnak nem felel meg maradéktalanul, és a gyakorlatban olyan értelmezése is érvényesül, amely nem az igazságszolgáltatás lényegét hivatott biztosítani. A bírói függetlenség tehát részben a bíróságnak a – hatalmi ágak elválasztásából eredő – szervezeti függetlenségét, részben a bírónak a szervezeten belüli függetlenségét jelenti. A továbbiakban tekintjük át a bírói függetlenség garanciáit szervezeti és személyi oldalról.

\*

A bíróság intézményi függetlenségét a következők biztosítják: a hatalmi ágak elválasztásának elve, ezen belül a hatásköri szabályok és a hatáskörelvonás tilalma, a gazdasági (kötségvetési) függetlenség, valamint az önkormányzatiság. A hatalmi ágak elválasztásának elve a magyar államszervezet legfontosabb szervezési és működési alapelve. A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a bíróságok gyakorolják. Igazságszolgáltató (ítélkező) tevékenységet más hatalmi ág nem gyakorolhat (még az Alkotmánybíróság sem!)

Az Alkotmánybíróság végül is az államhatalmi ágak elválasztásának elvébe ütközőnek találta azt a rendelkezést, amely szerint az igazságügy-miniszter, illetve a legfőbb ügyész felmentést adhatott a volt bíró és ügyész jogi képviselői joga időleges korlátozása alól volt munkahelyén. A határozat szerint e jog gyakorlása beavatkozást jelentett a bírói hatalmi ág és a hozzá kapcsolódó, az igazságszolgáltatásban közreműködők tevékenységébe [52/1996. (XI. 14.) AB határozat]. Így – legalábbis ebből az okból – „az igazságszolgáltatás pártatlansága és az eljárás tisztessége” vitathatatlan marad.

Fontos kérdés a bíróság költségvetési önállósága. A törvény szerint a bíróságok költségvetését a központi költségvetésben önálló fejezetként kell megjeleníteni (Bsz. 61. §). Ez a szabály előrelépés a korábbi (1995-ig érvényesülő) megoldáshoz képest, amikor csak a Legfelsőbb Bíróság szerepelt önálló fejezetben, a többi bíróság költségvetése az Igazságügyi Minisztérium fejezetbe tartozott. A költségvetés tervezetét – a bíróságokra vetítve – az Országos Igazságszol-

gáltatási Tanács dolgozza ki, azt benyújtja a kormánynak, amely viszont a saját költségvetési javaslatát nyújtja be az Országgyűlésnek, és – a jogszabályi kötelezés ellenére – nem indokolja meg az eredeti és a benyújtott javaslat közötti eltérést.

Az Országgyűlés pedig általában a kormány változatához közeli költségvetést fogad el. Így került sor arra, hogy 2000-ben a bíróságok részére jóváhagyott összeg 34 081 600 forint volt az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 44 122 300 forintos javaslatához és a kormány 34 243 500 forintos előterjesztéséhez képest. 2001-ben a bíróságok részére 36 348 800 forintot hagyott jóvá az Országgyűlés, szemben az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 59 167 100 forintos javaslatával és a kormány 35 586 200 forintos előterjesztésével. 2002-ben pedig az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 59 420 300 forintos igényéhez és a kormány 36 130 400 forintos előterjesztéséhez képest 37 636 500 forint jutott a bíróságoknak.

Sokan vélekednek úgy, hogy a bírósági költségvetés ilyen kezelésére „büntetésből” kerül sor, a végrehajtó hatalom így akarja nemtetszését kifejezni a bírói hatalom érvényesülésével kapcsolatban. Ez a látzat látványosan jelentkezett 2001-ben, amikor az év közepén a miniszterelnök – a Legfelsőbb Bíróság elnökénél tett látogatása után – négy milliárd forintot ígért az igazságszolgáltatásnak, amit az végül is abban az évben nem kapott meg.

Arról lehet vitatkozni, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökének vagy az Alkotmánybíróságnak van-e igaza abban, hogy egy szervezet függetlensége mennyiben múlik a számára biztosított gazdasági függetlenségen, de az bizonyos, hogy alkotmányos feladatokat ellátni csak megfelelő személyi és tárgyi feltételek mellett lehet. Nem tekinthető megfelelő tárgyi feltételnek, ha a Magyar Közlönyök, Bírósági Határozatok, tudományos folyóiratok, szakkönyvek – pénz hiányában – nem jutnak el a bírákhoz, ha az év második felében már nem áll rendelkezésre irodaszerekre, postaköltségre fordítható pénzösszeg stb. Az pedig minden esetben a kormány – a politika – felelőssége, hogy komolyan veszi-e az alkotmányos feladat- és hatásköröket és – a költségvetés meghatározása útján – megfelelően biztosítja-e a demokratikus jogintézmények működését. Az Alkotmánybíróság véleménye szerint egyébként „szervezetszociológiai szempontból [...] a végrehajtó hatalom nem feltétlenül abban érdekelt, hogy [...] a bíróságok minél nagyobb hatékonysággal lássák el feladataikat” [28/1995. (V. 19.) AB határozat]. A jogi irodalomban megjelent olyan nézet is, hogy ez a megállapítás esetenként az Országgyűlésre is vonatkoztatható.

A kérdéskör harmadik lényeges eleme a bíróság igazgatási önállósága. Az alkotmány módosítása 1997-

ben létrehozta a bíróságok igazgatására az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot s kimondta, hogy az igazgatásban bírói önkormányzati szervek is közreműködnek [alkotmány 50. § (4)]. Ezzel tárgyalanná vált az a kérdés, hogyan lehet a bírói függetlenséget szervezetenként garantálni, ha a kinevezési és költségvetési jogok megosztottan érvényesülnek. Az Alkotmánybíróság egyébként – két különvéleménnyel – nem minősítette alkotmányellenesnek a korábbi megoldást sem, amely szerint a bíróságok igazgatása az Igazságügyi Minisztérium hatáskörébe tartozott [53/1991. (X. 31.) AB határozat]. Természetesen a bíróságok függetlensége (önigazgatása) itt sem valósul meg maradéktalanul. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács tizenöt tagjából ugyanis kettő országgyűlési képviselő, és hivatalból tag az igazságügy-miniszter, a legfőbb ügyész és a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke. Ezen kívül az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, akinek megválasztása – értelemszerűen, az országgyűlési hatáskörből és a minősített többségű szavazati arányból eredően – politikai alku tárgya. Eszerint a bírósági igazgatáson keresztül is érvényesülhet a bírósági munkában politikai – például a végrehajtó hatalomtól induló – befolyás.

\*

Ami a bíró személyi függetlenségét illeti, az nem öncél, hanem eszköz a belső függetlenség, a bírói elfogulatlanság, illetve az objektivitás megővésére. A bíró személyes függetlenségének biztosítéka megbízatása keletkezésének és megszűnésének módja, az összeférhetetlenség és a mentelmi jog szabálya, a gazdasági függetlenség, valamint döntésének szabadsága. Ezek a biztosítékok a függetlenség keretfeltételeit adják, melyek azonban a bírák belső beállítottsága által meghatározottak.

A Legfelsőbb Bíróság elnökét – az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával – 1989 után is az Országgyűlés választotta meg, a többi hivatásos bírót pedig – az igazságügy-miniszter előterjesztésére – a köztársasági elnök nevezte ki. Ebben az időszakban híresült el az igazságügy-miniszteri mondás: „Abból lesz bíró, akit én akarok.” Ez a nyilatkozat azon alapult, hogy az igazságügy-miniszter a bírósági vezetők kiválasztásakor akár egyetlen támogató szavazatot is a bírói testület állásfoglalásaként értelmezett, még akkor is, ha más jelölt többségi támogatást kapott. Az ezt követő vitát zárta le az Alkotmánybíróság azzal, hogy rögzítette, a bírák és a bírósági vezetők kinevezésénél is alkotmányos követelmény, hogy a más hatalmi ághoz tartozó kinevező – vagy a kinevezést tartalmilag meghatározó előterjesztő – po-

litikai meghatározottságának hatását vagy a bírói hatalmi ág érdemi közrehatása, vagy más, a bírói hatalmi ágon kívüli ellensúly semlegesítse [38/1993. (VI. 11.) AB határozat].

Évekkel ezen alkotmánybírói döntést követően született meg a jelenlegi szabály: az igazságügy-miniszter helyett az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (Hivatala) az előterjesztő, a végrehajtó hatalom befolyása a bírói kinevezésekre (felmentésekre) – formálisan – megszűnt. Probléma maradt azonban, hogy az előterjesztés előkészítésében közreműködő bírói testületek tagjai személyesen nem feltétlenül ismerik a bírónak kinevezendő személyt. Vitatható az a megoldás is, hogy az első kinevezés határozott időre szól, és csak a bíró ítélező munkájának minősítése után dől el, az adott személy bíró marad-e határozatlan időre vagy sem. Az Alkotmánybíróság ugyan nem minősítette e megoldást alkotmányellenesnek, mivel a feltételezett vezetői önkény ellensúlyozására elegendőnek találta a bírói testületek közreműködését az elmozdítási eljárásban, azt azonban végig kellene gondolni, hogy mennyire marad a kezdő bíró ítélezése „befolyásmentes”, ha három évig abban a bizonytalanságban végzi a munkáját, hogy ha nem „felel meg” a vezetőknek (vagy másoknak), akkor elveszíti az állását.

A bírói megbízatás megszűnése ugyanazon eljárás keretében történik, mint a megbízatás keletkezése. Változásként kell értékelnünk, hogy a régi Bs. szerint a bírói tisztségre való alkalmatlanság megállapítására nem kerülhetett sor a bíró vétkes magatartása miatt – ilyen esetekben ugyanis fegyelmi felelősségre vonásnak és ennek alapján visszahívásnak volt helye –, az új szabályok értelmében azonban az alkalmatlanság lehet szakmai, hivatásbeli, életmódbeli alkalmatlanság is, amelynek megállapítása szintén a bírói testületek dolga, és számos esetben vitát eredményez.

A bíró megillető mentelmi jog azt hivatott biztosítani, hogy tisztségéből megbízatásának ideje alatt akarata ellenére – és különösen ítélező tevékenysége miatt – ne legyen elmozdítható. A mentelmi jog nem nyújt védelmet a bűncselekményt elkövető bírónak, ugyanakkor biztosítja, hogy a bíró érdemi munkája miatt büntetőjogi eszközökkel ne legyen zaklatható. Ennek ellenére előfordult – például az igazságügy-miniszter bíráló nyilatkozataiban is többször emlegetett agrobankos Kovács ügyében –, hogy a mentelmi jog szabályainak megszegésével, sőt alaptalanul, büntető eljárási cselekményekkel, illetve erről szóló újságcikkekkel zaklatták az ügyben eljáró bírót (az ügyben egyébként első fokon felmentő ítélet született).

\*

Általános az egyetértés abban, hogy a bírói függetlenség fontos garanciája a bíró anyagi függetlensége. Az 1980-as évek elején a kezdő bírói fizetés havi 5000 forint volt, most 202 950 forint. Ugyanakkor meg kell állapítani, hogy bár a kezdő bírói fizetés megfelelő, a testületben eltöltött időt nem honorálják megfelelően: a legmagasabb fizetési fokozatba tartozó alapilletmény 314 572 forint. Emiatt a bírónak nem érdekük, hogy tartósan a bírói pályán maradjanak, ez pedig pontosan abban az irányban fejti ki hatását, amelyet a bíróságokon évtizedek óta el akarnak kerülni, hogy a bíróságok (különösen első fokon) tulajdonképpen állandóan kezdő bírói állománnyal dolgozzanak. A bírót ma számos más juttatás is megilleti, ami – anyagilag – vonzóvá teheti a pályát, így például besorozási pótlék, vezetői pótlék, ügyeleti és készenléti díj, idegennyelv-pótlék, kirendelés, tizenharmadik havi fizetés, jubileumi jutalom, ruhapénz, étkezési hozzájárulás, napidíj stb.

A bíró – igazságügy-miniszteri rendeletben(!) szabályozott – elismerésben részesülhet munkája alapján. Az Alkotmánybíróság a bíró szakmai, ítélkező munkájának ilyen – a bírói hatalom ellensúlya nélkül, a miniszter által gyakorolt – értékelését, mivel benne rejlik a befolyás lehetősége, alkotmányellenesnek minősítette [45/1994. (X. 21.) AB határozat]. Sólyom László a határozathoz fűzött különvéleményében a bíró kitüntetését minden külön megszorítás nélkül a bírói függetlenséget sértő jogintézménynek minősítette.

\*

A bíró a rábízott ügyekben a bizonyított tények és a jogszabályok egybevetésével, a lelkiismerete alapján, meggyőződése szerint dönt. A bírói döntés függetlenségét biztosítják a kizárási szabályok s a határozathozatalt rendező szabályok. Az előbbieket az egyes eljárásokban lehetségesen előforduló kétértelmű helyzetek megelőzését szolgálják. Ebben lényeges változás az elmúlt évtizedek alatt nem történt, gyakorlatuk, értelmezésük megfelelő. A határozathozatal szabadságát biztosítja az az eljárásjogi szabály is, miszerint – tanácsban történő ítélkezés esetén – a fiatalabb bíró az idősebbet megelőzően szavaz, hogy az idősebb, tapasztaltabb kolléga iránti tisztelet (vagy annak hiánya) ne befolyásolja a fiatal tanácsagot saját véleménye kialakításában. Ez a szabály is változatlanul érvényesül évtizedek óta.

2002. január 1-jei hatállyal azonban egy, a bírói döntés függetlenségét erősen veszélyeztető eljárásjo-

gi rendelkezés került a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályai közé. A Pp. eddig nem tartalmazott olyan rendelkezést, hogy a határozathozatalt megelőző tanácskozásról kötelező jegyzőkönyvet készíteni. A Pp. 214. § (2) bekezdésének 2002. január 1. napjától hatályos új harmadik mondata szerint a tanácskozáson elhangzottakat minden esetben kötelező jegyzőkönyvben rögzíteni, a jegyzőkönyvet (az esetleges különvéleménnyel együtt) nemcsak a perorvoslat tárgyában eljáró bíróság, hanem a jogegységi eljárást kezdeményező, illetve lefolytató legfelsőbb bírósági tanács és a fegyelmi eljárás kezdeményezésére jogosult, valamint a fegyelmi bíróság(!) is megtekintheti. Így a bíró nemcsak az ítéletben nyilvánosan megjelenő véleményéért, hanem a határozathozatalt megelőző zárt tanácskozáson elmondott – sőt, esetleg leszavazott – véleményéért is fegyelmileg felelősségre vonható és végső soron a testületből eltávolítható. Legalábbis érdekes törvényi szabályozás ez azokban a napokban, amikor mind a törvényhozó, mind a végrehajtó, mind a bírói hatalom képviselői felháborodottan tiltakoznak a bírói függetlenség korlátozásának veszélyét felvető állítások ellen.

Hasonlóan elgondolkodtató a bírói döntés szabadsága körében a bírói vagyonyilatkozatra és a bírók átvilágítására vonatkozó szabály. Lényegében mindkettő megszületése már eleve azt mutatja, hogy a bírói hatalommal, annak tisztaságával szemben kételyei vannak a törvényi rendelkezést előkészítő végrehajtó hatalomnak és a törvényt megszavazó törvényhozói hatalomnak. Ha már az Országgyűlés és a kormány is úgy látja, hogy az országban működő ismert, rendszeresen adózó, a bírói munkán kívül más tevékenységet nem folytató kb. 2000 bíró ismeretlen helyről szerzett (vagy szerez) nagy vagyont, akkor milyen hozzáállást várhatunk a jogkereső közönségtől? Ráadásul a törvény 2001. július 1. napjától lehetővé teszi, hogy a bíró egy „jóakarója” (szomszédja, irigye, haragosa vagy az éppen elítélt vagy pert veszített ügyfél) bejelentést tegyen ismeretlen eredetű vagyongyarapodásról, és ez esetben a munkáltatói jogkör gyakorlója ismételt vagyonyilatkozat tételére kötelezheti a bírót, amelynek az előző vagyonyilatkozattól való eltéréseit ellenőrizik. Az ellenőrzés kiterjed a bíró családjára is. Az ilyen bejelentés alapján lefolytatott eljárás hatása legkevesebb az, hogy a bíró százszor meggondolja, legközelebb kivel „húz ujjat” és mikor teszi ki magát, illetve családját újabb és újabb (feltehetően alaptalan) „vizsgálatnak”. Ugyanakkor elég nehéz az ítélet meggyőző erejével hatni olyan közegben, amelyben az ügyfél úgy gondolja – és jogszabállyal alátámasztottan gondolja úgy –, hogy az ítélet azért olyan, amilyen, mert a bírót megvásárolták.

A bírói hivatás, a bírói kar lejáratainak másik eszéke az egyes fontos állami tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvény rendelkezéseinek kiterjesztése a bírókra. A törvény értelmében speciális bizottság vizsgálja, hogy az adott bíró politikai ügynökként működött-e az előző rendszerben. Ha a vizsgálat eredménye azt mutatja, hogy igen, és a bíró önként nem mond le hivataláról, nevét és tevékenységét nyilvánosságra hozzák. Az eljárás – a bírói kar összetételében és erkölcsi tartásában – tényleges változással nem jár, arra viszont kiválóan alkalmas, hogy meghatározott személyek alappal vagy alaptalanul kézben tarthatók, akár a nyilvánosság előtt lejárattathatók legyenek. Az átvilágítást indokolták a rendszerváltás rendkívüli eseményei, a politikai átmenet időszaka. 2001-ben azonban a bírói kar átvilágítása komoly aggodalmakat ébreszthet a bírói függetlenség, az ítélkező munka befolyásolhatósága, a bírókra való nyomásgyakorlás szempontjából.

\*

Mi történt tehát az elmúlt tizenhat év alatt? A bíróságot érintő jogalkotásban lényegében semmi olyan, ami indokolná a bíróság befolyásolhatósága miatti féltelmet. Régen is voltak, ma is vannak jó és rossz bírák. Voltak és vannak jó és rossz ítéletek. Az utóbbiakból talán ma egy kicsit több, mint régen. S lesznek is. Hogy több vagy kevesebb, mint most, az rajtunk múlik. Az igazi gond ugyanis – véleményem szerint – az, hogy eltűnt vagy eltűnőfélben van a bírói hivatás tisztelete. A hatalmi ágak résztvevői (és a bírák többsége) nem tiszteli eléggé a bírói tevékenységet, nem érzékeli, hogy bírónak lenni nemcsak munka, hanem életforma.

A bíró egy elkötelezett, értelmiségi, közszolgálati funkciót ellátó jogalkalmazó, aki az anyagi igazság megismerésére, az előtte felmerülő emberi problémák megoldására törekszik. Aki elfogulatlan, megközelíthetetlen, és tisztában van azzal, hogy e tulajdonságaival az igazságszolgáltatás tekintélyét óvja. Akit tevékenységében hivatástudat, lelkiismeretesség, az igazságra és igazságosságra törekvés, pontosság, alaposág, nagyfokú önuralom és szakadatlan önellenőrzés vezérel. Akinek magatartása példamutató, bizalomra méltó és tekintélyt parancsoló. Aki tudja, hogy a bírói hatalom nem az ő személyes hatalma, aki megfelelő alázattal műveli szakmáját és tudja, hogy tevékenysége alkotómunka, tudatos jogfejlesztő tevékenység.

A bíró igazi függetlenségét ez jelenti. Valamint a széles körű jogi ismeretanyag és a gyakorlati tapasztalatok birtoklása. Nehezen befolyásolható az a bíró,

aki pontosan ismeri az általa tárgyalt ügyet, kellő mélységben ismeri és betartja az anyagi jogi és eljárási szabályokat. Nehezen befolyásolható az a bíró, akinek van meggyőződése és lelkiismerete, ami szerint döntést kell hoznia. Aki tiszteli az embert, akkor is, ha bajban van. És aki tiszteli azt a hivatást, amit gyakorol. Ugyanis „azzal szemben, amivel nem törődünk, nem vagyunk sem nagyon válogatósak, sem pedig igen jó bírák” (Marcel Proust).

Az mindenesetre elgondolkodtató, hogy 1997 óta sikertelen a Luganói egyezmény tagországai közé való felvétel iránt előterjesztett kérelmünk. A Luganói egyezmény hatálybalépése után tizennyolc európai országban azonos elvek alapján történik a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságra, valamint a bírói döntések elismerésére és végrehajtására vonatkozó szabályok alkalmazása. Ha csatlakozási kísérletünk – a közösség nyitottsága ellenére – immár öt éve eredménytelen, az azt mutatja, hogy a mi bíróságaink ítéletei a kölcsönös megfelelés követelményeinek nem felelnek meg.

## KADLÓT ERZSÉBET

A bírói hatalom az állami főhatalmi jogosítványok egyike, annak függetlensége egyszersmind alkotmányunknak egyik biztosítója. Minél nagyobb a válság a gazdasági életben és a hullámvás a közélet terén, a közrend érdekében ennek a függetlenségnek megóvására annál nagyobb és feltétlen szükség van.”<sup>1</sup>

A bevezető idézet hatvanhat éves életkorát legfeljebb nyelvezete és nem tartalma árulja el, a bírói függetlenség értéktartalmára utaló megfogalmazásnak minden szava időtálló. Sarkalatos hazai és nemzetközi jogi dokumentumok napjainkban is azt hangsúlyozzák, hogy a bírói függetlenség a jogállamiság kiemelkedő alappillére és egyben minimum ismerve. Ugyanakkor a bírói függetlenség egységes és hiánytalan fogalmát sem nemzetközi jogszabályok, sem hazai törvények nem határozzák meg.

Ez azonban csak első pillantásra tűnik paradoxonnak. A bírói függetlenség számos tekintetben többet jelent pusztán tételes jogi szabályoknál. A filozófus Dworkin rendszerében gondolkodva: olyan „elv” ez, amely „az igazságosságnak, a méltányosságnak vagy a moralitás valamilyen más dimenziójának követelményét”<sup>2</sup> fejezi ki, és olyan „célkitűzés”, amely gazdasági, politikai, szociológiai erőfeszítéseket kíván meg<sup>3</sup> mind a törvényhozó, mind a végrehajtó, mind a bírói hatalom oldalán. Az egyidejűleg elvként és célként felfogott bírói függetlenség nemcsak az ennek tudatában ítélkező bírót segítheti a nehéz esetek el-

bírálásánál (ahogyan arra Dworkin az elvek szerepét általában kiemelve utalt), de igazodási pontként szolgál a jogrendszer egészének alakításánál, benne a bírói függetlenség koherens intézményi, jogi garanciáinak megteremtésénél is.

A bíróságok működésével kapcsolatban időről időre felbukkanó sajátos, limitált célok jegyében fogant burkolt és nyílt gyanakvást tükröző kommentárok, vagy éppen az indulat őszinte lobogásában megfogalmazott, az igazságszolgáltatás zavartalansága érdekében preventív közbelépést sürgető aggodalmak arra engednek következtetni, hogy a bírói függetlenség intézményi garanciáinak megléte és állandó erősítése elengedhetetlen. Ehhez azonban szükség van a bírói függetlenség alapvető ismérveinek meghatározására is.

Juhász Andor egykori kúriai elnök már az 1930-as években felhívta a figyelmet arra, hogy „a független igazságszolgáltatás nem önként értendő, szükségképpen létező valami [...] az államnak a bíró anyagi és lelki függetlenségét áttörhetetlen védőbástyákkal kell körülvennie”.<sup>4</sup>

A számba jöhető védőbástyák között mindenkor kitüntetett szerepet foglalnak el az egyetemes jelentőségű nemzetközi jogi dokumentumok és az azokra épülő, azokat mintának is tekintő belső jogi szabályok. Ez idő szerint a jogforrások között kiindulási pontként szolgál az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Római egyezmény<sup>5</sup> 6. cikke, amely a tisztességes tárgyaláshoz való jog alapkövének tekinti „a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság” működését. Az egyezmény 6. cikkének tartalmát az Emberi Jogok Európai Bírósága és a Bizottság egyedi döntéseiben bontotta ki, s ezen esetjogi rendszer közvetítésével vált mára az idézett tételes jogi rendelkezés már a nemzeti jogot is befolyásolni képes élő joggá. E munka keretei nem teszik lehetővé az idevonatkozó nagyszámú egyedi döntés áttekintését, ám néhány alaptételt mindenképpen érdemes kiemelni ezekből.

A 6. cikk megkívánja, hogy a bírósági szervezetet, annak hatáskörét törvény szabályozza és a végrehajtó hatalom tartsa távol magát a szervezeti keretek megteremtésétől, befolyásolásától.<sup>6</sup>

A bírói szervezet függetlensége szempontjából a strasbourgi gyakorlat alapkérdésnek tekinti a szervezet tagjainak kiválasztási (kijelölési, megválasztási) módját, ideértve a megbízatásuk időtartamára vonatkozó szabályokat is, elmozdíthatóságuk feltételeinek előzetes rendezését, s mindazon rendelkezések meglétét, amelyek garantálják a külső nyomás elleni védelmet.<sup>7</sup> Következésképpen kiemelt szerepet tulajdonított mind a bíróság, mind a bizottság annak – számos esetben együtt kezelve a függetlenség kérdését a pártatlanság elvével –, hogy a bírósági szervezetnek,

az eljáró bíróságnak nemcsak függetlennek kell lennie, hanem annak is kell látszania. Csak a külön indoklásra nem szoruló, a bíróság tevékenységében magától értetődően megmutatkozó függetlenség alkalmas arra, hogy a felekben, a vádlottakban és a közvéleményben megfelelő bizalmat keltsen a bíróságok működésével kapcsolatban.<sup>8</sup>

Az egyezményhez kapcsolódóan került kidolgozásra az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R (94) 12. számú ajánlása a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről,<sup>9</sup> majd pedig az Európai Karta a bírák jogállásáról.<sup>10</sup>

A bírói függetlenség meglétét mindkét dokumentum nélkülözhetetlennek tartja a demokratikus államokon belül az alapvető emberi jogok és szabadságok védelme érdekében, és ennek folytán kiemelt szerepet tulajdonít annak, hogy a tagállamok alkossák meg azokat a rendelkezéseket, amelyek a bírói függetlenség „legteljesebb garanciáinak” megteremtésére és oltalmazására alkalmasak. Az ajánlás és a karta tételes szabályrendszer formájában szól a bírói függetlenség azon legfontosabb paramétereiről, amelyeknek megléte elengedhetetlen az elv egzisztálásához s amelyek védelmét a tagállamok figyelmébe ajánlja. A felsorolt ismérvek túlnyomórészt közismertnek tekinthetők és a nemzeti jogalkotás tekintetében minimum szabályoknak foghatók fel, azonban két – talán eddig kevesebb hangsúlyt kapott – kitétel külön is érdemes egymással párhuzamba állítva vizsgálni.

Az ajánlás a függetlenség törvényi biztosítékai érdekében kiemeli, hogy „törvényben kell előírni a bírákat bármely módon befolyásolni törekvő személyekkel szembeni szankciókat”.<sup>11</sup> A karta pedig leszögezi, hogy léteznie kell a törvényhozó és végrehajtó hatalomtól teljesen elkülönült, a bírák legszélesebb képviseleti aránya mellett működő olyan fórumnak, amely a bírói szervezet befolyásolás-mentes működését garantálja. A nemzeti jogoknak biztosítaniuk kell továbbá „minden bírónak, aki úgy véli, hogy az abban [a szervezeti törvényben] foglalt jogait vagy általánosabban függetlenségét vagy az igazságszolgáltatás függetlenségét fenyegetik vagy bármilyen módon megsértik, hogy e független fórumhoz forduljon, amely hatékony eszközökkel rendelkezik ezek orvoslására vagy javaslatot tud tenni orvoslására”.<sup>12</sup>

További részletes ismertetés nélkül is nyilvánvaló tehát, hogy a nemzetközi dokumentumok alapvető kívánalomnak tekintik a nemzeti jogokkal szemben a bírói függetlenség garanciáinak legmagasabb – törvényi – szintű meglétét.

A hazai jogrendszer a szabályozási szintet tekintve ennek a kívánalomnak a nyomán halad. A megfelelő szintű és több rétegű szabályozás ellenére is kérdéses azonban, hogy a meglévő törvények hiánytalanul és

hatékonyan képesek-e biztosítani a bírói függetlenség töretlen érvényesülését.

Elsősorban a Bs. és a Bjt. vonatkozásában már önmagában az is szembeszökő, hogy miközben a bírói szervezet működését illetően mindkét törvény rendelkezései – elsősorban – a végrehajtó hatalom általános intervenciós jogának kizárását célozzák, a bírói függetlenség elvének, ismérveinek kibontását csak igen szűkszavúan tartalmazzák. Mindössze a Bs. 3. §-a tartalmazza azt az egyetlen mondatot, hogy „a bírák függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, az ítélezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók”. A függetlenség egyes elemei érhetőek még tetten az összeférhetetlenségi, javadalma-zási szabályokban anélkül, hogy ezeknek a függetlenséggel való tényleges összefüggése, biztosíték jellege kellő hangsúlyt kapna.

Mindmáig elmaradt azonban annak kezelhető megfogalmazása, hogy például hol vannak a határai az ítélezési tevékenységnek, a bírói munkának mely részei „választhatók el” ettől a folyamattól, egyáltalán vannak-e ilyenek; illetve milyen formában megnyilvánuló magatartások, jelenségek tekinthetők befolyásolásnak. Nem került tisztázásra a bírói munkával összefüggő vezetői utasítási rendszer, továbbá az ügynevezett igazgatási tevékenység fogalmköre, minek folytán az ezt érintő alacsonyabb szintű jogszabályok (például Büsz.) rendelkezéseinek és a bírói függetlenség viszonyának korrekt rendezése sem valósult meg. A bizonytalan jogfogalmak tartományában maradt a bíróságok „működési feltételeinek” kategóriája és ennek a bírói függetlenség sérelmére gyakorolt hatása is. Az általánosító és egyszerűsítő – következőképp hatékonyan számon nem kérhető – megfogalmazások pedig fenntartották többek között az intézményesített összeütközés lehetőségét elsősorban a végrehajtó hatalom – de például a költségvetés tekintetében a törvényhozás – és a bírói hatalom között.

A bírói tevékenység csak igényes körülmények között végezhető oly módon, hogy a bírói tekintély társadalmilag elfogadott legyen, a bíróság működésébe vetett bizalom pedig önmagában is erősíti a bírói függetlenség igényét és erejét mind a bírói szervezet, mind a társadalom oldaláról. A külső finanszírozási korlátok drasztikus alkalmazása, a bírói ítélezési tevékenységének – ma is meglévő<sup>13</sup> – megalázó feltételek (alkalmatlan épületek és belső infrastruktúra) közé kényszerítése ennél fogva önmagában is alkalmas minimálisan a függetlenség látszanának rombolására, de ténylegesen is eredményezheti az egyes bírák vagy teljes bírói alrendszerek értékrendjének deformálódását.

Sem a már hivatkozott törvények, sem egyéb jogszabályok nem tartalmazzák továbbá azokat az önálló szankciókat, amelyeket az ajánlás megkíván „a bírakat bármely módon befolyásolni törekvő személyekkel szemben”. Az ajánlás szövegéből, elveiből egyértelműen az következik, hogy a bírói függetlenség különös súlyú, kiemelt érték, amelynek sérelme nem pusztán olyan „durva” tényállászerű magatartások esetén következik be, amelyeket például a Btk. egyes rendelkezései a korrupciós cselekmények, az igazságszolgáltatás rendje vagy a hivatalos személy elleni, illetve a bárkivel szemben elkövethető egyéb bűntettek kapcsán honorálnak. A bírói függetlenség olyan finom anyagból szőtt kelme, amely sérülhet akár azzal is, hogy konkrét ügyeket, az ügyek csoportjait vagy személyeket illetően a bírósággal vagy az egyes bírákkal szemben személyek és testületek „ajánlásokat”, „elképzeléseket” fogalmaznak meg, akár az ügyek kiosztásának személyre szóló rendjét, az ítélezés módját illetően, vagy akár csak „sugalmazó állításokat” deklarálnak adott ügyek „fontosságát”, „jelentőségét”, „következményeit” tekintve. Ezek a megnyilvánulások – bárki kezdeményezze is –, főként ha egyedileg azonosítható ügyekben visszatérően méltatlan hangvételű és a tárgyilagosság látszatát is elimináló kritikába bújtatottan jelentkeznek, a bírói munka megítélésével kapcsolatos kedvezőtlen látszatok sorozatát eredményezve éppen úgy alkalmassak a lelkiismereti függetlenség sérelmének előidézésére, mint a nyíltan megfogalmazott fenyegetések. Látni kell továbbá azt is, hogy a lelkiismereti függetlenség megroppanásának kedvezőtlen hatása soha nem áll meg az egyedi ügy, egy bíró szintjén. A befolyásolás látszatának keltése önmagában is alkalmas a teljes bírói kar belső önbecsülésének és külső elfogadottságának többszörös gyöngítésére.

Az ajánlás egyik üzenete éppen az, hogy a bírói függetlenséget a befolyásolás kifinomult módszereivel szemben is megfelelő védelem alá kell helyezni. Bár az ajánlás a „szankciók” kifejezést használja, a burkolt befolyásolás elleni küzdelem nem feltétlenül és kizárólag csak a büntetőjog világába tartozó kérdés. Az intézményes védelem megteremtésének valóságos alternatívája lehet annak a „fórumnak” a felállítása, amelynek kívánalmát a karta – már hivatkozott – rendelkezése tartalmazza. Az egyes bíró ehhez a fórumhoz fordulhat, ha a bírói szervezet vagy személyes függetlensége sérelmét vagy annak akár csak veszélyeztetését érzékeli, s amely szervezetnek hatékony eszközökkel kell rendelkeznie a konfliktus feloldására. Annál is inkább kívánatos a bírói függetlenség problematikus dimenzióinak kezelésére alkalmas testület léte, mert az egyes bírákat a konkrét ügyek kapcsán általános hallgatási kötele-

zettség terheli. A befolyásolás, a bírói függetlenség sérelmének lehetősége pedig a bíró személyének presszionálásán keresztül sokkal inkább az egyedi ügyekhez tapad, semmint az általánosság szintjén jelentkeznek. A bíró személyiségét megcélzó ráhatás ennél fogva nemigen választható el a konkrét ügyektől, amelyekkel kapcsolatban azonban a bíró még annak befejezése után sem nyilatkozhat. A bíró személyes fellépése, korlátozott eszközökkel vívott „ellentámadása” egyébként is minden bizonnyal legfeljebb önmaga és hivatása kedvezőtlen színben való feltűnését eredményezné és elvonná erejét az ítélezési tevékenységtől. Tény azonban, hogy a jelenlegi egyoldalú hallgatás is patológiás következményekhez vezet, mert bátorítja az igen fáradtságos és folyamatosan elmélyült munkát igénylő bírói hivatás gyakorlóival szembeni gátlástalan és minden önmérséklet híján lévő tárgyalótermi és publikus megnyilvánulásokat. Hosszabb távú következménye pedig mindennek a bíróság döntéseinek elfogadottságába vetett bizalom teljes mértékű elolvadása lehet, ami kellőképpen visszaüt az egész társadalom működésére, a jogon kívüli szférába emelve az állampolgárok egymás közötti és az állami szervekkel szemben meglévő konfliktusait.

Önkéntelenül adódik a kérdés, hogy ez a karta szellemében funkcionáló testület lehet-e a bírói szervezeten belül ma is jelentős súllyal jelen lévő és sok esetben konfliktusfeloldó szerepbe kényszerült Országos Igazságszolgáltatási Tanács. Tény, hogy az OIT-nek jelenleg nincs határozott jogszabályi kötelezettsége a fentebb vázolt működési körre, következésképp a feladat ellátásához szükséges jogosítványai sincsenek. A válasz mindenképpen elmélyültebb átgondolást igényel, melynek során figyelemmel kell lenni a testület jogszabály szerinti összetételére és arra, hogy jelenlegi jogosítványaival mennyiben lenne összeegyeztethető az új szerepkör. Alternatívát jelenthet még akár a Bírói Tanácsnak, akár a Bírói Egyesületnek a feladatkörnek megfelelő jogi környezetbe helyezése és törvényben biztosított önálló eszközökkel történő felruházása is.

A terjedelmi korlátok gátat szabnak a bírói függetlenséggel kapcsolatos jogi háttér és az abból fakadó anomáliák teljes körű áttekintésének. A felvetett problémák azonban jelzik, hogy az elv kiteljesedését szolgáló törvényi szabályozást befejezettek tekinteni nem lehet. A gyakorlat azt mutatja, hogy szükség van a bírói függetlenséggel összefüggő, mégoly magától értetődőnek tűnő „igazságok” működőképes jogelvekké formálására és még inkább a függetlenség sérelmét generáló joghézagok felszámolására.

\*

Vargha Ferenc egykori koronaügyész még úgy nyilatkozott, hogy a bírói függetlenség definíció hiányában is tényként adott erkölcsi érték, hasonlóképpen az isten, a vallásos tisztelet vagy a becsület fogalmához.<sup>14</sup> Úgy tűnik azonban, hogy ezt a „bizalmi álláspontot” meghaladta az idő, s éppen a hathatós védelem érdekében szükségessé vált a bírói függetlenség ismerveinek tisztázása. Ennek során az egyébként nem könnyen kategorizálható státusbeli függetlenség kérdésének vizsgálata semmiképpen sem kerülhető meg.

A státusbeli függetlenség értelmezéséhez az e tekintetben is szűkszavú jogi normákon túl kiindulópontként szolgálhatnak az Alkotmánybíróság határozatai, amelyek ezt a kérdést számos alkalommal és többféle aspektusból vizsgálták, figyelembe véve a már hivatkozott ajánlás és a karta iránymutatásait is.

A már többször említett ajánlás tartalma szerint „az ítélezés során a bírák függetlenek, és biztosítani kell, hogy tevékenységüket akadályoztatástól mentesen és anélkül végezhesék, hogy bárhonnán érkező, bármely indokból, közvetlen, vagy közvetett indíttatásból eredő, illetéktelen befolyásolástól, nyomásgyakorlástól, fenyegetéstől vagy beavatkozástól kelljen tartaniuk. [...] A bírák nem kötelezhetők a bírói hatalmon kívül álló személyeknek az eléjük terjesztett ügyek érdemi részéről számot adni.”<sup>15</sup>

„Az Alkotmánybíróság határozataiban hangsúlyozta, hogy a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik, döntően az ítélezésben ölt testet. A bírói függetlenség az ítélezésre vonatkozik; a további státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítélezéshez szükségesek. A bírónak mindenképpen – más bírótól is – függetlennek kell lennie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítani minden befolyás ellen, származzék akár az külső hatalmi jogkör gyakorlójától, akár a bírósági szervezeten belülről. [...] az alkotmány 50. § (3) bekezdése alapján a minden külső befolyásolástól független bírói ítélezés feltétel nélküli követelmény és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll. [...] A bírói függetlenség egyedi aspektusában tehát a bíró szervezeti és státusbeli szabadságának garanciáját jelenti, annak érdekében, hogy az egyedi ügyekben a jogviták eldöntése és a jogsérelmek orvoslása tárgyában hozott kötelező erejű és végrehajtható döntését mindenféle befolyástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján belső meggyőződése szerint hozza meg.”<sup>16</sup>

A státusbeli függetlenségnek van tehát egy külső és egy belső (szervezeten belüli) oldala, amelyek azonban elválaszthatatlan kapcsolatban állnak egymással. Alapfeltétel, hogy a bírói szervezet egészében

legyen független a másik két hatalmi ágtól, annak változásaitól, politikai összefonódásától és semleges velük szemben. „A bíróság függetlensége az ítékezés függetlenségét tekintve abban rejlik, hogy a bíróságok a »politikai« törvényeket és az igazgatási normákat is önállóan értelmezik. [...] A »jogot« végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg. [...] A csak a törvényeknek való alávetettség nemcsak a másik két hatalmi ág befolyását zárja ki tehát az ítékezésre, hanem – az alkotmány határai és követelményei között maradó – független, folyamatos és rendszerképző törvényértelmezés és jogalkalmazás révén is biztosítja a bírói függetlenséget.”<sup>17</sup>

A semleges értékrendet tükröző „rendszerképző törvényértelmezés és jogalkalmazás” mindenképpen előkelő biztosítéka lehet a bírói szervezet és függetlenség integritása megőrzésének. Az egységes felfogást tükröző jogalkalmazás féket jelenthet azok számára, akik a külső beavatkozás lehetőségével az egyedi ügyben vagy az ügyek egy csoportjában – akár csak például a jogszabályok kéretlen és célzatos magyarázgatása útján – hajlamosak lennének beavatkozni; és visszatartó erőt képezhet azoknak a bírácoknak a vonatkozásában is, akik egyébként nem idegenkednének a külső interpretálás bűvkörébe lépni. A következetes gyakorlattól való, az ügy tényeivel és körülményeivel ésszerűen nem indokolható eltérés a beavatkozás gyanúját védhetetlenül felkelti, és mind a beavatkozót, mind a beavatkozással érintett érdekeltet, mind pedig a bírót megbélyegzi.

Visszatartó ereje ennek persze csak akkor van, ha a független ítékezés abszolút érték mind a bírói szervezetben, mind a szervezeten kívüli környezetben, és biztosított, hogy a bíróság döntései tényszerűen közvetítődnek a bíróságon kívüli szféra felé. Másfelől a semleges értékrend megvalósításának további feltétele az is, hogy a bírói kar minden szintjén megvalósuljon – nemcsak a bíróvá válás, hanem az adott helyre történő beosztás vagy vezetői kinevezés tekintetében is – a végrehajtó hatalom befolyásának kiküszöbölése, s a „bíróság önmaga által meghatározott” utánpótlási rendje töretlenül biztosítva legyen.<sup>18</sup>

Ez a cél feltételezi, hogy a bírói szervezeten kívülről jövő beavatkozásra ne legyen mód sem a kiválasztás és kinevezés, sem az elmozdítás, sem a szervezet bármilyen fokán végzett bírói munka bármilyen jellegű számonkérése, sem a vezetővé válás meghatározása, sem a vezetői munka vizsgálata és értékelése tekintetében. Az egyes bíró szervezeteken belüli, státusbeli függetlensége csak akkor biztosítható hiánytalanul, ha az őt beosztó vezető (vezető testület) is független módon nyeri el tisztségét és a szervezeten kívül nem tartozik számon adni senkinek a konkrét státusok betöltéséről. Abban az esetben ugyanis, ha az

ügynevezett „magasabb szinteken” működő vagy vezető beosztást betöltő bírák helyzete, pozíciója nem intakt a szervezeten kívüli erővel szemben, rajtuk keresztül akár az ügyek elosztásán, akár a vezetésük alá tartozó bírák munkájával szemben megfogalmazott negatív értékítéllethez kötött instrukciók útján, de akár az érdemi döntések sugalmazásán keresztül tényleges befolyás gyakorolható a bíróság ítélezési tevékenységére. Az ilyen szituáció fennállása olyan súlyú bizonytalansági tényezőt jelent, amely kialakíthatja akár a vezetőben, akár a neki beosztott bíróban a megfelelni vágyás kényszerét, s ezáltal anélkül is veszélyezteti a függetlenség érzését, ha a helyzet kihasználására valóságosan soha senki részéről nem kerül sor. (Igaz, hogy a jelzett helyzetben ténylegesen a befolyásolás felderítésének is alig van esélye, és éppen ez teszi veszélyessé.)

Ahogy az Alkotmánybíróság azt már egyik igen korai határozatában leszögezte, éppen az ítékezés függetlenségének biztosítása végett a bíróság személyi összetétele szempontjából érdektelen az a kérdés – amelyre elsősorban rendszerint a végrehajtó hatalom oldalán történik hivatkozás –, hogy a szervezet személyi összetételéért és munkájáért senki nem visel politikai felelősséget. „A bírói hatalom sem viselhet politikai felelősséget a parlamenttel szemben.” A bírói munka lényegét jelentő ítékezéssel szemben pedig éppen hogy alapvető kíváncságot a politika-mentesség, ezért az ítélezési tevékenység kontextusában értelmetlen is politikai felelősség vállalásáról beszélni.

A kinevezési rend és vele összefüggésben a bírói függetlenség garanciáinak megteremtése terén az elmúlt évtized nem nevezhető éppen sikertörténetnek. Végül is csak számos – a végrehajtó és a bírói hatalom közötti kölcsönös bizalmatlanság légkörében fogant – jogszabályváltozás s az ezekhez már szinte automatikusan kapcsolódó alkotmánybírói eljárások nyomán vált elfogadottá az a követelmény, hogy a bírói függetlenség biztosításának sarkköve a végrehajtó hatalom távoltage a bírói szervezet alakításától. Szükséges azonban annak hangsúlyozása, hogy az eredmények megőrzése és a már elért pozíciók védelme a meg-megújuló, sok esetben erős kritikai nyomás vagy szelektív elszámoltatásra irányuló módszerek meghonosítására irányuló szándékok formájában jelentkező burkolt befolyásolási kísérletek ellenére kötelező szükség, amely erős jellemet kíván meg mind az egyes bíraktól, mind az általuk választott testületektől és kiválasztott vezetőiktől.

Az elhúzódó szervezet-átalakítási viták, a bírói függetlenség külső garanciáinak megteremtése érdekében folytatott küzdelem azzal is járt, hogy mind ez ideig kevesebb szó esett a szervezeten belüli státus-



beli függetlenség biztosítékainak lefektetéséről, noha ez legalább olyan fajsúlyos kérdés.

A bíró a szervezeti és az eljárási szabályok szerint köteles a részrehajlástól mentes, pártatlan, magas színvonalú ítélkezésre. Ítélezési tevékenysége során nem utasítható arra, hogy az eléje terjesztett jogvitát az egyedi ügyben miként döntse el, bizonyítási tevékenységének terjedelmi és időbeli korlátait csak az ügyre vonatkozó jogszabályok keretei, az ügy körülményei és tényei határolhatják be, a bizonyítékok értékelése, mérlegelése során pedig kizárólag a szakmai szabályok kötik. Az ítélkezési tevékenységet megalapozó körülményekről a bírót csak annyiban terheli számadási kötelezettség, amilyen mélységű indoklási kötelezettséget a törvények előírnak számára. Határozata „megmagyarázására”, még kevésbé a felvett bizonyítás mértékének vagy menetének, költség- vagy időigényének „védelmére” ezen túlmenően sem a bíróságon kívül, sem a bírósági szervezeten belül nem kötelezhető. Ezeket az elveket az ajánlás és a karta is a függetlenség és a bírói méltóság kikezdzhetlen feltételeinek tekinti, és a hazai jogszabályi környezet is igyekszik tételes rendelkezések útján mindent támogatni.

Másfelől azonban a bírói tevékenység sem légius térben folyik, a munkavégzést, a munkarendet, az ügyek kezelésének módját technikai, igazgatási szabályok is befolyásolják. Maga az ajánlás és a karta is rögzíti, hogy igazgatási kérdésekben a bírák a bírói függetlenség sérelme nélkül jogaik tiszteletben tartását biztosító ellenőrzésnek vethetők alá. Ez az ellenőrzés azonban a bírói szervezeti rendszeren belül folyik. Következésképp ezen belül van szükség az ellenőrzés paramétereinek, hatásköri és tételes szabályainak meghatározására annak érdekében, hogy az ilyen címen folytatott vizsgálatok ne válhassanak a bíróval szemben a nyomásgyakorlás eszközévé és ne sugalmazzák egyes ügyeknek a többiekétől eltérő kezelését. Első lépésként annak garanciáit kell megteremteni, hogy a számonkérés a konkrét ügyekben hozott érdemi döntésekre és az azokat megalapozó bizonyítási tevékenységre, ami az ítélkezési tevékenység immanens sajátja, még akkor sem terjedhet ki, ha az igazgatási jogkör gyakorlója mindazt nem megfelelőnek ítéli. Az ügyben hozott döntés és bizonyítás hibájának kiküszöbölése csak az eljárási törvények szerinti felsőbb szintű bírói eljárás keretei között történhet.

Kétségtelen tény, hogy az adminisztratív intézkedések vagy mulasztások és azok következményei sok esetben csak igen nehezen választhatók el a végső határozat eredményétől és adott esetben szakmai kritikájától. Az igazgatási ellenőrzés ezért mindenképpen kifinomult egyensúlyérzékelt kíván meg a jogkör

gyakorlójától, de ezen túlmenően az elhatárolási pontok jogszabályi rendezése az érdemi döntés és az adminisztratív munka között azért is szükséges, mert az igazgatási eljárásban el kell kerülni a befolyás gyakorlásának még a látszatát is.

Korántsem mindegy továbbá, hogy a számonkérésnek (idejének, határidejének és módjának, jellegének, feltételeinek) vannak-e objektív kritériumai és egységesen előre meghatározottak-e a vétkekesség egyes szintjeinek – fegyelmi eljárás nélküli – lehetséges következményei. Ugyancsak nem közömbös, hogy előzetesen ismert-e az igazgatási ellenőrzés jogosultja, és a bírói szervezet egyes szintjei rendelkeznek-e egymást átfedő jogosítványokkal.

Főként ez utóbbi tekintetében jelenleg is teljes a káosz a megfelelő jogszabályi rendezés s a szükséges tilalmak felállításának hiányában, különösen mert alapvetően nem kerültek elhatárolásra az igazgatási ellenőrzés és az úgynevezett adatkérési jellegű jogosítványok lehetőségei sem. (Ez utóbbiak célja elvileg statisztikai jellegű lenne, a munkateher eloszlásának felmérését és ehhez hasonló kérdések kimunkálását szolgálhatná.) Ennek folytán semmiféle gátja nincs az adatkérés leple mögé bújva igazgatási ellenőrzést végezni, s az „adatkérés” egyes bírákkal szembeni utólagos szelektív felhasználása sem kizárt. A túlbúrjázó adminisztratív ellenőrzés a legváltozatosabb jogcímeken elrendelt és tömegessé vált, különböző igazgatási szintekről eredő úgynevezett adatkéréssel karöltve nemcsak az érdemi munkától és a kötelezően előírt önképzéstől vonja el a bírót, de önértékelését indokolatlanul is rontva alkalmas a lelki demoralizálásra és végső soron törést eredményezhet a bíró függetlenségtudatában is.

A vázolt jelenséggel szemben nem nyújt megfelelő védelmet az a tény sem, hogy a bírói karrier lefolyását alapvetően törvény rendezi, mert az idevonatkozó szabályok csak a kötelező minősítés és vizsgálat kritériumait szabják meg, de semmiféle befolyással nem bírnak az úgynevezett köztes ellenőrzések, számonkérések és következményeik rendjére. Ez utóbbiakra legfeljebb a jogszabályi hierarchia igen alacsony fokán elhelyezkedő szervezeti működési szabályzatok, vezetői utasítások tartalmaznak az általánosság szintjén mozgó és a szubjektívizmust is lehetővé tévő rendelkezéseket.

A szervezeten belüli státusbeli függetlenség töretlen érvényesülésének egyik feltétele, hogy a belső igazgatásban és irányításban is tiszta helyzet teremtsjön. A jogi garanciák kialakítása, a megfelelő szintű szabályozás ebben a tekintetben sem takarítható meg, azonban ezek megfogalmazásában, kezdeményezésében, formába öntésében maguknak a bírói testületeknek kell élen járniuk. A szabályozás tartal-

ma, iránya is adott: az igazgatási, az adminisztratív munkával összefüggő rendelkezések célja a bírói munka gördülékenységének, ésszerűsítésének szolgálata, következésképp ezek a státusbeli függetlenség sérelmével nem járhatnak.

A minőségileg is megfelelő belső igazgatás átláthatóvá tétele pozitív hatással lehet azokra a kételkedőkre is, akik ma még nehezen fogadják el a bírói öngazgatás gondolatát, mert abban rejtett összefonódások táptalaját vélik felfedezni. A bírászkodás – belső törvényszerűségeit tekintve – semmilyen más munkával össze nem hasonlítható egyedi tevékenység, amelyhez nagyon is tetten érhető sajátos és minősített felelősség járul. Az egyes bírák tevékenysége a valóságban a konkrét ügyekhez kötötten a legteljesebb mértékben izolálódik. A minden más szférától elkülönült – és persze még folyamatosan tökéletesítendő – egyedi bírósági igazgatási modellben ezt az elkülönültséget sem tekintély, sem hierarchia nem kezdheti ki belülről sem. A belső igazgatás szabályainak éppen azt a célt kell szolgálnia, hogy biztosítsa és a külvilág felé meg is mutassa, hogy az egyedi döntések a – törvényi alávetettség mellett – legteljesebb szabadságban születnek.

A bírói függetlenség elvéből kiindulva a bírói függetlenség programjának megvalósítása felé vezető úton számtalan probléma vetődik és vetődhet fel. Egy rövid dolgozat természetesen csak néhány összefüggés felvillantására lehet alkalmas. A lehetséges összefüggések kiválasztását ezúttal egyetlen cél befolyásolta: nevezetesen annak hangsúlyozása, hogy a bírói függetlenség alkotmánybiztosíték, és értékjellegének töretlen érvényesüléséhez az elvet védő további súlyozott garanciáknak a jogrendbe való beépítésére van szükség. Ezeknek a függetlenség védelméhez megfelelő eszközöket kell biztosítani azokra az esetekre is, ha akár más hatalmi ágak, akár a belső öngazgatás alrendszerei a függetlenséget formailag nem kifogásolható, azonban valóságos tartalmi befolyást mégis eredményező működésükkel veszélyeztetik.

## JEGYZETEK

1. Idézet dr. Oswald István királyi kúriai elnök 1936. január 7-én elhangzott beszédéből. In *Iratok az igazságszolgáltatás történetéhez*, V, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1996, 47.
2. Ronald DWORKIN: *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1977, 22.
3. *Uo.*
4. *Iratok az igazságszolgáltatás történetéhez*, I, 1992, 49.
5. Kihirdetve az 1993. évi XXXI. törvénnyel.

6. Például Crociani és társai Olaszország elleni kérelme (8603/79; D. R. 22. kötet, 147.); Zand Ausztria elleni ügye (7360/76, D. R. 15. kötet, 70.).
7. Például Campbell és Fell-ítélet (A sorozat, 80. kötet, 35, 39, 40.); Zand Ausztria elleni kérelme (7360/76, D. R. 15. kötet, 70.).
8. Például Campbell és Fell-ítélet (uo., 35, 39.); Delcourt-ítélet (A sorozat, 11. kötet, 17.); Langborger-ítélet (A sorozat, 155. kötet, 16.).
9. Elfogadva 1994. október 13-án.
10. Elfogadva az 1998. július 8. és 10. között az Európa Tanács által szervezett többoldalú találkozón.
11. Ajánlás I. pont, 2. d).
12. Általános elvek, 1.3 és 1.4. pont.
13. A bíróságok általános helyzetéről szóló 2000. évi OIT-jelentés például azt tartalmazza, hogy a bírósági épületek közel negyede bírói munkavégzésre egyáltalán nem felel meg; 5 épület teljes egészében alkalmatlan mindenféle bírói munkára, 24 pedig azonnali és teljes rekonstrukciót igényel. És ez csak a jéghegy csúcsa.
14. *Iratok az igazságszolgáltatás történetéhez*, I, 48.
15. Ajánlás 1/2/d pont.
16. Az idézet az 54/2001. (XI. 29.) AB határozatból való, amely utoljára összegezte az Alkotmánybíróság e körben korábban meghozott huszonegy döntésének megállapításait. ABK 2001, 593, 599, 600.
17. 38/1993. (IV. 11.) AB határozat, ABH, 256, 262.
18. Vö.: 38/1993. (VI. 11.) AB határozat; ABH, 1993, 256–287.

## KÁRPÁTI JÓZSEF

Az utóbbi időben az igazságszolgáltatás függetlenségének veszélybe kerülését firtató, a Budapesti Ügyvédi Kamara és az Ügyészek Országos Egyesülete által kiadott, kissé félfesikerült, de mindenképpen elgondolkodtató közlemény állította – többek között – a bíróságok függetlenségének kérdését is a középpontba. Írásom esetenként merít a bírói függetlenségről szóló országjelentésből, másrészt igyekszik némi újdonsággal is szolgálni; különös tekintettel az igazságszolgáltatás egyes diszfunkcióira, a bíróságok belső szervezetével kapcsolatos ellentmondásokra igyekszik rávilágítani.

\*

A Magyar Köztársaság alkotmányának X. fejezete foglalkozik a bíróságok alkotmányjogi jogállásával. A fejezet lefekteti mind a bírósági szervezet függetlenségét és annak garanciáit, mind az ítélkező bíró füg-

getlenségének elvét. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról,<sup>1</sup> valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról<sup>2</sup> szóló törvények tovább finomítják a bírói függetlenség körülírását. E jogszabályok elfogadásához a jelenlévő parlamenti képviselők kétharmadának egyező szavazata szükséges. A bírói függetlenség jogi szabályozása alapvetően kielégítő: a relatív és abszolút kétharmados szabályozási törvény elvileg megnehezíti a jogszabályok pártpolitikai szempontú megváltoztatását.

\*

A bíróságokat az Országos Igazságszolgáltatási Tanács képviseli, ugyanakkor – az elvileg alája rendelt, adminisztratív szervnek szánt Hivatallal együtt – önálló érdekei is lehetnek, melyek nem feltétlenül esnek egybe a bírói kar érdekeivel. Nem szerencsés helyzet, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke egyszerre két kapot visel: a bírói kar és egy konkrét bírói munkaszervezet vezetőjeként elvileg nem vállalhatja politikai szerepet, az OIT elnökeként azonban erre néhárakényszerül. 2000–2001 folyamán több alkalommal nyilvános összetűzésbe került az OIT elnökeként a miniszterelnökkel, mely villongások kevésbé hatottak volna ki a bírói szervezetre, ha két különböző személy töltötte volna be e két tiszteket. Másrészt túl zottanak tűnik, hogy ezt a két fontos funkciót ugyan az a személy tölti be. Egyes elemzők szerint a bíróságoknak a többi hatalmi ághoz viszonyított pozícióját gyengíti, hogy az esetleges politikai összetűzésekből szükségképpen vesztésként kerül ki a Legfelsőbb Bíróság elnöke, tekintettel arra, hogy pozíciójánál fogva is lényegesen kevesebb eszköze van az érdekérvényesítésre, mint az alkalmanként vele szemben álló személyeknek.<sup>3</sup>

Ahol a végrehajtó és törvényhozó hatalom a legkomolyabb nyomást tudja gyakorolni az OIT-re és a bíróságokra, az kétségkívül a *költségvetés* összeállítása. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény szerint az OIT – saját ügyrendje szerint – elkészíti saját költségvetésének tervezetét, majd azt a kormány elé terjeszti. Amennyiben a tervezet és a kormány által később a parlament elé beterjesztett javaslat között eltérés lenne, a kormány köteles az eltérés okát részletesen indokolni. Jelen kormányzati ciklusban a részletes indokolás elmaradt, a kormány a parlamenttel a saját előírányzatát fogadtatta el, mely 20–40 százalékkal volt alacsonyabb az OIT által előterjesztettnél. Habár az OIT idén januárban testületi határozatban utasította vissza azt a feltételezést, hogy a költségvetés összeállításával a kormány vagy a parlament nyomást tudna gyakorolni a bíróságokra,<sup>4</sup> józan ésszel

szemlélve mégis nyilvánvaló, hogy a pénzügyi források elosztása mindenütt komoly eszköz az ezzel rendelkező szervezet kezében.

Természetesen a parlament hatáskörébe tartozik az állami költségvetés meghatározása, a költségvetési törvény előterjesztéséért azonban a kormány felelős, és nem szerencsés, ha ez utóbbi még formálisan sem tesz eleget ilyen kényes, a bíróságot mint önálló hatalmi ágat érintő törvényi kötelezettségének.

Az *OIT összetétele* az egyik legfontosabb közjogi garanciája a szervezet függetlenségének. A testület bírói tagjainak kiválasztása az – egyébként szinte hatáskörüket vesztett – összbírói értekezletekre hárul oly módon, hogy minden negyven bíró után egy küldöttet választanak, akik a későbbiekben megválasztják az OIT bírói tagjait. A közvetett – elektorális – választás éket üt a „közbíró” véleménye és a választások tényleges eredménye közé, a végső választás és döntés az „elektorok” kezébe kerül, az erre összehívott összbírói értekezleteket ezért meglehetősen nagy unalom kíséri. Azért is kényes pont az OIT bírói tagjainak kiválasztása, mert a többek között ennek alapján létrejött bírói önkormányzó-testület működésének befolyásolására a „közbírónak” ezután sem nyíthat igazán lehetősége, ugyanakkor a testület alapvető hatással van a bíróságok szervezetére és működésére.

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény szerint az OIT jogkörébe tartozik az ítéltábla elnökeinek és elnökhelyetteseinek, a megyei bíróságok elnökeinek és elnökhelyetteseinek, a kollégiumvezetőiknek és a hivatal vezetőjének és helyetteseinek mint *bírósági vezetőiknek a kinevezése*.

A törvény a bírói testületek közül elsőként emeli ki az úgynvezett összbírói értekezleteket. Az összbírói értekezletek résztvevői a Legfelsőbb Bíróság, az ítéltábla és az adott megye területén működő bíróságok állományába tartozó bírák. Az összbírói értekezletek célja elvileg az lenne, hogy a bírósági szervezeten belüli demokráciát biztosítsák, lehetőséget teremtsenek a „közbírónak” a véleménynyilvánításra. A korábbi bírósági törvényhez<sup>5</sup> képest meglehetősen megnyírbálták az összbírói értekezletek jogkörét: az OIT hatáskörébe tartozó bírósági vezetők kinevezésének tárgyában csupán véleményt nyilváníthat. Korábban elvileg az összbírói értekezlet véleménye nélkül nem lehetett például a megyei bíróság elnökét kinevezni, véleményeltérés esetén a miniszternek új pályázatot kellett kiírnia.<sup>6</sup>

Az összbírói értekezletek véleményét azonban nem minden esetben veszi tekintetbe a kinevezési jogkör gyakorlója a jelenben sem, ami erősen demoralizáló hatású a bírói testületre: sok bíró feleslegesnek érzi az értekezletek összehívását. Egyes álláspontok szerint a jogkör ilyenén csorbítása szándékolt, hi-

szen nem indokolt a vezetők kiválasztásának olyan szintű demokratizmusa, hogy ne csupán véleményezési, hanem egyetértési joga is lehessen az értekezletnek a bírósági vezetők megválasztásánál. Mások szerint a bírácoknak nagyobb ráhatással kellene lenniük vezetők kiválasztására. Mindenesetre tény, hogy a kinevezési jogkör gyakorlója olyan személyt is kijelölhet egy megyei bíróság élére, aki az összbírói értekezlettől a támogató szavazatok töredékét sem kapja meg. Az OIT kinevezési jogkörét, az összbírói értekezlet erre vonatkozó hatáskörét és a kinevezési gyakorlatot egybevetve felvetődhet az OIT túlhatalmának képzete.

\*

A bírói állás elnyeréséhez a jelöltnek pályáznia kell. A pályázat benyújtását követően a jelölt – meglehetősen kényes részletekbe menő – személyiségteszten esik át, majd személyes meghallgatása és az illetékes bírói tanács véleményének kikérése után a bíróság elnöke a kiválasztott jelöltet felterjeszti az OIT-hez, amely – amennyiben a jelöltet támogatásra méltónak találja – felterjeszti a köztársasági elnökhöz, aki a kinevezési jogkör gyakorlója.

A gyakorlat azt mutatja, hogy – habár törvény nem írja elő – általában azon személyek pályáznak a kiírt bírói posztokra, akik azt megelőzően a bíróságon fogalmazóként, illetőleg titkárként is dolgoztak (jóllehet az utóbbi időben növekedni látszik az úgynevezett „külsős” jelöltek száma, ami szerencsés esetben a bírói pálya nyitottabbá válásához vezethet). Ilyen körülmények között érdemes megemlíteni a *fogalmazói kinevezés dilemmáit* is.

Szemben a bíróvá válás közvetlen szabályozásával, mely bár tartalmaz szubjektív elemeket, alapvetően mégis demokratikusan és szakmai szempontok mentén kezeli a folyamatot, a fogalmazók kiválasztása szabályozatlan és esetenként igen szubjektív: a szolgálati viszony létrejötte a fogalmazójelölttel négy fal közt tárgyaló, erre kijelölt bírósági vezető személyes szimpátiájától is függhet.<sup>7</sup> Viszonylag könnyű belátni, hogy a fogalmazói kinevezések szempontjainak szabályozatlansága jobbizonytalansághoz vezethet.

Ugyancsak különös az a magyar szabályozási modell,<sup>8</sup> mely szerint a köztársasági elnök a bírót először hároméves, határozott időtartamra nevezi ki. A három év elteltével a szolgálati viszony megszűnik, hacsak a bíró nem nyújt be kérelmet véglegesítése (határozatlan időre történő kinevezése) iránt. A véglegesítés javasolása – habár egy viszonylag széles spektrumú értékelési folyamat előzi meg – önkényes lehet, kiszolgáltatottá teheti a „kezdő bírót”. A határozott időtar-

tamra kinevezett bíró intézményét valószínűleg azért vezette be a jogalkotó, mert a korábbi diskurzus állandó témája volt, hogy a bírák közel fele harmincadik életévét sem érte el, és sokan úgy gondolták, hogy ilyen életkorú személyek kevésbé alkalmasak az ítélkezésre, mint korosabb kollégáik. Megítélésem szerint a bírói pálya – mint életpálya – vonzóvá tételre, a megfelelő erkölcsi és anyagi megbecsülés biztosítása lett volna a helyes megoldás erre a kérdésre, nem pedig ezen felemás intézmény bevezetése. Szintén megemlíthető, hogy az alkalmatlan bírák eltávolítására rendelkezésre áll a garanciákkal ellátott fegyelmi eljárás eszközrendszere is. Alkotmányossági kérdéseket is felvetethet az a körülmény, hogy ugyanolyan hatáskörben eltérő jogállású személyek ítélkeznek az ügyekben: az úgynevezett „kezdő bírók” és a bírók.

\*

A társadalom szinte minden szereplőjének érdeklődésére számot tartó kérdés az, létezik-e korrupció a bírósági szervezetrendszeren belül. A nyilvánosságra került kevés eset nem klasszikus korrupciós ügy volt (lásd a mátészalkai bírónő ügyét, amelyben inkább a bírói szakma szabályainak megszegéséről és okirathamisításról volt szó, mintsem a közélet tisztasága elleni vagy hivatali bűncselekményről). A bírósági rendszer sajátja az, hogy egyrészt az eljárásban általában ellenérdekű fél is szerepel, másrésztől többlépcsős jogorvoslatra van lehetőség. Ilyen körülmények között technikailag is meglehetősen nehéz kivitelezni a vesztegetést. Ugyanakkor a fogalmazói oktatásnak, a bírói utánpótlás nevelésének valóban fontos szempontját képezi a bírói étosz oktatása is: az erre kijelölt bírák folyamatosan hangsúlyozzák, hogy a külső befolyásolhatóság látszatát is el kell kerülni az ítélkező tevékenység gyakorlásakor. Nyilván teljes bizonyossággal nem lehet kijelenteni, hogy vesztegetési ügyek nem fordulhatnak elő a bírói testületben, megítélésem és tapasztalatom szerint azonban a bírósági szervezet mára az államapparátusnak a korrupciótól leginkább érintetlen területe maradt.

\*

Az Orbán-kormányban a bíróságokkal kapcsolatos egyik legvitatottabb döntése az *ítélőtáblák bevezetésének megakadályozása*, illetve elhalasztása volt. A jogszabály<sup>9</sup> rendelkezései szerint 1999-ben három, majd 2000-ben újabb két ítélőtáblának kellett volna megalakulnia. A reform célja egy négy szintű bírói szerve-

zet megalkotása volt, mely számos anomália kiküszöbölésére adott volna alkalmat. Így például a korábbi – és az ítélőtáblák bevezetésének megakadályozása folytán sajnos a jelenben is hatályos – szabályozás szerint azon ügyek, amelyeket első fokon a megyei bíróságok bírálnak el, fellebbezés folytán másodfokon a Legfelsőbb Bíróság elé kerülnek, majd az esetlegesen előterjesztett rendkívüli jogorvoslat, a felülvizsgálati kérelem kapcsán ismételten a Legfelsőbb Bíróság által vizsgálatnak meg. Aki dolgozott bíróként, tudja, milyen rendkívül kényes feladat egy olyan döntést értékelni, amelyet ugyanabban a munkaszervezetben, esetenként évtizedek óta együtt dolgozó kollégák hoztak – és ez már a bírói függetlenség kérdését is felveti. Az ítélőtáblák beékelése ezt az elmentmondást oldotta volna fel: az első fokon a megyei bíróság hatáskörébe utalt ügyekben másodfokú fórumokká váltak volna. Szintén fontos körülmény, hogy a Legfelsőbb Bíróság még a helyi és megyei bíróságoknál is túlterheltebb intézmény, a felülvizsgálati kérelmek elbírálására másfél évet kell várni, ami korántsem egyeztethető össze az ésszerű pertartam követelményével. A kormányzat anyagi kérdésekkel magyarázta az ítélőtáblák bevezetésének elhalasztását és megcsönkítését, és azzal, hogy inkább az elsőfokú bíróságokat kívánja erősíteni működésükben. A külső szemlélőnek azonban úgy tűnhet: sem az első fok anyagi megerősítése, sem a szervezeti reform nem valósult meg. A döntés alkotmányossági problémákat is felvet, hiszen a Magyar Köztársaság alkotmánya<sup>10</sup> szerint hazánkban az igazságszolgáltatást – többek között – az ítélőtáblák is gyakorolják. Az ítélőtáblák bevezetésének elhalasztása alkotmányellenes állapotot idézett elő.

Nagyon kényes kérdés a *bíróságok politikusok általi bírálata*. Kétségtelen tény, hogy a bírói függetlenség nem teheti a bírókat „szent tehénné”; a sajtónak, a polgároknak és a politikusoknak is joguk van véleményyt alkotni az ítélkezés színvonaláról és a döntésekről is. Mégis van egy-két olyan poszt és helyzet, ahonnan nem illik vagy nagyon nagy otrombaságnak tűnik bírálni, különösen ha az konkrét ügyre vonatkozik. Ilyen az igazságügy-miniszteri szék. Az igazságügy-miniszter egyedi, folyamatban lévő, sőt bírói szakban lévő ügyekről nyilatkozott a sajtónak, előfordult, hogy ügyeket és bírósági határozatokat szakmailag minősített vagy bírált. Ez több okból is aggályos: erre hatásköre nyilván nincs, ugyanakkor a miniszter egyben az OIT tagja is, tehát olyan pozícióban van, mely lehetőséget nyújt számára a bíróságokat érintő döntéseket befolyásolni, sőt a szakmailag képzetlen közvélemény a miniszter személyéhez magát az igazságszolgáltatási rendszert társítja. (A Kovács bankár ügyében tett kijelentések kapcsán maga Solt Pál fo-

galmazott úgy, hogy a miniszter átlépte a Rubicont.) Nem pontosan érthető, hogy amennyiben általában a bíróságok színvonalával nincs megelégedve, ezt az álláspontját miért nem az OIT-n belül kommunikálja. Evidencia, hogy nem hiába alakult ki a bírói hatalom intézménye és garanciái a történelemben: az adott ügyről a legtöbb információ, okirat – ideális esetben – az eljáró bíró birtokában van, annak döntését is csak a rendelkezésre álló információk egészének ismeretében, megfelelő intézményeken keresztül lehetséges szakmailag bírálni, csak így érvényesülhet a jog uralma. A bírálatok nem értékelhetők másként, mint politikai indíttatású véleményként: nem feltétlenül a döntés befolyásolása a cél, hanem a személyes motíváltatású véleményformálás, mely a népszerűségi mutatókkal hozható összefüggésbe.

\*

Bár – hivatalosan – az OIT általában igyekszik elkerülni, hogy a bírák javadalmazásával kapcsolatban – a költségvetési javaslat megfogalmazásán túlmenően – nyilvánosan állást foglaljon, megítélésem szerint az egzisztenciális biztonság a bírói függetlenség kérdésének egyik sarkalatos pontja. Érdemes megjegyezni, hogy a rendszerváltás előtt a pálya rendkívüli módon alulfizetett volt. Az Antall-kormányzat igen jelentős lépéseket tett a bírák javadalmazásának rendezése érdekében, mely folyamat 1994–95 tájékán az általános recesszióval összhangban megakadt. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény 1997-ben ismét emelte a bírák juttatásait, de az utóbbi időben foganatosított éves béremelések elmaradtak a közszférában megvalósított emelésektől. Csupán politikai szándék kérdése lenne a bírák fizetésének egyszer és mindenkorra történő rendezése: ez 2500–3000 bírói státusszal számolva aligha lehet komoly költségvetési tétel. A bírói fizetés például a „kezdő bírónak” nem ad lehetőséget arra, hogy ésszerű határidőn belül finanszírozni tudja lakásvásárlását, és ehhez a bíróság által adott lakásvásárlási kölcsönök sem teremtenek megfelelő fedezetet. A bírók jogállását rendező jogszabályok gyakran említik a bírói méltóság fogalmkörét akkor, amikor egy harminc év körüli, egyedülálló bíró fizetéséből Budapesten egy lakótelepi panellakás megvásárlása is elérhetetlen álomnak tűnik.

\*

A rendszerváltás után kiteljesített bírói reform az OIT felállításával jórészt megteremtette az igazság-

szolgáltatás más hatalmi ágaktól történő szervezeti elválasztását, annak politikai és jogi garanciáit, habár az ítélőtáblák bevezetésének elhalasztása komoly alkotmányossági és gyakorlati zavarokat okoz. Az ítélkező bírókat közvetlen és személyes befolyásolás más hatalmi ágak képviselői részéről nem éri, a politika leginkább nyilvános bírálatok formájában juttatja kifejezésre befolyását, melyeket azonban az OIT és elnöke általában kategorikusan visszautasít. A költségvetés összeállításakor a kormányzat több alkalommal – törvénysértő módon – úgy tért el az OIT által előírányzottaktól, hogy az eltérés okát nem indokolta. A bírói szervezet gyakorlatilag mentes a korrupciótól, de továbbra sem biztosított maradéktalanul a bírák versenyképes fizetése és anyagi függetlensége.

A politikai közélet aktuálisan hatalmon lévő szereplőtől függ elsősorban, hogy a reformok gyümölcsként – kisebb anomáliáktól eltekintve – függetlenné vált bírói hatalmat tolerálják-e, vagy személyi, költségvetési, akár politikai eszközökkel más hatalmi ágak vagy érdekcsoportok befolyása alá kerül az igazságügyi szervezetrendszer: a korrekt, független és erős igazságszolgáltatás nem áll a társadalom vagy a hatalom minden szereplőjének érdekében.

## JEGYZETEK

1. 1997. évi LXVII. törvény.
2. 1997. évi LXVI. törvény.
3. HACK Péter: *A független igazságszolgáltatás ügye Magyarországon*, Élet és Irodalom, 2001/50.
4. „Az OIT szerint a bíróságok most is függetlenek”, Népszabadság, 2002. január 11.
5. 1972. évi IV. törvény. Hatálytalan 1997. október 1. napjától.
6. 1972. évi IV. törvény 59/A §. Itt azonban meg kell jegyezni, hogy a törvényes rendelkezések ellenére előfordult, hogy korábban sem vették figyelembe az összbírói értekezlet véleményét, és olyan személyt nevezett ki az igazságügyi tárca, akit a testület nem támogatott.
7. 1997. évi LXVIII. törvény az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról, 8. § (1) bekezdés e) pont és 11. § (1) és (3) bekezdés.
8. Az *EU-csatlakozási folyamat nyomon követése. Bírói függetlenség* című kiadványban az értékelő a *Kiválasztási folyamat* fejezetcím alatt foglalkozik a kérdéssel. A tanulmány szerint „a próbaidőt sok európai országban a tisztességükre alkalmatlan személyek kiszűrésére szolgáló megfelelő eszköznek, nem pedig a bírói függetlenség fenyegetésének tekintik”.
9. 1997. évi LXVI. törvény.
10. Alkotmány, 45. § (1) bekezdés.

## BÓCZ ENDRE

Az államhatalmi ágak szétválasztása és a bírói függetlenség hagyományosan a jogállamiság, a törvények uralma („Rule of Law”) nélkülözhetetlen jellemzőjének számít. Anélkül, hogy e témakör szakértőjének próbálnám magamat feltüntetni, örömmel teszek eleget a szerkesztőség felhívásának, hogy tapasztalataim alapján röviden összegezzem, hogyan látom a hazai helyzetet.

Alkotmányjogi szemszögből azt kell megállapítanunk, hogy a szoros értelemben vett bírósági szervezet az államszervezet egészén belül elkülönült, önálló rendszer. Lényegi tevékenységét tekintve nincs alárendelve senkinek, csak jogszabályoknak. Funkciója ellátásában tehát független. A bírák specifikus tevékenységüket, az ítélkezést ennek a szervezetnek a keretében fejtik ki. Munkaszervezési – igazgatási – szemszögből érvényesül ugyan bizonyos alá- és fölérendeltség, de ez a munka érdemére nem terjed ki. Mint tudjuk, a bírák érdemleges tevékenységüket a különféle szintű bíróságokon belül tanácsokban, részint nyilvános, részint zárt üléseken végzik. A bírósági igazgatás ezeknek az üléseknek csak külsődleges, technikai kereteit érinti a hivatali idő meghatározása, a segédszemélyzet, a hivatali helyiségek, valamint az egyéb dologi kellékek elosztása, biztosítása révén. Ez ugyan befolyásolhatja a munka menetét és gördülékenységét – így bizonyos értelemben megnehezítheti vagy megkönnyítheti a bíró munkáját, sőt az életét –, de érdemben nem befolyásolhatja őt az ítélkezésben.

A bírói munka, az ítélkezés legszorosabb szervezeti keretei tehát nem tartalmaznak olyan elemet, amely az (egyesbíróként vagy tanácsban) eljáró bírót illetéktelen befolyásnak tenné ki vagy függő helyzetbe taszítaná bírói feladatainak ellátása során. Hozzátehetjük: a bírósági épületben, dolgozószobájában még azzal szemben is fizikai oltalomban részesül, hogy az ügyeiben szereplő felek vagy képviselőik tárgyaláson kívül érintkezésbe lépjenek vele, így megkísérelhessék illetéktelenül befolyásolni.

A bírósági szervezetnek mint a bírói munka, az igazságszolgáltatás szervezete függetlenségének szempontjából további lényeges alkotmányjogi biztosítéknak tartom azt, hogy a bíróságok külső igazgatását egy olyan testület látja el, amelynek túlnyomó többségét a bírói kar által megválasztott aktív bírák alkotják. Így az igazságszolgáltatási tevékenység értékelése felett egyrészt létezik bizonyos szakmai felügyelet, másrészt ez a felügyelet mégsem hozza más hatalmi ágtól függő helyzetbe az igazságszolgáltatást.

Az igazságszolgáltatás személyi állományának ge-

rincét a hivatásos bírói kar alkotja. Kardinális jelentőségű a bírói függetlenség, az egyes bírák szemszögéből az, hogy a bírói kinevezés, a bírói munka minősítése, a felelősségre vonás, egyszóval a bírói hivatás gyakorlása és a pályafutásra esetleg befolyással lévő minden lényeges kérdés megítélése egy főként bírákból álló, önkormányzati jellegű grémium dolga.

További fontos szempont, hogy a bíró e minőségében hozott döntése miatt – bűncselekmény esetét kivéve – nem vonható felelősségre, s büntetőjogi felelősségre vonásának – a tettenérést nem számítva – speciális előfeltétele a köztársasági elnök előzetes engedélye.

Mindezt figyelembe véve elmondható, hogy a bírói függetlenségnek komoly jogi garanciái vannak; ezek mintegy védőburkot vonnak a bíró autonómiája köré.

Ami az eljárásjogi szabályozást illeti – különösen a büntető igazságszolgáltatás terén –, az előírások közismertek. Nem hiszem tehát, hogy a jogi keretek különösebb kívánnivalót hagynának maguk után.

Van azonban néhány szempont, amit mégis fontosnak tartok megemlíteni. Az eddig tárgyalt jogias megközelítés mellett létezik – nézetem szerint – a függetlenségnek egy individuál-pszichológiai és egy szociológiai vetülete is, amelynek érdemes figyelmet szentelni. A jogi „burok” ugyanis nem zár hermetikusan; a „kívülről” jövő esetleges megnyilvánulások, amelyek közvetlen célja talán nem is a bíró illetéktelen befolyásolása volna, átszűrődnek ezen. A bíró tehát érzékeli, észleli őket – vagy ennek legalábbis fennáll a lehetősége –, tudomást szerez róluk, és a továbbiakban rajta múlik, hogy mennyire fogékony irántuk.

A „függetlenségnek” arról az oldaláról van szó, amelyet az eljárási jog szabályoz: hogy a bíró ténykérdésben tárgyilagosan, az eljárás tárgya által meghatározott relevancia keretei között vizsgálja a bizonyítékokat és mérje össze azok bizonyító erejét, így állapítva meg a tényeket. A jogot pedig a szakma szabályainak alapulvételével értelmezve alkalmazza a tényekre, a felek érveit kizárólag szakmai tudása és lelkiismerete szerint mérlegelje.

Tudvalevő, hogy a bizonyítékok értékelése, a bizonyító erő helyes megítélése a könyvekből megszerzhető tudáson túl – amelynek egyébként csak egy részét kell ténylegesen megszerezni a kinevezéshez szükséges képesítési követelmények kielégítéséhez – emberismeretet, élettapasztalatot, szakmai gyakorlatot igényel. A jogi kérdésekben felhasználható érvek helyes megítéléséhez és az így elfoglalt álláspont képviseléséhez szilárd szakmai tudás és ezen alapuló magabiztosság szükséges. Minél inkább birtokában van ennek egy bíró, annál inkább képes autonóm véleményt formálni a „kívülről” jövő esetleges „üzene-

tek” ellenére is, és fordítva: minél inkább deficitese az egyik vagy másik említett területen, annál sebezhetőbb az illetéktelen befolyással szemben.

A bírák és ügyészek képzésére vonatkozó szabályok legutóbbi szigorítása, a joggyakorlati idő megnövelése nyilvánvalóan hasznos lépés volt, mégis megemlítem, hogy nézetem szerint a fogalmazói és titkári minőségben szerzhető emberismeret, élettapasztalat és szakmai gyakorlat aligha tesz egy 27-28 éves, mégoly tehetséges fiatal jogászt képessé arra, hogy egy bonyolult bizonyítású bűnügyben a különféle ellentétes vallomásokat megbízhatóan tudja kezelni. S aligha lesz meggyőző egy bírónő részéről az az „indok”, hogy egy vallomást azért fogad vagy nem fogad el például egy erőszakos közöszlész vádja alapján folyó perben, mert „az élettapasztalat ellene mond annak, hogy az adott szituációban egy férfi így viselkedjen”. Úgy gondolom, a bírói kinevezésnek előfeltételként kellene legyen néhány év ügyészi vagy ügyvédi gyakorlat. Ez persze nem egyszerű kérdés; valószínű, hogy a tágabb értelemben vett igazságszolgáltatási szervezet bizonyos módosítását is feltételeznék.

Ami a szociológiai (szociál-pszichológiai?) vetületet illeti, példaként leírok egy ügyet, amellyel jó harminc éve mint fiatal ügyész foglalkoztam.

Egy nem túl jelentős üzemi igazgatója – akinek politikai múltja folytán jelentős pártfogói voltak a budapesti pártbizottságon, s így, bár a keze alatt már több vállalat került bajba, még mindig igazgató volt – hétvégi házához különféle berendezéseket és tartozékokat a TMK műhely dolgozóival, munkaidő alatt készíttetett el vállalati anyagból hatvanezer forint értékben. Ezt valaki bepanaszolta a kerületi pártbizottságon, ahol pártvizsgálat indult, a bejelentés igazolódott, s abban a kérdésben, hogy indítsanak-e pártfegyelmi eljárást, kikérték a pártbizottsági tag kerületi vezető ügyész véleményét is, ő pedig a pártfegyelmi mellett büntető feljelentés tételét is javasolta, s végül ezt ki is harcolta. Sőt, a háttérben lévő erők ismeretében a fővárosi főügyészt rávette, hogy az ügy nyomozását vonja ügyészségi hatáskörbe. A nyomozás sikeres volt, vádat is emeltünk, és az illetőt az elsőfokú bíróság néhány hónap tényleges szabadságvesztésre ítélte.

Az ügyész (a Munka Érdemrend arany fokozatának elvonása végett) a közügyektől való eltiltás kiszabása érdekében súlyosbításért, a védelem enyhítésért fellebbezett; a Fővárosi Bíróság elnöke (a budapesti pártbizottság tagja) pedig alakított egy fellebbezési tanácsot, letárgyalta az ügyet, és felfüggesztette az első fokon kiszabott szabadságvesztés végrehajtását. Szeretném hangsúlyozni, fel sem tételezem azt, hogy ez a budapesti pártbizottság vagy valamelyik vezető beosztású pártfunkcionárius utasítására vagy akár

nyílt vagy burkolt kérésére történt volna. Hozzáteszem: a döntés nem volt – különösen nem „kirívóan” – törvényszerű; végül is nem lehetett vele mit kezdeni, tudomásul kellett venni mint egyfajta szemlélet- és gondolkodásmód, valamint a hozzá tartozó értékelési rend termékét.

Mai világunkban a szemlélet- és gondolkodásmód meglehetősen sok törésvonal mentén tagolódik, sokféle értékrend létezik egymás mellett.

A bíró is ebben a világban, ebben a társadalomban él, ő sem vonhatja ki magát a társadalomban élő és ható gondolati, nézet- és véleményrendszerek hatása alól; ezt a tömegtájékoztató révén szüntelenül ható információáramlás lehetetlenné teszi. Naponta lehetünk tanúi annak, hogy egy-egy – különösen súlyossága vagy szereplőinek társadalmi állása, közismertsége folytán feltűnést keltő – kétes színezetű esemény vagy bűneset szenzációs tálalásban már rég közszájon forog és ezernyi értelmezést kap, mire bűnügyként a bíróhoz kerül. E hatás semlegesítése személyes tapasztalataim szerint csak komoly, tudatos erőfeszítés árán lehetséges, s ennek technikáját ez idő szerint tudtommal ki-ki csak egyéni tanulás, önnevelés útján sajátíthatja el. Kérdés, hogy valóban elsajátítja-e. Felismeri-e a veszélyt, hogy bizonyos, már elfogadott csoport-preferenciák hatása alatt adott esetben jobban hajlik az egyik verzió elfogadására, mint a másikéra?

Talán érdemes lenne ezt tanulmányozni és a nyert ismereteket intézményesen az oktatás tárgyává tenni.

A tág értelemben vett igazságszolgáltatási rendszer, s ezen belül a bírósági szervezet anyagi ellátottsága – egyrészt a bírák javadalmazása révén, másrészt (közvetve) munkafeltételeinek minőségi színvonalá révén – értelmezhető olyan tényezőnek, amely összefügg a bírói függetlenséggel. Kellő hozzáértés híján és a politikai implikációk miatt ennek részletezésétől tartózkodom. Mindössze annyit szeretnék erről mondani, hogy a politikai kultúra színvonalán múlik, kialakulhat-e olyan helyzet, amelyben az igazságszolgáltatás gyakorolt függetlensége és anyagi ellátottságának relatív – a többi költségvetési ágazathoz viszonyított – mértéke közötti tényleges vagy feltételezett kapcsolat vád alapjául szolgálhat, és hogy egy ilyen vád – legyen bár alaptalan – a közönség körében hiteltre találva megrendíthesse az igazságszolgáltatás függetlenségébe vetett közbizalmat.

Végül még egyetlen gondolat. A büntető igazságszolgáltatásban a bírói függetlenség csak akkor érvényesül, ha a terhelt ellen vádat emeltek. A vádemelésnek azonban előfeltétele a nyomozás és a bizonyítékok összegyűjtése, amire a független bírónak többnyire semmilyen befolyása nincs, s a független ügyész befolyása is erősen korlátozott. A rendészeti

hírszerzésbe és a bűnügyi felderítésbe az ügyész kívülállóként tekinthet be, nem ő a gazda. A felügyeleti, ellenőrzési jogosítványok tehát független kézben vannak, de maga a hírszerzés, és főleg a felderítés – nem.

## HANÁK ANDRÁS

A bban a világban, amelyet a mai köznyelv előszeregettel nevez „az átkos”-nak, a közzélekedés nemegyszer jutott el a wittgensteini filozófiának tulajdonított imperatívuszhoz (inkább csak bon mot-hoz), miszerint „amiről nem lehet beszélni, arról hallgatni kell”. Tapasztalataim szerint meglehetősen sok ilyen téma létezett az átkosban, bár az emberek – minden bizonnyal a wittgensteini filozófia tagadása-ként – ennek ellenére is beszéltek (olykor mellé-, alá- és fölébeszéltek) olyasmikről, amikről nem lehetett beszélni. Az egyik tabu téma – a sok közül – a bíróságok függetlensége volt. Ez a kérdés talán azért sem volt téma a krónikusan demokrácia-deficités világban, mert az igazságszolgáltatásban és körülötte tevékenykedők, valamint az igazságszolgáltatás által érintettek azt tekintették normálisnak (magyarán szólva: mindennapi élettapasztalatainknak és elvárásainknak), hogy a bíróságok és a bírák nem függetlenek. Akárhogyan is erőltetem a memóriámat, a diplomaszerezésem (1975) követő esztendőben azt tapasztaltam, hogy az élet számtalan területén elfogadott volt az a nézet, hogy a bíróság nem független a pártbizottságtól, az apparátustól, az illetékes elvtárstól vagy az éppen ügyeletes potentáttól. Voltak persze arról tanúskodó híres kivételek, hogy szerződési vitákban, családjogi perekben és szabadalmi ügyekben előfordult, hogy a bírónak nem kellett külső elvárások, sugallatok és tanácsok segítségével döntenie. Ilyenek minden bizonnyal voltak. Mindemellett aligha tagadható, hogy nem az volt a magyar társadalom élettapasztalata és elvárása, hogy a polgárokat érintő ügyekben döntést hozó bírák függetlenek. Természetesen az 1980-as években valamelyest változott a helyzet. De bírói függetlenségről és annak intézményi biztosítékairól egészen az 1989–90-es fordulat ke-rekasztalos napjaiig nem lehetett beszélni. (Írni is csak szörmentén lehetett, alkalmasint a Beszélőben.) Az 1989-es alkotmánymódosítást és a jogállami forradalmat követően is fennmaradt jó néhány olyan, az igazságszolgáltatás szerepét, funkcióját és helyzetét érintő téma, amelyről nem illett vagy nem akaródzott beszélni. Ez annál is feltűnőbb, mivel a független igazságszolgáltatás ügye az utóbbi esztendőben a közélet figyelmének előterébe került. Írásomban két



olyan témakört kívánok felvetni, amelyekről az elmúlt tíz esztendőben az említett okoknál fogva nemigen esett szó.

Elsőként mindenképpen azzal a kínos kérdéssel kezdeném, hogy lényegében ugyanannak a bírói karnak kellett ellátnia a független igazságszolgáltatás feladatait, amelynek élet- és munkatapasztalatai azt tartották normálisnak, hogy a bíróságok jószerevel olyan körben függetlenek, amelyben a bírói döntés tétje semmilyen veszélyt vagy kockázatot nem jelent az uralkodó elit számára. Nem szeretnék félreértést okozni; nem azt kifogásolom, hogy Magyarországon a bírák 1990-ben nem estek át a „lusztrálás”-on. Mi több, azt gyanúsán otrombának tartom, hogy átvilágításukra abszurd késéssel, egy 2000-ben hozott törvény alapján most kerülne sor. Csupán megállapítom, hogy ez történt, feltehetően mint a „kisebbit rossz” jobb válfaja. Mindezekre tekintettel azonban nem volt elvárható, hogy ez a bírói kar intézményesen találja meg a bírói függetlenség étoszát és mindennapi érvényesülésének kereteit. A jogállamiságra történő áttérés (megtérés) jelenségéről egyébként alig jelent meg elemzés az elmúlt évtizedben. Érdekes módon nemrégiben a „jogállami forradalom” egyik élharcosa, Sólyom László érintette azt a helyzetet: „... amikor az emberek élete egy radikálisan új eszmerendszerben köteleződik el, de a mindennapi élet a régi medrében hömpölyög tovább.”<sup>1</sup> Az ilyen ember Sólyom szerint – egy német professzortól kölcsönzött megfigyeléssel – „két világ között vándorolva él”. Azonban „a jogállamhoz nem kellett megtérni; az a rendszerváltást felnőtteként megélő emberek számára éppen olyan külső adottság lett, mint azok számára, mint akik beleszülettek és bele fognak születni”. A helyzet azért nem ilyen egyszerű. Egyrészt azok is küszködni fognak a jogállamisággal, akik beleszülettek a jelenkori magyar demokrácia jogállamiságába. Másrészt éppen a „külső adottságban” van a bökkenő. Mennyiben változtatják meg a külső adottságok a bírói függetlenségről vallott nézeteket, a gyakorlatban megvalósuló attitűdöket? Aligha sebtiben; tapasztalataim szerint a bírói függetlenség 1989 és 1990 napjaiban is néhányszor – jelesebb ügyekben – csorbát szenvedett. Akárhogy is: a rossz és a jó szokások olykor lassan változnak. Ismétlem, nem a megtérést, az áttérést vagy a damaszkuszi úton történt fordulat feletti bünbocsánatot hiányolom. Csupán elkönyvelem, hogy az igazságszolgáltatásra az a feladat hárult, hogy azokkal a bírakkal valósítsa meg a jogállami ideál által konstituált igazságszolgáltatást, akik a rendszerváltás előtt ezt az ideált vagy nem osztották, vagy igen komoly szkepszissel viseltettek annak megvalósíthatóságát illetően.

Egy másik, tapasztalataim szerint hasonlóan elhanyagolt kérdéskör a bírói funkció mibenléte, az igazságszolgáltatás szerepe a törvényhozó és a végrehajtó hatalom kilengéseit fékező, ellensúlyozó funkcióban. Hack Péter közelmúltban megjelent cikkében<sup>2</sup> kitér erre a funkcióra is, de részletesebben az intézményrendszer – igazságszolgáltatási reform – egyes aspektusaival és az utóbbi három-négy év anomáliáival foglalkozik. A bírói függetlenséget csorbító fellépések elleni kritika érzékelhetően felerősödött. Mégis kevesebb szó esik arról, hogy mennyiben önálló hatalmi ág az igazságszolgáltatás, és hogy ez a hatalmi ág mennyiben fékezi és ellensúlyozza a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat. A csend nem a véletlen műve. A napjainkban uralkodó politikai és államelméletek nem tekintik önálló hatalmi ágnak az igazságszolgáltatást. Függetlenségről és önállóságról még ildomos beszélni, de hatalmi ágként való működés során betöltött funkcióról alig. Ehhez a redukált szerepfelfogáshoz rendelt az igazságszolgáltatás alkotmányos hatásköre is. A bíró nem más, mint tisztelettudó jogalkalmazó, aki a számára kirótt eljárások keretei között alkalmazza a jogot. Ez a felfogás tükröződik a jogi oktatást szolgáló tankönyvekben is. A Kukorelli István által szerkesztett *Alkotmánytan*<sup>3</sup> Locke és Montesquieu nyomdokain úgy foglal állást, hogy a bírói hatalom „bizonyos értelemben” nem is hatalom. Fékező, ellensúlyozó szerepe az Alkotmánybíróságnak van: elsősorban a törvényhozó hatalommal szemben, és közvetve a végrehajtó hatalom aktusait illetően. Elfogadott bölcsességként tehát a mai diák azt olvassa (s ne kételkedjünk, el is fogadja), hogy az igazságszolgáltatás ugyan önálló (független) hatalmi ág, de nem igazi ellensúlyozó hatalom. A joghallgató azt tanulja, hogy „a hatalommegosztásnak a fékek és egyensúlyok rendszereként történő felfogásában a bíróságnak nem lehet szerepe”.<sup>4</sup> Némi reményt a tankönyv szintjén az adhat a tanulni vágyó ifjúságnak, hogy ha közigazgatási bírósági vagy alkotmánybírósági úton kívánjuk korlátozni a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat, akkor ez a feladat elképzelhető mint az igazságszolgáltatási funkción túlmutató tevékenység.

Nem meglepő tehát, hogy a közvélekedés és a szakmai közvélemény jelentős része az Alkotmánybíróságot tekinti olyan hatalmi ágnak, amely – ha korlátozottan is – képes a jogalkotás túlkapásainak korlátozására.<sup>5</sup> Az Alkotmánybíróság és a bírósági szervezet egymáshoz való viszonya azonban ismét csak olyan kérdés, amelyről olykor nem lehet, vagy a „Sólyom–Solt paktum” után nem érdemes beszélni.<sup>6</sup> Nézetem szerint a bírói szervezet 1990 után rendkívül korlátozottan és időben elkésve ismerte fel azt, hogy az igazságszolgáltatás nem pusztán a jogviták eldöntésének és az állami büntetőigény érvénye-

sítésének a szervezete, hanem fontos szerepet tölthet be az alkotmányos alapjogvédelem terén. Különösen szembeszökő, hogy mennyire vonakodva és milyen lassan reagált a bírói szervezet az alapjogi bíraskodás kihívásaira abban a sajátos magyar kontextusban, amely az alkotmányjogi panaszt félkarú óriássá tette az Alkotmánybíróság számára és amely az alkotmány 70/K §-a szerint az alapvető jogok megsértésének alapján keletkezett igények elbírálását *bírói* hatáskörbe utalta. A kérdés természetesen összefügg azzal, hogy az 1989-es alkotmányozás során tudatosan vagy pusztán feledékenység okán a „leghatalmasabb” európai alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányjogi panasz kapcsán pusztán a *jogalkotás* alkotmányellenességének megállapítására korlátozódik. Az alkotmányos alapjogot sértő *egyéb állami aktusok* alkotmányosságát az Alkotmánybíróság nem bírálhatja el.<sup>7</sup> Ezáltal az alkotmányossági panasz igen korlátozott eszközzé vált az alapjogok konkrét érvényesítése során. Ehhez járult a Jánosi-ügy, amelyben az Alkotmánybíróság kétségtelenül „logikusan” járt el: egy apasági ügyben az alkotmányossági panaszt jogorvoslatnak tekintette, és az alkotmányellenes törvényen (a konkrét esetben törvényi értelmezésen) nyugvó bírósági ítéletet hatályon kívül helyezte, valamint elrendelte az anyakönyvi bejegyzés megváltoztatását. Kétségtelen, ha e két jogorvoslattal nem élt volna az Alkotmánybíróság, a konkrét esetben az alkotmányjogi panasz értelme tűnt volna el. Mindezek ellenére a bíróságok merev elutasítással fogadták az Alkotmánybíróság „hatásköri aktivizmusát”. Utólag még Sólyom László is „sajnálatosnak” tartotta az esetet, legalábbis abban az értelemben, hogy a két bíraskodás között nem jött létre egyetértés a valódi alkotmányjogi panasz ügyében. Hamarosan megszületett a „Sólyom–Solt paktum”, amelyről alig olvashattunk 1991 táján és azt követően. Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között a csatabárd kiásására ezt követően akkor került sor, amikor az alkotmánybíróságról szóló törvény módosításáról szóló elképzelések közé bekerült az is, hogy a Legfelsőbb Bíróság jogegységi döntéseit is felülbírálhassa az Alkotmánybíróság. A bírói kar mereven elutasította ezt a javaslatot. A helyzet az, hogy a bírói kar álláspontja sokkal érthetőbb és védhetőbb lenne abban az esetben, ha az alapjogi bíraskodás, az individuális alapjogvédelem terén a bírói szervezet jóval aktívabb szerepre vállalkozott volna az alkotmány 70/K. §-a alapján. Belátom persze, hogy partizánakció helyett jóval sikeresebb lett volna kon-

szenzust kialakítani az Alkotmánybírósággal és érvényre juttatni egy közös álláspontot, amely hatékony alapjogi védelmet biztosított volna a végrehajtó hatalom túlkapásaival, a hivatal packázásaival szemben is. Annak, hogy a bírói döntések is ebbe a felülvizsgálati kelepcebé estek volna, nem szükségképpen kellett elriasztania a bírói kart. Nyilvánvalóvá vált, hogy a Legfelsőbb Bíróság „vezetése” nem mert, nem akart beszállni ebbe a küzdelembe. Pedig két dolgot az elmúlt tíz esztendő során mindkét bíróság megtapasztalhatott: egyrészt azt, hogy a magyar politikai rendszerben a végrehajtó hatalom súlya nő a törvényhozással szemben, következésképpen a közigazgatási aktusok alkotmányossági kontrollja egyre fontosabbá válik, valamint azt, hogy saját függetlenségét is csak akkor tudja megvédeni, ha – részben az alapjogi bíraskodás terén mutatott aktívabb magatartással – maga is valóságos hatalommá válik, amely képes ellátni a fék és az ellensúly szerepét. A tanulság – talán – az is lehet, hogy az a bírói szervezet, amely a kifejezett alkotmánybeli felhatalmazás ellenére nem tartja feladatának az alapjogok védelmét az állam valamennyi szervezetével szemben, saját függetlenségét is nehezen tudja megvédeni abban az esetben, ha a törvényhozással és a közigazgatással szemben nem a jogállamiság fehér kesztyűs lovagjai serénykednek.

## JEGYZETEK

1. SÓLYOM László: *Szeretebeszed, tiszteletbeszed*, Népszabadság, 2001. december 24. Sólyom „karácsonyi” cikke a Népszabadságban üde színfolt a szellemi életben.
2. HACK Péter: *A független igazságszolgáltatás ügye Magyarországon*, Élet és Irodalom, 2001. december 14.
3. *Alkotmánytan*, szerk. KUKORELLI István, Budapest, Osiris, 1998.
4. *Uo.*
5. SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*, Jog és Tudomány 9, KJK, 1995.
6. A „Sólyom–Solt paktum” elnevezésen azt a megállapodást értem, amely 1991-ben a Jánosi-ügyet követően jött létre az Alkotmánybíróság elnöke és a Legfelsőbb Bíróság elnöke között.
7. SÓLYOM László: *Az Alkotmánybíróság hatáskörének sajátossága. Tanulmány és ajánlás Benedek Ferencnek. Az alkotmánybíraskodás tizedik évfordulójára*, in S. L.: *Az alkotmánybíraskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001.

# EGYÉN- ÉS ÁLLAMPÁRTI ALKOTMÁNYBÍRÁK

## TENDENCIÁK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ALAPJOGI GYAKORLATÁBAN

Az Alkotmánybíróság 2001 végén hozott néhány alapjogi tárgyú döntése alapján úgy tűnik, a jelenlegi testületben egyértelműen többségbe kerültek azok az alkotmánybírák, akik megszorítóan értelmezik az alkotmányos jogokat, köztük a demokratikus fejlődés szempontjából meghatározó politikai szabadságjogokat is. Ez utóbbi tendenciát nemcsak a válaszdás jogának a lex Répássy előzetes normakontrollja során kifejtett elvi elfogadása jelzi, hanem a gyülekezési törvény alkotmányossági vizsgálatáról született, sokkal kevesebb visszhangot kapott határozat is. Mielőtt e két döntést részletesebben elemezném, érdemes röviden áttekinteni a testület alapjogi bíraskodási gyakorlatának alakulását az elmúlt években.

### VISSZARENDEZŐDÉS AZ ALAPJOGVÉDELEMBEN

Több korábbi elemzés utalt már arra, hogy a Németh János vezette testület többsége feladta az alkotmányos jogok morális értelmezésének – a Sólyom-bíróság által képviselt – dworkini felfogását.<sup>1</sup> A változás különösen szembetűnő volt a tág értelemben vett vélemény szabadság megítélése terén, amit az első bíróság kitüntetett jogként kezelte. A megváltozott prioritásokat elsőként a csonka, kizárólag kormánypárti tagokból megalakult tévés kuratóriumi elnökség legalizálása jelezte.<sup>2</sup> A folyamat következő állomása az volt, amikor a testület, teljesen feladva elődei korábbi álláspontját, alkotmányosnak mondta ki a Büntető törvénykönyv „nemzeti jelkép megsértése” elnevezésű tényállását és az önkényuralmi jelképek használatát kriminalizáló Btk.-beli passzust.<sup>3</sup>

Az igazsághoz hozzátartozik, hogy időközben születtek alapjogvédelmi tartalmú döntések is, mind a vélemény szabadság, mind más jogok területén. Így például az AB alkotmány sértőnek minősítette és megsemmisítette a Btk. 270. §-ában foglalt rémhírterjesztés vétségét,<sup>4</sup> elismerte, hogy a gazdasági reklámok is a szólásszabadság megnyilvánulásai,<sup>5</sup> valamint alkotmányellenesnek ítélte az elítél-

tek szólásszabadságának indokolatlan korlátozását.<sup>6</sup> Ugyancsak jogvédő döntés született két betegjogi esetben. Az egyikben a többséget alkotó bírák a korlátozottan cselekvőképes betegek önrendelkezési jogának a cselekvőképtelenekével azonos korlátozását,<sup>7</sup> a másikban a meddőségkezelés során alkalmazott nemi diszkriminációt találták alkotmány sértőnek.<sup>8</sup> Ugyancsak a minimális többséget alkotó hat alkotmánybíró szavazatával, hivatalból eljárva alapította meg a testület, hogy az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem teremtette meg maradéktalanul az egyesülési szabadság érvényesülését biztosító mindazon jogszabályi feltételeket, amelyek megfelelő védelmet nyújtanak a nyilvántartásba vételi eljárás indokolatlan elhúzódnásával szemben.<sup>9</sup>

Térjünk vissza e tanulmány alapkérdéséhez: mi áll a 2001 végén hozott alapjog-korlátozó alkotmánybírói határozatok sajátosságára? A válaszdási jog és az annak hazai megvalósítására kidolgozott úgynevezett lex Répássy alkotmányossági vizsgálata során a többség nemcsak a vélemény szabadság kitüntetett jellegére vonatkozó korábbi alkotmánybírói álláspontot adta fel, hanem a közszereplők fokozott bírálhatóságával és ezáltal a közügyek vitathatóságával kapcsolatban megfogalmazott doktrínát is. Szembetűnő újdonsága ennek a döntésnek, ahogy a héttagú többség megpróbálta alátámasztani álláspontját a külföldi és a nemzetközi esetjogra történt, meglehetősen szelektív hivatkozásokkal.

### EX LEX RÉPÁSSY-HATÁROZAT

Az Országgyűlés 2001 májusában elfogadta a Polgári törvénykönyv módosítását, amely lehetővé kívánta tenni, hogy a sajtóban megjelent véleményekre az érintettek személyiségi jogaikra tekintettel reagáljanak. A köztársasági elnök alkotmányossági aggályait megfogalmazva előzetes normakontrollt kért az Alkotmánybíróságtól.<sup>10</sup>

A hat fideszes képviselő által beterveztett önálló képviselői indítvány nyomán elfogadott törvényt módosítás a negyedik kísérlet volt arra, hogy a „vélemény-helyreigazítás” jogállamokban ismeretlen intézménye bekerüljön a magyar jogrendszerbe. Közös vonása a négy próbálkozásnak, hogy az alkotmánnyal és az egyaránt kétharmados sajtó-, illetve médiatörvénnyel ellentétes szabályok helyét a „feles” többséggel módosítható Ptk.-ban képzelték el az előterjesztők. Az első két nekifutás Pokol Bélának, az Országgyűlés alkotmányügyi bizottsága elnökének nevéhez fűződik. Még ebből az időből származik a javaslatot azóta is kísérő címke, a lex Pokol. A kisgazda honatya első kezdeményezését 1998 őszén éppen a nagyobb kormánypárt alkotmányjogi érzékkel megáldott képviselőinek véleménye alapján nem vette tárgysorozatába a parlament, majd egy év elmúltával ismét előkerült a sülyesztőből, és egy ideig újra fenyegetett napirendre kerülése. Az időközben némileg módosult képviselői önálló indítvány értelmében annak, akivel kapcsolatban „társadalmilag hátrányos” (sic!) vélemény jelenik meg egy lap hasábjain, alanyi joga lett volna arra ugyanazon hasábjakon válaszolni. Az idea lényege tehát már akkor az volt, hogy a tényekkel kapcsolatos, számos jogrendszerben létező<sup>11</sup> helyreigazítás mintájára bevezette volna szinte ugyanazt az eljárást a vélemények tekintetében is.

Pokol javaslatát a véleménynyilvánítás kiegyensúlyozottságának szükségességével indokolta. Csak-hogy ezt a követelményt alkotmányos rendszerekben nem általában a sajtóval, csupán az egyelőre szűkös jószágnak minősülő frekvencián terjesztett rádió- és televízióműsorokkal, azoknak is elsősorban közszolgálati változatával kapcsolatban fogalmazzák meg. Ezért van az, hogy a kiegyensúlyozottság szempontja megjelenik a rádiózásról és televíziózásról szóló médiatörvényekben – köztük a magyarban is –, de szó sem esik róla a nyomtatott sajtóról szóló törvényekben, így a miénkben sem. Például az amerikai Szövetségi Kommunikációs Bizottság (a magyar ORTT-hez hasonló grémium) által megalkotott *fairness doctrine* értelmében az elektronikus médiumokban egy közérdekű probléma megvitatásakor minden álláspont ismertetésének megfelelő teret kell biztosítani. Mint láttuk, Pokol javaslata a korlátlanul előállítható írott sajtóra is vonatkozott, ráadásul nem egyszerűen a korrekt bánásmódot, hanem annál sokkal többet, minden sértő vélemény „helyreigazítását” írta volna elő.

A szakmai és politikai körökben egyaránt szalonképtelenné vált lex Pokol végleg lekerült a napirendről, de az igazságügy-miniszter, tehát ezúttal a legkisebb kormánypárt elnöke visszacsempesztte abba a kormányelőterjesztésbe, amit 2000 szeptemberében

a Ptk. személyhez fűződő jogokkal foglalkozó fejezetének átfogó módosítására nyújtott be. A hangsúly a Pokol-féle kiegyensúlyozottságról áthelyeződött a vélemény által érintettek személyiségi jogainak védelmére. Az igazságügy-minisztériumi keresztségben a „sajtóelégítél” nevet elnyert megoldás alapján ha valakinek a személyiségi jogait a nyomtatott vagy az elektronikus sajtó nem valótlán tényállítással, hanem „más” – ki nem fejtett – módon sérti meg, akkor a szokásos személyiségi jogi eszközökön kívül követelhetne volna „olyan közlemény közzétételét, amely számára elégtételt ad”. A rossz nyelvek szerint az egy már nem aktív alkotmánybíró által előkészített javaslatot az egyeztetések során olyan elsöprő erejű szakmai elutasítás fogadta, hogy az lekerült a kormány napirendjéről.

A két kisebb kormánypárt képviselőinek kudarcát követően a Fidesz-MPP öt honatyja és egy honatyja vette kézbe az ügyet. Közülük első helyen az a Répássy Róbert jegyzi a 2001-es képviselői önálló indítványt, aki pártja jogi kabinetjének vezetőjeként az eredeti lex Pokol elutasításában meghatározó szerepet játszott. Az elfogadott módosítás két tekintetben egészítené ki a Ptk. személyiségi jogi fejezetét. Az egyik – ezúttal „válaszadás” néven – az előző „vélemény-helyreigazítási” kísérletek újabb mutációjára. Eszerint „akinek személyhez fűződő jogát napilapban, folyóiratban (időszaki lapban), rádióban vagy televízióban közölt valamely vélemény vagy értékelés sérti – a törvényben biztosított egyéb igényeken kívül –, követelheti saját véleményének vagy értékelésének közzétételét is”. A szöveg első olvasásra is szembeütő alkotmányossági problémája, hogy nem lehet tudni, milyen személyhez fűződő jogi sérelemre gondol az előterjesztő. Vagyis feltéve, de meg nem engedve, hogy a szabályozás alkotmányosan elfogadható lenne, ha pontosan megnevezné a válaszadás szempontjából releváns személyiségi jogi sérelmeket, a jelenlegi megfogalmazást már önmagában alkotmányellenessé teszi az, hogy olyasmire is kiterjed, amire nem lenne megengedhető. Ezt nevezi az alkotmányjogi dogmatika „szélességnek”. Ha ez lenne az egyetlen és legnagyobb alkotmányossági aggály a javaslatnak, az viszonylag egyszerűen orvosolható lenne.

A módosítás másik eleme, hogy a jövőben a nyomtatott, illetve az elektronikus sajtó útján megvalósuló személyiségi jogsérelmek esetén a bíróságnak kötelessége lenne a jogsértőre közérdekű célra fordítható bírságot is kiszabni, mégpedig olyan összegűt, „hogy az visszatartsa a jogsértőt a további jogsértésektől”. Ilyen bírság kiszabására eddig is jogosult volt a bíróság, ha úgy ítélte meg, hogy a személyiségi jogi perben kiszabott kártérítési összeg nem állt arányban a jogsértő magatartás súlyosságával.

A módosítás értékelésekor azonban azt sem szabad elfelejtenünk, hogy az elmarasztaló vélemények sértettjének nemcsak az összes többi lap áll rendelkezésére ellenvéleménye kifejtésére, de ha személyiségi jogaiban, esetleg becsületében is sértve érzi magát, akkor ma is számos polgári jogi, sőt büntetőjogi eszköz igénybevitelére van lehetősége. Nem beszélve arról, hogy egy igazi szerkesztő az esetek többségében önként is leközi a választ. A fő baj a „véleményhelyreigazítással” – akárhogy is nevezik azt és akármilyenek is részletszabályai –, hogy megszünteti a sajtószabadság egyik legfontosabb részét képező szerkesztés szabadságát. Ha ugyanis bírósági ítélettel elő lehet majd írni minden sértő véleményre született válasz kötelező közlését, attól kezdve nem Kossuth, Osvát, Molnár Ferenc vagy K. Havas Géza utódai, hanem bírók fogják szerkeszteni a lapokat. Ezek a „bírósági közlemények” viszont aligha fogják érdekelni az olvasókat. Az olvasók hiánya pedig előbb tönkreteszi a sajtót, mint a borsos bíróságok. Csak remélni lehet, hogy nem ez volt a törvényalkotók célja.

Az Alkotmánybíróság 2001. december elején hirdette ki határozatát a köztársasági elnök indítványával kapcsolatban.<sup>12</sup> (Már önmagában az is szokatlan, hogy az államfőnek közel fél évet kellett várnia a törvény szerint soron kívüli eljárás befejezésére.) A döntés látszólag igazolta az elnök alkotmányossági aggályait, hiszen a határozat rendelkező része értelmében „alkotmányellenes a válaszadás jogának a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 79. §-ának – az Országgyűlés 2001. május 29-i ülésnapján elfogadott törvény 1. §-ával beiktatott – új (2) bekezdésében meghatározott szabályozási módja”. Az sem szokásos az alkotmánybírói gyakorlatban, hogy az ítélet kötelező részében a bírák túlmennek a vizsgált törvény alkotmányellenességének deklarálásán, és már itt azzal az – egyébként az indokolásra tartozó – megszorítással élnek, miszerint pusztán a szabályozás módja sérti az alaptörvényt. Ez annál is inkább furcsa értelmezése saját feladatuknak, mert a köztársasági elnöki indítvány nem általában támadta a válaszadás jogát, hanem csak annak konkrét magyarországi megvalósítását. A többségi álláspontot jegyző hét alkotmánybíró – úgy látszik – rendhagyó módon ezen a helyen is jelezni kívánta, amit az indokolásban azután részletesen is kifejtett: a válaszadás intézményét általában nem, csak a vizsgált törvényben alkalmazott megoldását tartja összeegyeztethetetlennek az alkotmánnyal.

A válaszadás alkotmányosságát pedig azzal igazolták a hetek, hogy az a sajtó tájékoztatási feladatát és a demokratikus közvélemény kialakítását van hivatva szolgálni. Ezzel az érveléssel a többséghez tartozó bírák a frekvenciák szűkössége által igazolható, de

a francián kívül valamennyi jogállami jogrendszerben kizárólag az elektronikus közszolgálati médiumokban érvényesíthető kiegyensúlyozottság követelményét ültették át az írott sajtóra. A magyar alkotmánybírák által teljesen félreértett vagy félremagyarázott egyik amerikai ügyben, a Red Lion Broadcasting-esetben<sup>13</sup> a bíróság a frekvenciaszűkösségre hivatkozva valóban elismerte a nem fair módon kezelt személyek vagy csoportok válaszadási jogát, miként egy választás azon jelöltjét is, akit valamely rádió- vagy tévéállomás más jelöltek javára háttérbe szorított. De ez is csak addig tartott, amíg egy szövetségi fellebbezési bíróság 2000 októberében meg nem semmisítette a válaszadásra vonatkozó rendelkezést.<sup>14</sup> A magyar bírák ez utóbbi döntésre már elfelejtettek hivatkozni, miként arra is, hogy az eredeti ítélet sem vonatkozott a nyomtatott sajtóra. Ennek kapcsán ugyanis a szövetségi Legfelső Bíróság egy – magyar kollégáik által szintén tévesen értelmezett – döntésben<sup>15</sup> már jóval korábban alkotmányellenesnek minősítette azt a szabályt, amely egy megtámadott jelöltnek válaszadási jogot írt elő. (A kiegyensúlyozottnak ugyanezt a téves, az Alkotmánybíróság korábbi határozataival ellentétes értelmezését tartalmazza Bihari Mihály alkotmánybíró párhuzamos indokolása is.)

Mint látható, az új szabályozás a magyar és más jogállami jogrendszerekben a valótlan tényállítások tekintetében lényegében eddig is létezett helyreigazítás intézményét terjesztené ki a véleményeknek egyedül a francia jogban ismert korrekciójára. Természetesen önmagában az a tény, hogy egy jogintézményt a nemzetek többsége és a nemzetközi jog is elvet, önmagában még nem teszi elfogadhatatlanná azt egy adott ország alkotmányos rendszere szempontjából. A lex Répássyról szóló alkotmánybírói döntéssel összefüggésben csak azért érdemes megjegyezni a válaszadás intézményének majdnem egyedülálló, kivételes voltát, mert a hét alkotmánybíró által jegyzett többségi indokolás ahelyett, hogy elvégezte volna a magyar alkotmányos jogok korlátozása-  
kor elengedhetetlen alkotmányossági vizsgálatot, a „vélemény-helyreigazítás” elvi alkotmányosságára vonatkozó ítéletét lényegében külföldi példákra és a nemzetközi bírói gyakorlatra alapozta.

Csakhogy a hét alkotmánybíró által hosszasan fel-sorolt példák egy része semmilyen összefüggésben nincs a helyreigazítás kérdésével, sőt egy részük még a vélemény szabadsággal sem. Ilyen például az Emberi Jogok Európai Bíróságának a belga nyelvtörvényvel kapcsolatos döntése,<sup>16</sup> ami az Európai emberi jogi egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvében foglalt oktatáshoz való jogot, illetve az azzal kapcsolatos diszkrimináció tilalmát tárgyalja. A hivatkozott esetek másik csoportjában a téma ugyan a vélemény-

szabadság, de nem a helyreigazítás. Ilyen a strasbourgi bíróság két fontos ítélete a sajtószabadság témájában, melyek közül az egyikben<sup>17</sup> a testület a sajtó javára, a másikban<sup>18</sup> annak ellenére döntött. A Sunday Times-ügyre való hivatkozás pikantériája nemcsak az, hogy annak alapján a magyar bírácoknak nyilvánvalóan alkotmányellenesnek kellett volna találniuk a „vélemény-helyreigazítást”, hanem hogy ez volt a strasbourgi bíróságnak az a döntése, amelyben először alkalmazták a véleményszabadsággal kapcsolatos ügyek eldöntésekor azóta is használt szükségességi tesztet, amit a magyar alkotmánybírák félretettek. Szintén nem a helyreigazításról, hanem a gyűlölködő beszéd határaitól szól a dán skinheadek ügye.<sup>19</sup> Ráadásul a magyar döntés indokolása tévesen foglalja össze a tárgyhöz nem kapcsolódó ítélet lényegét, hiszen abban a strasbourgi bírác az egyezmény 10. cikkelyének Dánia általi megsértését állapították meg, amiért a nemzeti bíróságok elmarasztalták a fajgyűlölködő beszédet a közszolgálati televízióban bemutató újságírókat. A témához egyáltalán nem kapcsolódó ítélet teljes félreértéséről tanúskodik a Petain marsall emlékének védelmére alakult egyesület vezetői véleményszabadságának Strasbourgot megjárta ügye.<sup>20</sup> Ugyanis a magyar alkotmánybírák értelmezésével ellentétben a strasbourgi bírác nem állapították meg a 10. cikkely megsértését. A tág értelemben vett véleményszabadság kérdése is csak érintőlegesen jelenik meg a német Alkotmánybíróságnak abban a hivatkozott határozatában, amely a német kommunista párt betiltását rendeli el.<sup>21</sup>

Végül néhány ügy tárgya valóban a helyreigazítás, de ezek kizárólag a tények és nem a vélemények korrigálására szolgáló megoldások elfogadhatóságáról szólnak. Például a Tolstoy Miloslavsky-ügyben<sup>22</sup> a felperes az általa írt pamfletben háborús bűncselekmények elkövetésével vádolt meg különböző embereket, akik közül a brit felsőház egyik tagjának rágalmozási eljárás keretében másfél millió font kártérítést állapított meg az angol bíróság. Miloslavsky a kártérítés összege miatt fordult Strasbourghoz, és az Emberi Jogok Európai Bírósága meg is állapította a 10. cikkely megsértését, hangsúlyozva, hogy a ténykérdésben biztosított helyreigazítás is sértheti a sajtószabadságot, ha a kártérítés összege túlságosan magas. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a határozat indokolásában hosszasan idézett, a válaszadás jogáról elfogadott ajánlása<sup>23</sup> ugyancsak világossá teszi, hogy az csakis tényekre vonatkozik. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1993. július 1-jén elfogadott határozata az egyetlen hivatkozott döntés, amely valóban megkülönbözteti a válaszadás kapcsán a tényközlést és a véleményt, csak hogy ez a

sokkal inkább politikai, mintsem jogi dokumentum nem a kívánatos jogi szabályozásról, hanem az újságírói etikáról szól.<sup>24</sup>

Az a tény, hogy a határozat meglehetősen hosszú többségi indokolása lényegében nem tartalmaz releváns hivatkozást egyetlen külföldi vagy nemzetközi esetre sem, amely alátámasztaná a magyar alkotmánybírák döntését, annál is meglepőbb, mert az ügy előadó bírácja Harmathy Attila akadémikus, aki az elmúlt évtizedekben kitartóan és következetesen tanította a felnövekvő jogásznemzedékeket – köztük e sorok szerzőjét is – az összehasonlító jogtudomány fontosságára.

Vagyis a többséget alkotó hét alkotmánybírónak legfeljebb azt sikerült igazolnia, amit senki, természetesen az indítványozó államfő sem vont kétségbe, hogy a tényekre vonatkozó sajtó-helyreigazítás eddig is létező intézménye nem alkotmánysértő.

Viszont még a szabályozási mód tekintetében sem találta a többség alkotmánysértőnek a kötelezően kiadvandó közérdekű bíróság olyan szabályozását, amely nem állapított meg felső határt a közigazgatási típusú szankció alkalmazásánál. A közérdekű célra fordítható bíróság intézménye kapcsán az alkotmánybírák teljesen figyelmen kívül hagyták azt az alkotmányos aggályt, hogy azzal a törvényhozó egy a felek mellérendeltségére épülő jogviszonyba – mint amilyenek a polgári jog személyiségi jogi ügyei – a költségvetésnek, vagy a bíróság döntése nyomán például alapítványoknak, de semmi esetre sem a sértettnek fizetendő bírósággal belekevert egy idegen, hierarchikus elemet. A bíróság kötelező kiszabásának előírásával most ez a probléma kiegészült azzal, hogy a bírói függetlenséghez hozzá tartozó mérlegelési lehetőség az összeg meghatározására korlátozódik.

Az Alkotmánybíróság mostani döntése ellentétes a hatóságok és hivatalos személyek megsértése kriminalizálásával kapcsolatos 36/1994. (VI. 24.) AB határozattal, mely annak érdekében, hogy a közügyek a lehető legszélesebb körben vitathatók legyenek, kimondta: a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint általában az ügynevezett közszereplőkkel kapcsolatos véleménynyilvánításban messzebb lehet elmenni, mint más személyek esetében. Ezt a tesztet egyébként a magyar Alkotmánybíróság részben az amerikai Legfelső Bíróság Sullivan-ügyben hozott híres ítéletéből,<sup>25</sup> részben pedig a strasbourgi emberi jogi bíróság néhány döntéséből<sup>26</sup> vezette le. A mostani határozat hivatkozik is ezekre az esetekre – megint csak elfelejtve, hogy mindegyikben a sajtószabadság javára döntöttek a bíróságok. Márpedig az új szabályozás nem tesz különbséget a közszereplők és a nem közszereplők válaszadási joga között. Sőt, az Alkotmánybíróság által aggályosnak tartott jelenlegi hely-

zethez képest a mostani komoly szigorítás valójában éppen a közszereplők bírálhatóságát nehezítené meg elsősorban; hiszen a sajtóban értelemszerűen főleg közszereplőkkel szemben fogalmazódnak meg vélemények vagy értékelések, tekintve, hogy ezek tartanak számot a közvélemény figyelmére.

A határozathoz négy alkotmánybíró fűzött különvéleményt. Közülük Czúcz Ottó alkotmányellenesnek ítélte a közérdekű bírságnak a törvényben foglalt szabályozását is, mondván, hogy ebben az esetben „nem a felek egyikét ért hátrányok másik fél által történő kiegyenlítéséről van szó, hanem az állam közhatalmi eszközeinek alkalmazásáról, abból a célból, hogy a jogsérelmet elkövető felet magatartásának megváltoztatására szorítsák”.

Holló András nem ért egyet azzal sem, hogy a válaszadás jogának kizárólag szabályozási módja lenne alkotmányellenes. Különvéleménye szerint ha az Alkotmánybíróság ragaszkodott volna eddigi gyakorlatához, akkor meg kellett volna állapítania, hogy a válaszadás egész intézménye nem aránytalanul, hanem a szükséges mértéken túl korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát s ezen belül annak meghatározó jelentőségű intézményes formáját, a sajtószabadságot, illetve közelebbről annak „alapjog értékű elemét”, a szerkesztési szabadságot. Holló szerint a válaszadásra vonatkozó vizsgált jogi szabályozás – ugyancsak ellentétben az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával – a sajtószabadság elé a tényállítás és az értékítélet közötti különbséget figyelmen kívül hagyva emel korlátot. Vagyis a különvélemény szerzője szerint a jelen esetben az új törvényi korlátozások szükségességét – tehát mind a válaszadás jogát, mind pedig a kötelezően kiszabandó, felső határ nélküli közérdekű bírságot – a meglévő, hatályos törvényi korlátozások, jogi eljárások tükrében kellett volna vizsgálnia a bíróságnak.

Kiss László alkotmánybíró is úgy vélte, hogy mind a válaszadás joga, mind a közérdekű bírság tervezett szabályozása indokolatlan, szükségtelen és ezért alkotmányellenes beavatkozást jelentene az állam részéről a sajtó szabadságába. Ugyanakkor a különvélemény két általános megjegyzést is tesz a két vizsgált kérdés kapcsán. Az egyik szerint az, hogy az Országgyűlés a kétharmados követelményt megkerülve a „feles” Polgári törvénykönyvbe helyezhette el a sajtószabadság szempontjából alapvető szabályokat, arra vezethető vissza, hogy a parlament a mai napig sem alkotta meg az alkotmány 61. § (3) bekezdésében előírt, a sajtószabadságról szóló kétharmados törvényt, amely magában foglalná e szabadságjog korlátozásá-

nak valamennyi garanciális jelentőségű rendelkezését. Természetesen ez a megoldás a jelenlegi törvényhozási ciklusban, mikor a kormánytöbbség nem éri el a kétharmados mértéket, valóban megakadályozhatta volna a törvény elfogadását, de persze nem szabad elfelejteni, hogy éppen azért intézményesítette a rendszerváltó alkotmány az Alkotmánybíróságot, hogy a feles törvényekbe csempészett alkotmánysértéseket is kigyomlálja. Erre ebben az esetben is megvolt a lehetősége. Kiss László másik általános megjegyzése, hogy az Alkotmánybíróságnak a köztársasági elnöki indítvány kiterjesztő értelmezése alapján vizsgálnia kellett volna és meg kellett volna állapítania a közérdekű bírság egész intézményének alkotmányellenességét.

Ezzel szemben Kukorelli István különvéleménye – ebben a tekintetben a többségi döntéssel megegyezően – szerintem is helyesen helyezkedik arra az álláspontra, hogy mivel az államfő ezt az alkotmányos aggályt nem fogalmazta meg, az Alkotmánybíróság túllépte volna hatáskörét, ha ebben is állást foglal. Egyebekben Kukorelli talán a legkövetkezetesebben mutat rá a többségi vélemény ellentmondásaira. Meggyőző érvelése szerint a többségnek nem sikerült igazolnia, hogy a válaszadás ilyen szabályozásának kényszerítő indoka

**MEGGYŐZŐ ÉRVELÉSE  
SZERINT A TÖBBSÉGNEK  
NEM SIKERÜLT IGAZOL-  
NIA, HOGY A VÁLASZ-  
ADÁS ILYEN SZABÁLYO-  
ZÁSÁNAK KÉNYSZERÍTŐ  
INDOKA LETT VOLNA A  
JELENLEGI MAGYAR  
JOGRENDSZERBEN.**

lett volna a jelenlegi magyar jogrendszerben. Vagyis ha a testület az alkotmányos alapjogok esetében szükséges szükségességi-arányossági teszt alapján vizsgálta volna a kifogásolt szabályozást, akkor meg kellett volna állapítania, hogy nemcsak a politikai viták, hanem a magánjellelű közlések is az egyéni önkifejezés megnyilvánulásai, és mint ilyenek, a véleménynyilvánítás szabadságát megillető kiemelt védelmet élveznek, akkor is, ha személyiségi jogokat sértenek. A személyiségi jogok sérelméről Kukorelli ugyancsak helyesen állapítja meg, hogy az nem azonos az emberi méltóság sérelmével. A többségi indokolás ebben az esetben sajnos a magyar alkotmánybírósági gyakorlatra sem korrekt módon hivatkozik, hiszen a példaként felhozott 1992-es izgatási határozatban a gyűlölködő beszéd korlátozását nem a személyiségi jogok, hanem az emberi méltóság igazolta. Az ennél kevesebbet jelentő személyiségi jogok védelme a lex Röpássy esetében nem írja elő kényszerítő erővel a sajtószabadság korlátozását, márpedig az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében az a korlátozás, amelynek nem mutatható ki kényszerítő indoka, szükségtelen, vagyis alkotmánysértő, miként a válaszadás vizsgált megoldása is. Kukorelli szerint ugyanis a személyiségi jogvédelem jelenlegi polgári jogi eszközei, mint amilyen

a tények helyreigazítása és a személyiségi jogi per, kiegészülve a büntetőjog eszközeivel, mint a becsület-sértés és a rágalmazás, elegendők a szabályozás által kitűzött cél megvalósítására.

Különvéleményében Kukorelli vitatja a többségnek azt az álláspontját is, miszerint általában nem alkotmányellenes a válaszadás intézménye. A külföldi jogrendszerek összehasonlító áttekintése alapján megállapítja, hogy a common law rendszerekben egyáltalán nem ismert a helyreigazítás intézménye, a kontinentális jogrendszerek közül pedig azok, amelyek ismerik – a francia kivételével –, kizárólag a tények helyreigazítására alkalmazzák. Kukorelli a felső határ nélküli közérdekű bírságot is alkotmányellenesnek tartja, tekintettel arra, hogy annak elrettentő célja valójában öncenzúrához, és ezzel a sajtószabadság megengedhetetlen korlátozásához vezet.

Ha az Országgyűlés többségi döntéssel, az alkotmánybírák intencióinak megfelelően kijavítja a lex Répássy szabályozási módszertani hibáit, akkor a válaszadással egy, a felvilágosodás, valamint a magyar forradalmak egyik legmagasztosabb elvét, a sajtó és ezen belül is különösen a szerkesztés szabadságát megcsúfoló intézmény épül be jogrendszerünkbe. Az Alkotmánybíróság mostani döntése azonban nemcsak tartalmában jelent mélypontot a testület elmúlt tizenkét évének alapjogi bíraskodási, ezen belül is különösen a szólásszabadsággal kapcsolatos gyakorlatában, hanem az indokolás szakmai színvonalában is.

## A GYŰLEKEZÉSI SZABADSÁG SZŰKÍTÉSE

A 2001 novemberének végén megszületett határozat azért is fontos, mert a testület most foglalkozott először átfogóan a gyülekezési szabadsággal, amikor több indítvány alapján elvégezte a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény alkotmányossági vizsgálatát.<sup>27</sup> Az indítványozók kérték a törvény egésze, illetve egyes rendelkezései alkotmányellenességének, továbbá nemzetközi szerződésbe ütközésének, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességének megállapítását. Az Alkotmánybíróság többségi döntéssel – négy különvélemény mellett – minden indítványt elutasított, meglehetősen megszorítóan értelmezve, sőt bizonyos fokig emberi jogból állampolgári joggá visszaminősítve a kommunikációs jogok körébe sorolt gyülekezési szabadságot.

A törvény teljes egészében történő megsemmisítésére vonatkozó kérészt azzal indokolták az indítványozók, hogy az alkotmánynak a törvény elfogadásakor hatályos szövege még tartalmazott egy jogkorlátozó rendelkezést, nevezetesen azt, hogy a békés gyüleke-

zés joga nem sértheti az ország alkotmányos rendjét, ezzel szemben a mai alkotmányszöveg már e jog szabad gyakorlását ismeri el, minden megszorítás nélkül. Az indítványozók másik érve az volt, hogy a törvény olyan korlátozásokat tartalmaz, amelyeket a Polgári és politikai jogok egyezségokmányának 21. cikke nem tesz lehetővé. Ezt az érvelést indokoltan utasították el az alkotmánybírák, mondván, hogy a gyülekezés szabadsága sem az egyezségokmány, sem más nemzetközi egyezmény, sem pedig az 1989. október 23-án hatályba lépett, ma hatályos alkotmányszöveg értelmében nem korlátozhatatlan alapjog. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy önmagában az a tény, miszerint az alkotmány gyülekezési jogra vonatkozó korábbi rendelkezésének 1989. októberi módosítását követően a törvény szövegét nem igazították hozzá az alaptörvény megváltozott szövegéhez, nem eredményez mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet sem.

Természetesen üdvözlendő az is, hogy a határozat megerősíti: az Alkotmánybíróság a gyülekezést mint a közösségi véleménynyilvánítás megnyilvánulását a kiemelt alkotmányos védelemben részesülő kommunikációs jogok részét kezeli: „...a gyülekezési jog – csakúgy, mint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága – szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. Gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége ugyanis aligha volna megvalósítható.”

Az indítványozók az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogállamiság részét képező jogbiztonság sérelmét látták abban, hogy a törvény a „békés összejövetel” megfogalmazás alkalmazásával indokolatlanul összevonja a gyülekezés különféle formáit, és ezzel tág lehetőséget ad a hatóságnak, hogy bármely csoportosulást rendezvényként kezeljen és a törvény hatálya alá rendeljen. A többséghez tartozó alkotmánybírák nem fogadták el ezt az érvelést, ugyanakkor Kukorelli István alkotmánybíró és a különvéleményéhez ebben a kérdésben csatlakozó további két társa, Czúcz Ottó és Kiss László – helyesen – úgy vélte, hogy az „összejövetelek” kifejezés valóban módot ad a hatóságnak arra, hogy a közterületen néhány személy találkozását, közéleti témájú beszélgetését a törvény alapján bejelentési kötelezettség alá eső gyülekezésnek minősítse és akár fel is oszlassa.

Az indítványozók egy további kifogása értelmében a törvény a rendezvény szervezőinek alanyi körét nemzetközi szerződésekkel ellentétesen szűkíti le a



magyar állampolgárságú, illetőleg a Magyarországon tartózkodási vagy letelepedési engedéllyel rendelkező nem magyar állampolgárságú természetes személyekre, vagyis alkotmányellenesen zárja ki mind a belföldi jogi, mind pedig a külföldi természetes és jogi személyeket az alkotmány értelmében mindenkit megillető jog gyakorlásából. A többséghez tartozó alkotmánybírák a jogi személyek jogát a gyülekezési jog egyéni jellegére, a külföldi magánszemélyekét pedig arra a nagyon kevés meggyőző érvelésre hivatkozva utasították el, „hogy a rendezvény szervezője csak a magyarországi viszonyokban járatos, azokban eligazodni képes olyan személy legyen, aki a rendezvény előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatban a törvény által a szervező részére biztosított jogoknak, illetőleg a reá rótt kötelezettségeknek – például a kártartozásért fennálló felelősségének – az országban való fizikai jelenléte folytán is eleget tud tenni”.

Ezzel szemben Kukorelli István és a hozzá ebben a pontban csatlakozó három másik alkotmánybíró (Czúcz Ottó, Holló András és Kiss László) különvéleményükben úgy vélik, hogy a gyülekezési szabadságot az alkotmány nem sorolja a kizárólag magyar állampolgárokat megillető jogok közé. A lex Rápáshatározat különvéleményeit is jegyző alkotmánybírák szerint az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az állam akkor korlátozhat alapvető jogot, mint amilyen a gyülekezés szabadsága, például a magyar állampolgárság hiányára tekintettel, ha másik alapvető jog védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. A kisebbséghez tartozók meggyőző álláspontja szerint a többség indokolása nem elégi ki az alkotmányos alapjogkorlátozásnak ezeket a követelményeit. Azzal, hogy az alkotmánybírák többsége elfogadta ezt a korlátozást, a szervezés joga tekintetében állampolgári joggá változtatta a gyülekezéshez fűződő emberi jogot.

Ami pedig az indítványozóknak azt az aggályát illeti, hogy akár bel-, akár pedig külföldi jogi személyek miért ne lehetnének gyűlés szervezői, felveti a jogi személyek alapjogi jogalanyiségának kérdését, amit az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában tárgyalt. Érdekes módon most mind a többséghez, mind pedig a kisebbséghez tartozó alkotmánybírák megfellebbeztek ezekről a döntésekről. Még az a Harmathy Attila is, aki egy héttel később, a névjogról szóló határozathoz fűzött különvéleményében már így érvel: „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alapvető jogok az embereken kívül a jogi személyeket is általában megilletik.”<sup>28</sup>

Az indítványozók szerint a törvény indokolatlanul írja elő általánosságban, valamennyi rendezvényre az előzetes bejelentési kötelezettséget, mert a gyülekezési jog gyakorlása igen eltérő formákban, létszám-

mal, és jellegükben különböző közterületeken valósulhat meg, így a közrendre és a közbiztonságra is eltérő mértékben, esetleg egyáltalán nem jelentenek veszélyt. Álláspontjuk szerint ezzel a törvény kizárja a gyülekezési jog gyakorlásának spontán lehetőségét is. Azt is kifogásolták az indítványozók, hogy a törvény különbségtétel nélkül minden rendezvény betiltását lehetővé teszi a közlekedés rendjének aránytalan sérelmére hivatkozva.

Az Alkotmánybíróság többségi indokolása a szabad mozgáshoz való joggal indokolja, hogy a hatóságnak időben tudomást kell szereznie a közterületen tartandó rendezvényekről, és ezzel magyarázza a rendezvény előzetes bejelentése előírásának, valamint a közlekedés rendjének sérelmére hivatkozva történő betiltása alkotmányosságát. Kukorelli alkotmánybíró és három társa ebben az esetben is helyes érvelése szerint viszont a gyülekezési szabadság gyakorlása – egészen szélsőséges eseteket leszámítva – nem áll összeütközésben a mozgásszabadsággal. A négy, különvéleményen lévő alkotmánybíró álláspontja értelmében az alkotmányból nem vezethető le, hogy az embereknek alkotmányosan védett joguk volna ahhoz, hogy meghatározott időben és helyen a közterület egy meghatározott részén közlekedjenek. Ellenében a többségben lévőkkel, a kisebbséghez tartozók úgy vélik, hogy a gyülekezési szabadság általában nem a „járművel vagy anélkül való közlekedés szabadságával” mint alapvető joggal, hanem legfeljebb a közlekedés rendjéhez fűződő közérdekkel áll összefüggésben. A négy alkotmánybírónak valószínűleg abban is igaza van, hogy tarthatatlan következményekkel járna, ha az Alkotmánybíróság a többségi álláspontot követve a „közlekedéshez való jogot” minden konkrét esetben védendő alapvető jognak tekintené, mivel így alapjogsérelmet kellene megállapítani az olyan helyzetekben is, amikor nem a gyülekezési szabadság vagy más alapvető jog, hanem egyéb esemény vagy cselekedet korlátozza a közlekedés zavartalanságát (például útfelbontás, egyes tömegközlekedési járatok szüneteltetése stb.).

Az indítványozók szerint alkotmányellenes a törvénynek az a rendelkezése is, amely lehetővé teszi a rendezvény feloszlatását azon az alapon, hogy a rendezők elmulasztották a bejelentést, illetve hogy a rendezvényt az írásbeli bejelentésben foglaltakhoz képest eltérő időpontban, helyen vagy útvonalon tartották meg. Míg a határozat többségi indokolása szerint ez az indítvány is megalapozatlan, addig a különvéleményt megfogalmazó alkotmánybírák indokoltan tartják aránytalannak a szervezők „adminisztratív mulasztásának” szankcionálását, mert ezek a cselekedetek nem veszélyeztetik sem a közrendet, sem a közbiztonságot.

## NÉHÁNY ÚJ ALAPJOGI DÖNTÉS

Az alapjogok alkotmánybírák általi felfogása szempontjából rendkívül áruklodó az a döntés, amelyben a testület 6:5 arányban megsemmisítette az Országos Választási Bizottságnak azt a határozatát, amely jóváhagyta a sorkatonaság megszüntetéséről az MSZP által kezdeményezett népszavazás kérdését.<sup>29</sup> A Répássy- és a gyülekezési jogi határozat négy kisebbségben lévő bírójának különvéleményéhez ezúttal Bihari Mihály is csatlakozott.

A többségi döntés indokolásának lényege, hogy a személyesen teljesítendő sorkatonai szolgálat megszüntetése az alkotmány 70/H. § (1) bekezdésében a haza védelmével kapcsolatos, valamennyi állampolgárt terhelő alkotmányos hadkötelezettség „lényeges elemének” megszüntetését, és ezzel az alkotmány népszavazás útján tiltott módosítását vonná magával. Ez az érvelés az alapvető jogok korlátozhatatlan lényeges tartalmának az alkotmány 8. § (2) bekezdésében szereplő intézménye analógiájára bevezeti az alkotmányos kötelezettségek lényeges, ezért szintén korlátozhatatlan elemének az alkotmányban nem szereplő fogalmát. Ezzel nem az a baj, hogy az alkotmány értelmezésével új fogalmat kreál, hanem hogy ez a kvázi morális kötelezettség a többséget alkotók felfogásában egyenrangúvá válik az alapvető jogokkal, amelyek biztosítása pedig – a kisebbségben lévők helyes értelmezése szerint – az alkotmány elsődleges célja. E veszélyes doktrína némileg emlékeztet a szocialista alkotmányelmélet azon meghaladni vélt tételére, miszerint az alapvető jogok gyakorlásának feltétele az alapvető kötelezettségek teljesítése.

A kisebbséghez tartozó alkotmánybírák ezzel szemben abból indultak ki, hogy az alkotmányban rögzített alapvető jogok, illetve kötelezettségek jogi természetüket tekintve jelentősen különböznek egymástól. Bihari Mihály különvéleménye szerint az alapvető kötelezettségek tartalmát a törvényalkotó nem bővítheti, viszont alacsonyabb szinten történő megállapítása, illetve kikényszerítésének mellőzése lehetséges, már csak azért is, mert az általános honvédelmi kötelezettség érvényesítéséhez szükséges részletes szabályokat az alkotmányozó nem kívánta szabályozni, így az nem alkotmányozási, hanem törvényalkotási tárgykor. Ehhez hasonlóan érvelt Holló András is, mondván, a törvényalkotó szabadon határozhatja meg az alkotmányos alapkötelezettségek tartalmát mindaddig, amíg azokat meg nem szünteti.

Látszólag mindkét indokolás figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy jóllehet az alkotmányozó valóban nem kívánta szabályozni az általános honvédelmi kötelezettség részleteit, de a 70/H. § (2) bekezdése tartalmazza annak formái, amelyek fe-

leslegessé válásával ez az alkotmányos passzus – ahogy a többség érvel – valóban kiüresedhet, ami akár az alkotmány burkolt módosításaként is felfogható. Holló András szellemes ellenérve, hogy ugyanez a helyzet előállhatna a sorkatonai szolgálat jelenlegi szabályainak fenntartása esetén is, ha senki sem választaná a fegyveres szolgálatot. Csakhogy Holló elfeledkezik arról a különbségről, hogy míg az utóbbi esetben a fegyver nélküli és a polgári szolgálat elvi lehetősége fennmaradna, a sorkatonaság megszüntetésével viszont ezek értelmüket veszítenék. Kiss László különvéleményében úgy próbálja megoldani ezt a problémát, hogy szerinte a honvédelmi kötelezettség az önkéntes hivatásos katonai szolgálat által is megvalósul. Ez az álláspont azonban nincs tekintettel arra, hogy az önkéntesen végzett katonai szolgálat nem lehet egyszerre egy kötelezettség megvalósulása, ráadásul a polgári szolgálat mindenképpen kizárt fogalmilag. Kukorelli István különvéleménye azt az megszorító értelmezését adja a 70/H. § (2) bekezdésének, miszerint az pusztán arra kötelezi a törvényhozót, hogy *amennyiben* fegyveres katonai szolgálatra kötelezi az állampolgárokat, *akkor* köteles alternatív magatartást is lehetővé tenni. Vagyis Kukorelli is abból indul ki, hogy az alkotmányozó lehetségesnek tartott olyan helyzetet, amikor a három felsorolt forma egyike sem létezik.

Magam azt gondolom, hogy egy létező alkotmányos intézmény normatív kiüresítése valóban felér egy alkotmánymódosítással. Csakhogy a referendumra javasolt kérdés nem üresíti ki az alkotmányban foglalt formákat, hiszen „nem békeidőben” azok továbbra is léteznének. Márpedig az alkotmányszöveg nem szól arról, hogy az említett formákat békeidőben is működtetni kell.

Kukorelli különvéleményében vitába száll a többségi álláspontnak azzal az előfeltevésével, mely szerint a sorkatonai szolgálat népszavazás eredményeként történő megszüntetése az állampolgárok számára alanyi jogot teremtene arra, hogy ez a helyzet változatlanul fennmaradjon. Kukorelli szerint viszont semmi sem zárja ki, hogy a törvényhozás később megváltoztassa a népszavazás nyomán elfogadott törvényt. Valóban nincs jogi akadály a visszaállításnak, hacsak nem értelmezzük kiterjesztően az Alkotmánybíróságnak a természetvédelem kapcsán megfogalmazott azon doktrínáját, mely szerint annak elért szintje nem csökkenthető.<sup>30</sup>

Még a honvédelmi kötelezettségnél is áttételesebben kapcsolódik az alapjogok témájához az a határozat, amelyben a szokásos 7:4-es többség elutasította azt a konkrét bírói normakontroll-indítványt, amely a bírósági ügyvitel szabályairól szóló igazságügy-minisz-

teri utasításnak a felszámoló kijelölésére vonatkozó rendelkezéseit kifogásolta. A többség sem jogforrástani, sem bírói függetlenségi problémát nem látott abban, hogy a miniszter jogszabályi felhatalmazás nélkül, az alárendelt szervek irányítására szolgáló utasítási formában szabályozta a felszámoló kijelölését mint az ügyvitel körét messze meghaladó, jogkövetkezményekkel is járó eljárást.

Persze miként a korábbi időszakokban, a 2001 végén hozott döntések között is találhatunk olyat, amely nem korlátozta, hanem éppenséggel kiterjesztette az alapjogok terjedelmét, sőt olyan is akadt köztük, amelyik a Sólyom-bíróság „alapjog-kiolvasztó” aktivizmusával is versenyezve új, alapvető jogot hozott létre. Az anyakönyvekre, a házasságkötési eljárásra, a névviselésre és névváltoztatásra vonatkozó jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során a bíróság hét tagja által jegyzett többségi határozat a rendelkező részben a következőket állapítja meg: „A névjog az alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltóságból levezethető alapvető jog. Minden embernek elidegeníthetetlen joga van az (ön)azonosságát kifejező saját névhez és annak viseléséhez. Ez a jog az állam által nem korlátozható. A névjog egyéb elemei – így különösen a névválasztás, a névváltoztatás, a névmódosítás – a jogalkotó által alkotmányosan korlátozhatók.”<sup>31</sup> A korábban említett, jogkorlátozó tartalmú döntésekben a többséghez tartozó négy bíró elutasította a névjog mint alapvető jog levezetését az emberi méltósághoz való alkotmányos jogból.

\*

Ez utóbbi kivétel azonban csak erősíti a szabályt, ami az elmúlt hónapok alkotmánybírói gyakorlatában az alkotmányos jogok, köztük is hangsúlyosan a politikai szabadságjogok megszorító értelmezésében érhető tetten a jelenlegi testület többsége részéről. Mint láttuk, 2001 második felében ezt a többséget többnyire ugyanaz a hat, illetve olykor hét bíró alkotta. Nagyon nehéz pontos választ adni arra a kérdésre, hogy milyen közös álláspont mentén alakult ki ez a többség. Bizonyosan nem egy következetesnek mondható konzervatív felfogást képviselnek, hiszen például a korábban említett, alapjogot védő tartalmú rémhírterjesztési döntés előadója a mostani többség egyik tagja. De maga Harmathy Attila, a lex Rápácssy-határozat előadója például az említett névjogi, illetve betegjogi döntéshez írott különvéleményének egyes részeiben meglepően jogvédő álláspontot képvisel.

Valószínűleg arról sincs szó, hogy a jogok morális értelmezésének elfogadása, illetve elutasítása ered-

ményezné a mostani megosztottságot, hiszen a korábbi Sólyom-bíróság kezdeti éveire jellemző dworkinista alkotmányértelmezés gyakorlásával a jelenlegi testületből legfeljebb két alkotmánybíró – Kukorelli és Holló – „vádolható”. A legvalószínűbb magyarázatnak az tűnik, hogy a jelenlegi jogkorlátozó többség tagjai – nyilván különböző motívumoktól vezérelve – az állam és egyén konfliktusaiban hajlamosabbak az állam pártjára állni.

## JEGYZETEK

1. Lásd például HALMAI Gábor: *Az aktivizmus vége? A Sólyom-bíróság kilenc éve*, Fundamentum, 1999/2. De az sem új megállapítás, hogy az alapjogi ítélkezés „kifulladásának” jelei már érzékelhetők voltak a Sólyom-korszakban is. Azon persze lehetne vitatkozni, hogy mikortól számíthatjuk a visszarendeződést. Kis János például 1993-ra teszi a fordulópontot, e sorok szerzője viszont úgy gondolja, hogy mind az 1993-as, mind az 1994-es évben még fontos alapjogi tárgyú döntések születtek. Álljon itt néhány példa e két év terméséből: 4/1993. (II. 12.) AB határozat az állam vallási semlegességének követelményéről; 21/1993. (IV. 2.) AB határozat a jövedelmek ellenőrzése céljából bevezetett vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség alkotmányellenességéről; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat a korábbi levéltári és államtitok-szabályozás alkotmányellenességéről; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat a közszereplők fokozottabb bírálhatóságáról; 60/1994. (XII. 24.) AB határozat a titkosszolgálati iratokkal kapcsolatos információs önrendelkezési jogról. Ugyanakkor abban igaza van Kis Jánosnak, hogy már ezekben az években elkezdődött néhány kényes alapjogi indítvány (rendőrségi törvény, orvosi kényszerintézkedések, idegenrendészet, nemi erkölccsel kapcsolatos bűncselekmények, eutanázia) tudatos félretétele a bírák részéről. Lásd Kis János: *Alkotmánybíráskodás a mérlegen*, in Uő.: *Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány*, Budapest, INDOK, 2000, 232–234.
2. 22/1999. (VI. 30.) AB határozat.
3. 13/2000. (V. 12.) AB határozat, illetve 14/2000. (V. 12.) AB határozat. A két határozat részletes kritikáját lásd HALMAI Gábor: *Hátramenetben az alapjogvédelem?*, Fundamentum, 2000/3.
4. 18/2000. (VI. 6.) AB határozat.
5. 1270/B/1997., illetve 37/2000. (X. 31.) AB határozatok.
6. 13/2001. (V. 14.) AB határozat.
7. 36/2000. (X. 27.) AB határozat.
8. 18/2001. (VI. 1.) AB határozat.
9. 6/2001. (III. 14.) AB határozat.
10. A köztársasági elnök indítványát és a HANÁK András által írt *amicus curiae*-t (*Meddig nyújtózkodhat a ma-*

- gyar szólásszabadság?) lásd a *Fundamentum* 2001/2. számában.
11. Általában a tényekkel kapcsolatos helyreigazítás sem ismert a common law jogrendszerekben, így Nagy-Britanniában, Ausztráliában, és csak korlátozott formában az Egyesült Államokban.
  12. 57/2001. (XII.5.) AB határozat.
  13. *Red Lion Broadcasting Co. versus FCC*, 395 U. S. 367, 386 ff./1969.
  14. *United States Court of Appeals for the District of Columbia*. Lásd F. C. C. *Told to Repeal Its Order on Replies*, *The New York Times*, 12 October 2000.
  15. *Miami Herald Publishing Co. versus Tornillo*, 418 U. S. 241/1974.
  16. *Case „Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium”*, 1968. július 23-i határozat, Series A, no. 6.
  17. *Sunday Times versus The United Kingdom*, 1979. április 26-i határozat, Series A, no. 30.
  18. *Handyside-ügy*, 1976. december 7-i határozat, Series A, no. 24.
  19. *Jersild versus Denmark*, 1994. szeptember 23-i határozat, Series A, no. 298.
  20. *Lehideux and Isorni versus France*, 1998. szeptember 23-i határozat. Lásd részletesen BÁN Tamás: *A holokauszt tagadása: a Faurisson-ügy*, *Fundamentum*, 1999/1, 166–167.
  21. *KPD versus Germany*, 250/57. sz. határozat.
  22. *Tolstoy Miloslavsky versus The United Kingdom*, 1995. július 13-i határozat, Series A, no. 316-B.
  23. Council of Europe, Committee of Ministers. Resolution (74) 26 on the Right of Reply – Position of the Individual in Relation to the Press.
  24. Resolution 1003 (1993) on the ethics of journalism.
  25. *New York Times Co. versus Sullivan*, 376 U. S. 254. A korrekt módon ismertetett döntés éppenséggel a lex Réciprocitás alkotmányellenességét támasztja alá, hiszen a legfőbb bírók éppen azért találták alkotmányellenesnek az újság kártérítésre kötelezését, mert az visszatartaná a sajtót a közügyek vitatásától.
  26. Egyebek között *Lingens versus Austria*, 1986. július 8-i határozat, Series A, no. 103; *Oberschlick versus Austria*, 1991. május 23-i határozat, Series A, no. 204.
  27. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.
  28. 58/2001. (XII. 7.) AB határozat.
  29. 50/2001. (XI. 29.) AB határozat.
  30. Lásd 28/1994. (V. 20.) AB határozat.
  31. 58/2001. (XII. 7.) AB határozat.

## ÖNKÉNTES, HIVATÁSOS HADERŐT BÉKEIDŐBEN?

Az Alkotmánybíróság tavaly ősszel egy népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatban foglalkozott az általános hadkötelezettség kérdésével. A testület megállapítása szerint csak az alkotmány módosításával hozható létre békeidőben is hivatásos haderő.

A magyar és a nemzetközi jogirodalomban és -gyakorlatban az általános hadkötelezettség lényege az, hogy gyakori és rendszeres sorozás nyomán a hadköteles korú, egészséges férfiakat sorkatonának hívják be. A sorkatonai idő letöltése után a hadkötelesek tartalékos állományba kerülnek. Az általános hadkötelezettségre épülő állandó (reguláris) hadsereg legnagyobb részét az általános hadkötelezettség alapján szolgálatot teljesítők (sorkatonák, tartalékosok) alkotják. E keretrendszerben működő hadseregek béke idején csak azt a részét tartják fegyverben, amely a harcészültséghez, a kiképzési feladatok megoldásához, veszélyhelyzet vagy háború estén az általános mozgósításhoz szükséges.

Az alkotmány 70/H. § (1) bekezdése kimondja, hogy „a haza védelme a Magyar Köztársaság minden állampolgárának kötelessége”. A mondat két vonatkozása is többértelmű. A haza védelméről eligazítást ad az alkotmány 5. §-a, miszerint „a Magyar Köztársaság állama védi a nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét és területi épségét, valamint a nemzetközi szerződésekben rögzített határait”. Kétségtelenül igaz, hogy a haza védelme a mindennapok nyelvén és a történelem tanúsága szerint elsődlegesen fegyveres honvédelmet jelent. Ugyanakkor nehéz tagadni, hogy a haza védelme követelményének nem kizárólag fegyverrel a kézben vagy katonaként lehet megfelelni. A honvédelmi törvény is ismeri a honvédelmi munka-kötelezettségen kívül a vagyoni kötelezettséget, de ezen túlmenően a haza védelmének számos civil és katonai vonatkozása is lehetséges.

Az idézett mondat által érintett alanyi kör is felettből tag. Ennek alapján minden férfi és nő, minden gyermek és aggastyán, egészséges és ágyhoz kötött számára védelmi kötelezettség áll fenn. Átvitt értelemben ez helyénvaló is lehet, a maga módján és szintjén minden állampolgárnak van és lehet védenivalója, védenie kell a hazáját, ugyanakkor a gyermekekre, aggastyánokra, betegekre nem számíthat az állam a haza fegyveres vagy fegyvertelen védelmében, de gyakran még munkájukra sem. Az idézett mondat

abban sem pontos, hogy fizikai lehetetlenséget vár el, hiszen a Magyar Köztársaság minden állampolgára esetében csak akkor tudja kikényszeríteni a haza védelmét, csak akkor tudja minden állampolgárát megalapozottan kötelezni a haza védelmére, ha az az ország területén tartózkodik. Ezt a jogi és gyakorlati anomáliát a honvédelmi törvény is felismerte, hiszen 70. §-ában úgy fogalmaz, hogy „minden magyar állampolgárságú és a Magyar Köztársaság területén élő férfi hadköteles”.

Az alkotmány 70/H. § (1) bekezdésének előírásából tehát a haza védelmének (szellemi és fizikai) fogalmi körében egyaránt következhet bármi. Nevezetesen annak is lehetne létjogosultsága, hogy minden szülőképes nő legyen sorkatonna, meg annak is, hogy a férfiak csak akkor vonuljanak be katonának, ha az állam jól megfizeti őket. A hangsúly tehát azon van, hogy az állam *valamilyen módon* minden állampolgárát megszólítva, *valamilyen kötelezettséget* számára meghatározva, folyamatosan biztosítsa a haza védelmét, közte elsődlegesen, de közel sem kizárólagosan, a haza katonai védelmét. Ezt az állam számos módon, számos rendszer alapján valósíthatja meg, amelyek sorába szervesen illeszthető az, hogy békeidőben nem hívja be állampolgárait katonai szolgálatra. Mondhatja azt az állam, hogy az állampolgárok adója képezi a kötelező hozzájárulást a haza védelméhez, de mondhatja azt is, hogy az állampolgár személyes szolgálatára (személyes honvédelmi kötelezettségére) akkor számít, ha háborúba sodródik az ország.

Az alaptörvény 70/H. § (2) bekezdése konkrétan fogalmaz: „Az állampolgárok az általános honvédelmi kötelezettség alapján fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálatot, illetőleg törvényben meghatározott feltételek szerint polgári szolgálatot teljesítenek.” Az alkotmánynak természetesen nem feladata meghatározni az általános honvédelmi kötelezettség mibenlétét, mint ahogyan ezt nem is teszi meg. A kötelezettségek tartalma, mibenléte ugyanis sokrétű és állandóan változó. A magyar és nemzetközi tapasztalatok körvonalazzák, hogy az általános hadkötelezettség alanyai általában a honvédelemmel összefüggő miféle kötelezettséggel terheltek. Ennek legfontosabb kötelme a fegyveres katonai szolgálat, amit az alkotmány (a fegyver nélküli katonai szolgálattal és a polgári szolgálattal együtt) konkrétan neve-

sít. Az alkotmány azonban nem sorolja fel az állampolgárokat terhelő honvédelmi kötelezettségek rendszerének minden elemét. Így a személyes szolgálaton kívül nem tesz említést az állampolgárookra vonatkozó vagyoni szolgáltatási kötelezettségekről. De magát a személyes honvédelmi kötelezettség fogalmát sem taglalja teljes egészében, hiszen nem szól a polgári védelmi kötelezettségről sem, amit azután a honvédelmi törvény pontosan szabályoz, és ami szintén nem elhanyagolható terheket ró az állampolgárokra. Ugyancsak nem szól a hadkötelezettség további három, szintén jelentős eleméről: az adatszolgáltatási, a bejelentési és a megjelenési kötelezetről.

Vitathatatlan, hogy az általános honvédelmi kötelezettség leglényegesebb pontjának az alkotmányban nevesített szolgálati kötelezettségeket (fegyveres, fegyver nélkül katonai és polgári szolgálat) kell tekinteni. Ugyanakkor mindebből pontosan látható, hogy az alkotmány a honvédelmi kötelezettség rendszeréből kizárólag a leglényegesebb elemet emelte be a szövegbe. Nem tartotta feladatának a részletesebb, pontosabb, netán taxatív felsorolását mindannak, amit az általános honvédelmi kötelezettség alapján elvár és aminek a nevesítését és szabályozását utóbb a honvédelmi törvényre hagyja.

Az alkotmány nem utal arra, hogy mit tart az általános honvédelmi kötelezettség egészéről, mi annak a megváltoztathatatlan tartalma. Annyit mond ki, hogy az általános honvédelmi kötelezettség talaján áll, és ennek alapján és ezen a rendszeren belül gondolkodva kell az állampolgároknak a számos honvédelmi kötelezettség közül az általa nevesített szolgálati kötelezettségek valamelyikét teljesíteni. Ebből nem lehet arra következtetni, hogy az általános honvédelmi kötelezettségnek mi a tartalma és melyek a megváltoztathatatlan keretei. Annyit derül ki mindössze, hogy a szolgálati kötelezettségek valamelyikét minden állampolgárnak, mindenkor, általában véve teljesítenie kell. Az ilyen egyetemes, megköthető és kereteket nem ismerő, folyamatos előírás azonban teljesíthetetlen és nem is létezik. A Hvt. hagyományosan ismert és elfogadott, de mégiscsak komoly szűkítések vezet be az alanyi kör tekintetében, hiszen kimondja, hogy csak a hadköteles korú férfiakra tart igényt. A törvény további tizenhárom – hol időleges, hol végleges – esetben tekint el a sorkatonai szolgálat teljesítésétől. A szolgálati kötelezettség teljesítésének erős korlátja az egészségügyi alkalmasság, mivel „nem hívható be sorkatonai szolgálatra az a hadköteles, aki katonai szolgálatra alkalmatlan”. Mindebből eredően kizárólag a hadköteles férfiak köréből sem hívható be fegyveres, fegyver nélküli vagy polgári szolgálat teljesítésére a potenciális szolgálatteljesítők több mint fele.

Az alkotmány szerint minden állampolgárra vonatkozó általános védelmi kötelezettségnek, az általános honvédelmi kötelezettség alapján teljesítendő szolgálati kötelezettségeknek a tényleges teljesítésre az állampolgárok kb. huszonöt százaléka köteles. A hadköteles férfiak mintegy felének van törvényes indoka, hogy ne teljesítse szolgálati kötelezettségét. Ez azt jelenti, hogy az általános hadkötelezettség alapján a magyar lakosság mintegy 12-13 százaléka, egyben a hadköteles férfiak fele teljesít ténylegesen szolgálatot. A alkotmányban rögzített általános honvédelmi kötelezettség tehát nemcsak a kötelezettség mibenlétéről, elemeiről mond keveset, de békeidőben soha, semmikor meg nem valósult.

A katonai szakirodalom az általános hadkötelezettségen alapuló haderőket – az ott szolgálók arányait tekintve – három csoportba osztja. Azt a haderőt, amelyben a sorozott állomány aránya meghaladja a haderő katonai létszámának kétharmadát, keménysorozásos haderőnek nevezik (például Törökország, Svájc). Ahol a sorozottak aránya 50–67 százalék között mozog, ott puha-sorozásos (például Portugália, Svédország), ahol viszont a sorozottak aránya nem éri el az 50 százalékot, ott pseudo-sorozásos haderőről beszélünk (például Dánia). Ez utóbbi kategóriába tartozik Magyarország is. Eszerint nemcsak hogy a hadkötelesek fele nem lesz soha sorkatonai Magyarországon, de akik azok lesznek, azok is kevesebb mint felét teszik ki a békeidőben katonai szolgálatot teljesítők létszámának. Magyarországon tehát a gyakorlatban megszűnt az általános szolgálati kötelezettség, a hadseregben kisebbségben vannak a sor- és a behívott tartalékos katonák, vagyis többségében nem a hadkötelezettség alapján behívottakra épül a hadsereg. Mindebből nem következik az, hogy az alkotmány normaszövege hibás, idejétmúlt, szabadon felülírható. Az azonban mindenképpen igaz, hogy az alaptörvény idézett bekezdéseit a mindenkor hatalom a mindenkor védelmi szükségleteknek megfelelően és az adott időszak hadseregszervezéséről vallott nézetei szerint értelmezi és relativizálja.

Az MSZP által népszavazásra feltett kérdés – „Akarja-e Ön, hogy békeidőben a sorkatonai szolgálat megszűnjön és azt önkéntes hivatásos haderő váltsa fel?” – ebbe a logikai sorba illeszthető. Nem kétséges, hogy a szolgálati kötelezettség újabb időbeli korlátozása lényeges változás lenne. Lényegesebb, mint a katonai szolgálat folyamatos és érdemi rövidülése. Ugyanakkor a kezdeményezés nem irányul az általános honvédelmi kötelezettség megszüntetésére, annak a fentiekben felsorolt összes egyéb formáját érintetlenül hagyja. Nem vonja kétségbe és nem kérdőjelezi meg, hogy a haza védelme minden állampolgár kötelessége és hogy az állampolgárok általános

honvédelmi kötelezettsége hatályban marad. Az általános honvédelmi kötelezettségek közül egyet érint, kétségtelenül a legfontosabbat és az alkotmány által egyedül nevesítettet. Azt javasolja, hogy maradjon változatlan az általános honvédelmi kötelezettség, ezen belül pedig változatlanul legyen hatályban a szolgálati kötelezettség, csak az a békének minősülő időszakban ne kerüljön érvényesítésre. A népszavazási kezdeményezésben nem a hadkötelesek szolgálat alóli végleges mentesítéséről van szó, hanem egy hosszabb-rövidebb, de jól meghatározható időszakra történő felfüggesztéséről. A békeidőszak elmúltával vagy a háború, veszélyhelyzet kinyilvánításával az állam aktivizálhatja az addig is folyamatosan érvényes szolgálati kötelezettséget, a többi – háború esetére kidolgozott – honvédelmi kötelezettséggel együtt.

Eredményes népszavazás esetében egy olyan időbeli korlát beépítésére került volna sor az alkotmány és az alapelv megváltoztatása nélkül, amely eddig ugyan nem volt ismeretes Magyarországon, de nem mond ellent az alaptörvény szövegének. Ne feledjük, a viszonylag stabil alkotmány viszonylag instabil törvényi szintű konkretizálására kerül sor ezáltal, amely – mint minden törvényi változtatás – módosult tartalommal tölti meg az absztrakt elvárást. Nem kiüresítésről van tehát szó, mint azt az Alkotmánybíróság határozata hangsúlyozza, hanem tartalommodosításról, ami ebben az esetben a tartalom újabb szűkítését is jelenti egyben. Érdemi szűkítést, amilyen például a tervezett nemzetőrség intézményének bevezetésekor is elkerülhetetlen lesz. A nemzetőrség felállása esetén ugyanis csak néhány hónapos katonai szolgálatot

kellene teljesíteni, ami akár a hathónapos sorkatonai szolgálathoz képest is jelentős és érdemi változása a szolgálati kötelezettségnek. Az AB érvelése szerint ez is felvetné az alkotmány szabályainak kiüresedését.

Az AB határozatának további vitatható pontja az az állítás, mely szerint a békeidő nem azonos az alkotmányban nevesített minden egyéb állapottól való eltéréssel. Az alaptörvény által nevesített négy, az államot, a lakosságot stb. veszélyeztető helyzetet éppen az alkotmányban foglaltak szerint állapítják meg és az Országgyűlés annak alapján hirdeti ki. Tehát a mindenkori Országgyűlés mindenkori döntése nyomán szakad meg a minősítetlen, azaz békeidőszak és kerül az ország egy minősített állapotba, amely automatikusan és teljes pontossággal meghatározza a békeidőszak végét. A békeidő fogalma logikusan következik az alkotmány szövegéből. Azonban nemcsak a logika törvényei alapján, valamint a mindennapi beszédből és történelemből ismerhető a békeidő fogalma, hanem azt a honvédelmi törvény is használja: összesen hat helyen említi a „békeidőszak”, a „békeidő”, a „békeállapot” kifejezést. Igaz ugyan az AB határozatában foglaltak egy része, miszerint „a kérdésben megjelenő békeidő” fogalmát „az Alkotmány 70/H. §-a és egyetlen más rendelkezése sem tartalmazza”, de a békeidőszak az alkotmánytól nem idegen, a hadkötelezettség kérdéskörében – jogilag is – közismert kategória. Ebből eredően a sorkatonai szolgálat eltörlése békeidőben nem áll ellentétben az alkotmánnyal, nem idegen az alkotmány hatályos fogalmi rendszerétől.

## GYŰLÉSHATÁR

Örvedetes dolog, hogy az Alkotmánybíróság időről időre áttekinti egyes alapjogok szabályozását és alkotmányossági szempontból értékeli a rájuk vonatkozó rendelkezéseket. A többé-kevésbé átfogó megközelítésnek nem akadály a testület konkrét indítványhoz kötöttsége, hiszen alig van olyan alapjogi probléma, amelynek vizsgálatát ne kezdeményezték volna, az ügyek egyesítésére pedig van lehetőség, a vizsgálódás és az indokolás érvanyagának kiterjesztésére úgyszintén. Az Alkotmánybíróság ilyen mérföldkő jellegű határozatai azután biztos irányítúként szolgálhatnak a jogalkalmazás számára. Legalábbis egy erre igényt tartó, érzékeny és fogékony jogállami apparátus esetében.

A közhatalom ilyen minősége azonban a törvények pontos betartására való törekvéssel kezdődik. 2001 novemberében a tűzoltók veszélyességi pótlékuk megvonása miatt tiltakoztak a budapesti Kossuth téren. A Hivatásos Tűzoltók Független Szakszervezetének elnöke szerint a demonstráció előtt több kollégájukat megfenyegették feletteseik, azt követően pedig egyeseket felelősségre is vontak. Az mindenesetre tény, hogy a Belügyminisztérium kivetítőkön közölte a résztvevőkkel és érdeklődőkkel, hogy a szakszervezet politikai nyomásra cselekedett, az érdekképviselői vezetők megtévesztették tagságukat és megszarolták a belügyi vezetést.

A példa természetesen a valóság és a jogi szabályozás mindenütt meglévő feszültségeit, ellentmondásait mutatja, nem pedig magának a törvénynek a hiányosságait. Mégsem árt, ha a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: gyülekezési törvény) rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálata során arra is gondolunk, hogy célszerű legalább megnehezíteni a hatalom birtokosainak helyzetét, ha az alkotmányban foglalt alapjogvédelmi köteletség megvalósítása helyett éppenséggel jogaink elnyomására törekednének.

Összességében Kukorelli István alkotmánybíró értékelésével értek egyet, aki a döntéshez csatolt különvéleményében szükségesnek tartotta hangsúlyozni, hogy a gyülekezési törvény a rendszerváltás korszakának igen jelentős alkotása, amely európai mércével mérve is megfelel az alkotmányosság alapvető követelményeinek. Korábban a gyülekezési jog a mindenkori kormány diszkrecionális hatalma alatt állt,<sup>1</sup> a rendészeti túlkapásokkal szemben nem volt konkrét törvényi garanciákkal körülbástyázott védelem.

Ez az általános pozitív megítélés azonban nem teszi szükségtelemmé a jogszabály korszerűsítését, beleértve ebbe az elfogadását követően létrejött új alkotmányos rendbe való beillesztését és egyes rendelkezéseinek – tekintettel a jogalkalmazás hatalmi szempontjainak túlsúlyossá válására is – az alapjogok fokozott védelme érdekében történő felülvizsgálatát.

Az Alkotmánybíróság határozatának ilyen olvasatát (hogy tudniillik maga a törvény egésze, annak szelleme nem ütközik az alaptörvénybe) a mondottak értelmében helyeslem. A kifejtettek alapján nem mond ennek ellent, hogy néhány kérdésben mégis vitathatónak tartom az elfogadott döntést. Leginkább mégis azoknak az alkotmányos követelményeknek a rendelkező részben való megfogalmazása, vagy akár az indokolásból való világos levezethetősége hiányzik, amelyek még egy elutasító, azaz a hatályos törvényt megerősítő határozatban is jól szolgálhatták volna az említett alkotmányos feszültségek oldását.

### A BÉKÉS ÖSSZEJÖVETELEK ÜGYE

A gyülekezési törvény 2. §-ának (1) bekezdése alapján az alapjog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések (együtt: rendezvények) tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják. A (2) bekezdés pedig kimondja: a rendezvény résztvevői jogosultak közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni.

Több alkotmányos kétely fogalmazódott meg ennek a meghatározásnak a helyességét illetően.

Egyetértek azzal, hogy a nyelvtani olvasaton túl kell lépni, a szöveget a törvény logikájába, de ezen túlmenően az egész jogrendszer követelményeinek összességébe illesztve, a történetiség szem előtt tartásával kell értelmezni. Ebben a megközelítésben nyilvánvaló, hogy a békés jelleg valamennyi rendezvényre vonatkozó elvárás. Számomra az sem jelent gondot, hogy az „összejövetelek” kifejezés alatt – különösen a másik két formával összevetve – mindenekelőtt a szó klasszikus értelmében vett gyűléseket értsem, ami a törvény hatálya alá tartozó megnyilvánulások alaptípusa. Ezzel együtt felmerülnek elhatárolási kérdések, ezekről a továbbiakban lesz szó.



Az a valós félelem, amelynek megalapozottságát mind a többségi határozat, mind pedig a különvélemény múltbeli tapasztalatok alapján megerősítette, nem pusztán az összejöveleket érinti. Arról van szó, hogy a rendőrség minősítheti-e néhány ember utcai „összeverődését” és beszélgetését jogi értelemben vett rendezvényként. Azonban szerintem ugyanilyen kérdés, hogy egy csoport vonulása (például leszerelő katonák igen gyakran markáns véleményeket hangoztató társasága) vagy éppen egy döntés miatti azonnali kollektív tiltakozás felfogható-e a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó felvonulásként, illetőleg tüntetésként.

Amennyiben igen, úgy közterületen mérlegelés nélkül szét kell zavarni a tömeget (csoportosulást), hiszen a törvény néhány sajátos megmozdulás kivételével nem enged kivételt sem a bejelentési kötelezettség, sem a felosztatás szükségessége alól. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény értelmében három fő már a beavatkozás szempontjából értékelendő csoportosulást, tíz főnél több pedig akár tömeget képezhet.<sup>2</sup>

A valódi kérdés tehát az, hogy joga lehet-e néhány embernek előzetes bejelentés nélkül közterületen (például egy parkban) összejönni, véleményüket egyeztetni és esetleg ki is nyilvánítani, netán még az illetékesek tudomására is hozni. A közhatalom oldaláról megközelítve: jelent-e egy ilyen dolog akkora veszélyt az alkotmányos jogállamra, hogy felosztatással kelljen reagálni rá. Nyilvánvalóan nem.

Ténylegesen két, egymással szorosan összefüggő megnyilvánulásról van szó. Az egyik a spontán, a másik pedig a sürgős – vagyis a háromnapos előzetes bejelentési kötelezettség teljesítését sem tűrően halaszthatatlan – megmozdulások ügye.

Eltérően mind a többségi, mind pedig a különvéleménytől, álláspontom szerint nem a rendőri visszavétel veszélye az, ami aggodalomra ad okot. Éppen ellenkezőleg. A gyülekezési törvény alapvetően helyes megfontolások nyomán a lehető legkevesebb mérlegelési lehetőséget biztosította a rendvédelem számára. Ebből következik a minősítés szabadságának tilalma és a felosztatási kötelezettség feltétlensége is.

A sors iróniája, hogy a rendőrség visszaélései éppenséggel a szakmai és alapjogvédelmi megfontolások miatt tartalmilag egyébként helyeselhethető, de a törvény kifejezett elvárásaival szembehelyezkedő kötelességszegésekben érhetőek tetten. Konkrétan arról van szó, hogy a rendőrhatóságok a hivatalos (saját) értékelés szerint is jogellenes, tehát a gyülekezési törvény értelmében egyértelműen felosztatandó rendezvények résztvevőivel szemben nem alkalmazzák ezt a – még „felszólítás” formájában is igen drasztikus – beavatkozást, hanem helyette

egyes személyekkel szemben lépnek fel, rendszert szabálysértés miatt. A gyakorlat ebben az esetben tehát jobb, mint a törvény. Ez azonban egy jogállamban így is tarthatatlan. Mindenképpen tény, hogy nem a hibás, hanem éppenséggel a jogszabályi elvárások szerinti rendőri beavatkozás sérti az alapjogok védelmének elsődlegességéhez, a szükségesség és arányosság elvének érvényesítéséhez fűződő követelményeket.

A határozat szerint „a rendezvény bejelentésének elmulasztása, vagy az írásbeli bejelentésben jelzettől adott esetben jelentős mértékben eltérő megtartása távolról sem tekinthető pusztán jelentéktelen adminisztrációs mulasztásnak. A törvény által megszabott e kötelezettségektől való eltérés lehet ugyan feledékenységgel, hanyagsággal eredményezett is, de lehet az első tudatos lépés is a gyülekezési jog törvényellenes gyakorlása irányában. A rendezvény bejelentésének elmulasztása megfosztja a hatóságot annak mérlegelésétől, hogy a tervezett rendezvény nem zavarja-e meg súlyosan a népképviselői szervek vagy a bíróságok működését, vagy pedig a közlekedés rendjét. Az pedig, ha a rendezvényt a bejelentésben foglaltaktól eltérő időben, helyen, útvonalon tarthatnák meg minden következmény nélkül, értelmetlenné tenné a bejelentési kötelezettség előírását, illetőleg lehetőséget teremtené a gyülekezési jog visszaélésszerű gyakorlására.”

Ebből következően a testület – éppen a felosztatási kötelezettség összefüggésében – elvi érveléssel is megerősítette azt, ami szerintem csupán az 1989-es törvény megalkotóinak hibájából, a rendőri mérlegelés visszaszorításának alapvetően helyes törekvéséből adódóan került bele a jogszabályba. Eszerint egy egyszerű adminisztratív hiba, vagy – ami még gyakoribb – a rendezvény hangulatának, konkrét alakulásának következtében beállott „elcsúszás” a legsúlyosabb következményt vonja maga után.

Ez az értékelés azért is érdemel figyelmet, mert ugyanakkor a „felosztatja” kifejezés az Alkotmánybíróság felfogásában nem jelent egyértelmű kötelezést. A testület határozottan leszögezi, hogy a bejelentéstől eltérő rendezvény felosztatása rendőrségi jogosítvány, amellyel nem minden esetben kell élni. Kisebbségi, technikai okok miatt történő módosulás – a bejelentésben foglaltakhoz képest – nem szolgálhat alapul ilyen beavatkozásra, mert az a rendőrség visszaélésszerű működését jelentené.

Véleményem szerint a testület tévesen értelmezte a törvényt. A kijelentő mód használata a jogban tipikusan kötelezést jelent. Természetesen a logikai, rendszertani és történeti interpretáció módszereivel itt is juthatnánk eltérő eredményre, azonban a jogal-

kotó akarata ebben az esetben nyilvánvalóan a rendőri önkény kizárását célozta. A gyülekezési jog politikai tartalmára is tekintettel (ne feledjük: a törvény elfogadása a rendszerváltás folyamatában, annak átfogó közjogi rögzítése előtt történt) vállalhatatlan veszély volt a rendőrség hatáskörébe utalni annak eldöntését, hogy mely jogsértő rendezvényekkel szemben lép fel a leghatározottabban és melyeknél választja a kevésbé drasztikus módszereket.

Ezért nem engedte meg a törvény, hogy például a mások jogait és szabadságát sértő rendezvények esetében eltekintsenek a feloszlástól. A bejelentésben meghatározott időre, helyszínre, valamint útvonalra vonatkozó eltérés, továbbá magának az előzetes értesítésnek az elmulasztása ugyanazon rendelkezés jogi tényei között szerepel.

Feltéve, de meg nem engedve, hogy a feloszlátás a rendőrség joga, de a törvényi feltételek bekövetkezése esetében sem mérlegelés nélkül teljesítendő kötelessége, az Alkotmánybíróság jogalkalmazási iránymutatást tartalmazó megállapításai vetnek fel súlyos problémákat. Ha ugyanis a hivatkozott megállapításokat összevetjük, akkor csak arra az eredményre juthatunk, hogy a testület szerint a rendőrségnek kötelessége eltekinteni a feloszlástól, amennyiben forgalmi akadály miatt kellett a bejelentett útvonalat megváltoztatni, de a jelentős mértékű eltérés ilyen objektív ok hiányában már nem lehet alap a rendőri engedékenységre. Így nyilvánvalóan feloszlátandó az a rendezvény, ahol az előre bejelentett felszólalókon kívül esetleg többen próbálnak hangot adni véleményüknek, ami természetesen mind az időpont, mind pedig a feloszlátás szempontjából releváns napirend tekintetében jelentős módosulást eredményez.

Az indokolás idézett részéből következően kétség nem férhet ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ilyen, lényegesebb eltérések feloszlátással való szankcionálására azért van szükség, mert ellenkező esetben a bejelentés elveszítheti valódi funkcióját, a hatóság mérlegelésének alapjául szolgáló tények pontos meghatározását. Való igaz: az útvonal, az idő utólagos megváltoztatása, de különösen az előzetes értesítés teljes elmaradása nem teszi lehetővé a körülmények alapos felmérését és a törvényben biztosított rendőri hatáskör megfelelő gyakorlását.

A rendőri munka feltételeinek megkönnyítése azonban nem lehet ok a gyülekezés alapvető jogának ilyen korlátozására. A szükségesség és arányosság elvének érvényesítése éppenséggel azt követeli meg, hogy a közbiztonság őrei bármiféle előzetes adat hiányában is készen álljanak a rendezvény bármelyik pillanatban történő feloszlátására. Büncse-

lekmény megvalósítása, büncselekmény elkövetésére való felhívás, illetőleg mások jogainak és szabadságának sérelme esetén ugyanis ezt haladéktalanul, habozás nélkül meg kell tenniük. Márpedig ezek az alapjogi korlátok vitathatatlanul nyomósabbak, mint például a közlekedés rendjének aránytalan sérelemtől való mentessége, ennek ellenére nem tartoznak az előzetes mérlegelés szempontjainak körébe. Ebből logikusan következik, hogy a jogalkotó elvileg nem a hatósági felkészülés lehetőségét, hanem az alapjog gyakorlása határainak tartalmi meghatározását tartotta elsődlegesnek az értékek rangsorában. Kétségtelen tény, hogy a gyülekezési törvény 14. §-ának (1) bekezdése ebből a szempontból némi következetlenségre, hibára utal, ennek kiküszöbölése azonban nézetem szerint nem történhet az alapjog megvalósulásának bürokratikus szempontok alá rendelése, vagyis a hibás szabályozás logikájának kiterjesztése útján.

Másképpen fogalmazva: a gyülekezési joggal való visszaélés pusztán lehetősége a szükségesség és arányosság elvénél fogva alkotmányosan nem lehet önmagában indok a rendezvény feloszlátására. Már csak azért sem, mert a tényleges jogsérelem bekövetkeztekor a törvény rendelkezéseinek megfelelően azonnal megtörténik a rendezvény közhatalmi úton való feloszlátása. Így tehát sem a képviselői szerveket, sem a bíróságokat, sem pedig a közlekedés rendjét nem érheti – elvárható rendőri fellépés mellett – olyan sérelem, amely érdemben akadályozná funkcióik teljesítését.

Az előzetes bejelentéshez és az abban foglaltak pontos betartásához való ragaszkodás eszerint nem szükséges a gyülekezési jog korlátaiként meghatározott értékek védelméhez, a választott eszköz – a feloszlátás – pedig még a jogok kisebb sérelme esetén is aránytalanul korlátozza azt az alapjogot, amely az úgynevezett kommunikációs alapjogok közé tartozik, vagyis amely az Alkotmánybíróság álláspontja szerint kiemelkedő szerepet játszik a demokratikus jogállam fenntartásában és működtetésében.

Mindebből logikusan következik, hogy alkotmányellenes az a szabályozás, amely mereven ragaszkodik a bejelentési kötelezettség minden körülmények közötti teljesítéséhez. Ez még azzal az engedménnyel is így van, amelyet az Alkotmánybíróság tett, hogy tudniillik az objektív okokra visszavezethető és kevésbé jelentős eltérések még nem alapozzák meg a feloszlátás lehetőségét. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a spontán, illetőleg a bejelentési kötelezettséget az ügy sürgőssége miatt a törvény által megadott határidőben teljesíteni nem tudó rendezők által összehívott rendezvény pusztán az előzetes értesítéshez kapcsolódó formai hiá-

nyosságok miatt nem lehet eleve jogellenes, annak feloszlására pusztán ilyen hivatkozással nem kerülhet sor.

Úgy is megközelíthető a kérdés, hogy van-e joguk az embereknek egyszerűen összejönni a közterületen, bizonyos dolgokat megbeszélni és véleményüket az illetékesek tudomására hozni. Kérdés, hogy a gyülekezési törvény álláspontom szerint helyesen értelmezett fogalmai szerint rendezvénynek minősül, de az előírásokat nem teljesítő együttlétnek milyen jogi következményei lehetnek a feloszláson kívül. Amennyiben közterületen hárman vagy többen azért jönnek össze, hogy valamit megbeszéljenek és kinyilvánítsák véleményüket, úgy nyilvánvalóan az alapjog gyakorlásáról van szó. Ennek következtében – az AB szerint – a visszaélészerű joggyakorlás megakadályozása érdekében is elkerülhetetlen a feloszlítás.

Pedig valójában csak arról van szó, hogy az érintettek mozgásszabadságukkal és véleménynyilvánítási szabadságukkal jogszerűen élnek – hasonlóan az egyesülési jog társadalmi szervezet létrehozása nélküli gyakorlásához. Márpedig az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény 5. §-a egyenesen privilegizálja az ilyen, nem intézményesült formákat is, amikor kimondja, hogy a kevésbé formalizált közösségek is az egyesülési jog alapján jöttek létre.

Amennyiben a jogalkotó mégis úgy döntene – és jelenleg ez a helyzet –, hogy a spontán, illetve a sürgősséggel összehívott közterületi rendezvények nem élvezik a gyülekezés szabadságát, úgy még mindig nem feltétlenül indokolt az enyhébb formájában is drasztikus és megalázó feloszlítás megkövetelése. Véleményem szerint helyesebb az a felfogás, amely szerint az ilyen együttlétek nem tilosak, de nem is tarthatnak igényt a gyülekezési joghoz kapcsolódó kedvezményekre, garanciákra, így a rendőri biztosításra vagy a büntető- és szabálysértési jogi védelemre. Másképpen fogalmazva: a gyülekezési törvény felteteleinek teljesítése nélkül megtartott közterületi összejövetelt legfeljebb annyi hátrány sújthatná, hogy az általános rendészeti szabályok alól nem lehetne kivételt engedni, tehát minden ilyen együttlét esetén tiszteletben kellene tartani mindazokat a szabályokat (például az úttestnek a járműközlekedés számára való szabadon hagyását), amelyek a gyülekezési törvény alkalmazása során háttérbe szorulhatnak az alapvető alkotmányos jog biztosítása érdekében.<sup>3</sup>

Ez tehát a minimális követelmény. Véleményem szerint azonban helyesebb, az alkotmány és az analógiaként használható egyesülési törvény szellemének is jobban megfelel, ha a jogalkotás tartalmilag ragadja meg a privilegizálásra érdemes spontán, vagy sürgősséggel összehívott rendezvényeket.

## A NÉMET GYAKORLAT

Nem szorul bővebb kifejtésre, hogy jogrendszerünk, ezen belül alkotmányjogunk és gyülekezési törvényünk is lényeges hasonlóságokat mutat a német szabályozással. Az sem titok, sőt természetes, hogy az Alkotmánybíróság sokat merített a számos tekintetben mintaként szolgáló német alkotmánybírósági gyakorlatból.

Éppen ezért, de ettől függetlenül a német elvi megközelítés következetessége és alapossága miatt is furcsa, hogy a gyülekezési törvénnyel kapcsolatos határozatban nyomát sem találni a Bundesverfassungsgericht kapcsolódó alaphatározataiban foglalt, véleményem szerint igen meggyőző érveknek.

Említést érdemel mindenekelőtt az a határozat, amely az épülő brockdorfi atomerómű elleni tiltakozások betiltása kapcsán született.<sup>4</sup> A Német Szövetségi Alkotmánybíróság tanácsa mindenekelőtt elvi élel leszögezte, hogy a gyülekezési jog mint a politikai vélemények és akarat kialakításának kerete a demokratikus társadalom működésének elengedhetetlen alkotórészét képezi. Ennek megfelelően rögzíti a határozat rendelkező része, hogy spontán tüntetések esetében a – szabad ég alatt tartott rendezvényekre vonatkozó – bejelentési kötelezettség elmulasztása önmagában nem alapozza meg a feloszlítást vagy a tiltást. A hatóságoknak minden esetben a gyülekezési jog gyakorlását kell biztosítani és csupán a szükségesség és arányosság elvének következetes érvényesítésével lehet szó bármiféle korlátozásról. Így a demonstráció egyes résztvevőinek vagy akár csoportjainak jogellenes magatartása nem feltétlenül hat ki a rendezvény egészére, a közhatalomnak mindenekelőtt a jogszerű magatartást tanúsító tüntetőket kell védenie a törvényszegőkkel szemben, csak végső esetben lehet az egész megmozdulás tiltásának vagy feloszlításának eszközéhez folyamodni.

Véleményem szerint helyesen állapította meg a Német Szövetségi Alkotmánybíróság a későbbi Eilversammlung-ügyben<sup>5</sup> azt, hogy a spontán tüntetésekre vonatkozó alkotmányos követelmény nem jelentheti az ott is létező bejelentési kötelezettség felróható elmulasztását. Amennyiben ugyanis egy, a dolog aktualitása miatt halasztást nem tűrő demonstráció nem különösebb szervezés nélkül, hanem éppenséggel tudatos előkészítés nyomán jön létre, úgy a hatóságok előzetes értesítésétől nem lehet eltekinteni. Mindössze annyi a különbség, hogy az indokolt sürgősség esetében a határidők értelem szerűen rövidülhetnek. Magyarul: a bejelentési határidőn belül szervezett és lebonyolított rendezvények önmagában a törvényes időtartam be nem

tartása miatt nem jogellenesek, de elvárható, hogy amint lehetséges, megtörténjék a hatóságok tájékoztatása. Megjegyzendő, hogy az adott esetben – amikor a szervező elmulasztotta a későbbi bejelentést – sem a rendezvény felosztatása, hanem annak békés lefolyását követően a mulasztó személy bíróságolása volt a közhatalom alkotmányosnak minősített válasza.

Érdemes megemlíteni, hogy a német gyülekezési törvény<sup>6</sup> 15. §-a nem teszi kötelezővé, csupán megengedi a rendezvény felosztatását, amennyiben azt nem jelentették be vagy a bejelentésben foglaltaktól eltérnek, valamint akkor is, ha a közbiztonság vagy közrend közvetlen veszélynek van kitéve. Az előzetesen betiltott rendezvényt azonban feltétlenül fel kell osztatni.

## A KÜLFÖLDIEK GYÜLEKEZÉSI JOGA

Nem jutottak teljes egyetértésre az alkotmánybírák abban, hogy elfogadható-e a külföldiek gyülekezési jogának korlátozása. A többségi határozat szerint igen.

Ha már a német szabályozásnál tartottunk, megjegyzendő, hogy a Szövetségi Köztársaság alaptörvénye 8. cikkének (1) bekezdése kifejezetten a németek számára garantálja a bejelentés vagy engedély nélküli békés és fegyvertelen gyülekezés jogát, amely a (2) bekezdés szerint a szabad ég alatt tartott gyűlések tekintetében törvénnyel vagy törvény alapján korlátozható. Érdemes megemlíteni, hogy a jogokat, illetőleg a garanciákat kiterjesztő gyakorlat nem korlátozódik a német alkotmánybíróságokra. A már hivatkozott gyülekezési törvény 1. §-ának (1) bekezdése félreérthetetlenül rögzíti: mindenkinek joga van nyilvános gyűléseket és felvonulásokat rendezni és azokon részt venni. A külföldiek tehát megszorítás nélkül élvezik az alaptörvényben a németeknek biztosított gyülekezési jogot.

Nálunk éppen fordítva van. Alaptörvényünk 62. §-ának (1) bekezdése nem szűkíti az alapjogi rendelkezés személyi hatályát, amikor kimondja: „A Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását.” Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata szerint a békés gyülekezés joga az egyesülési joggal együtt mindenkit megillet. Gyülekezési törvényünk 5. §-a azonban mégis úgy rendelkezik, hogy a rendezvény szervezője csak magyar, illetőleg magyarországi tartózkodási vagy letelepedési engedéllyel rendelkező nem magyar állampolgár lehet.

Az igazsághoz tartozik mindazonáltal, hogy számos alkotmányos és törvényi rendezés állampolgári jog-

nak tekinti gyűlések szervezését és az azokon való részvételt. Ennek részben az a magyarázata, hogy a mai alkotmányok és vonatkozó törvények jelentős része a nemzetállamok megszilárdulásának időszakában keletkezett, illetőleg az akkori felfogás hagyományozódott át tartalmilag. Sokáig szabályozási példaképnek tekintették az 1831-es belga alkotmányt, amely 19. cikkének (1) bekezdésében kimondta, „a belgáknak joguk van békés, fegyvertelen gyűléseket tartani, melyek során tiszteletben kell tartaniuk az e jog gyakorlását szabályozó törvényeket, a jog gyakorlása azonban előzetes hatósági engedélyhez nem köthető”. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a dolog gyakorlati problémákat kevésbé vetett fel, mint manapság, amikor sokkal inkább jellemző a külföldiek tömeges jelenléte egy-egy állam területén. Ezzel együtt tény, hogy még a legutóbbi évtizedekben is születtek olyan alkotmányi és törvényi rendelkezések, amelyek csupán állampolgári jogként garantálják a békés összejövetel szabadságát. Példaképpen említhető az 1975-ös görög vagy az 1976-os portugál alaptörvény. A volt szocialista országok között is van olyan (például Macedónia), amelyek az állampolgárok körére korlátozza e jog biztosítását.

Igaza van az Alkotmánybíróságnak abban is, hogy az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi jogok európai egyezménye a 16. cikkben megengedi a külföldiek politikai jogainak korlátozását, egyebek mellett a gyülekezési jog tekintetében is. Ez nyilvánvalóan az említett hagyománnyal és szabályozási gyakorlattal összefüggő kompromisszumként került be a dokumentumba. Tény ugyanakkor, hogy szinte lehetetlen a politikai tartalmú rendezvényeket a más jellegűektől mereven elválasztani, ezért valójában a maga általánosságában politikai szabadságjognak felfogott gyülekezési szabadság megszorítását teszi lehetővé az egyezmény. Méltánylandó érvek szólnak tehát amellett, hogy a külföldiek (vagy azok egyes csoportjai) politikai szabadságjogai korlátozhatók. Lényegében ugyanebbe a körbe tartozik a párt alapítását és az abban vállalható tisztségeket érintő megszorítás, amely szintén kirekeszti a nem magyar állampolgárokat az alapjogok gyakorlóinak bizonyos köréből.

Mindennek ellenére nem tartom meggyőzőnek az Alkotmánybíróság indokolását a korlátozás szükségességét illetően. Az irányadó nemzetközi dokumentumok szerint mégiscsak alapvetően emberi jogként (tehát nem csupán az állampolgárokra kiterjedő lehetőségként) megfogalmazott gyülekezési szabadság – elvileg nem kizárt – szűkítése kizárólag az általános feltételek mellett, vagyis törvényben, a szükségesség és arányosság követelményének betartásával valósítható meg. Az Alkotmánybíróság szükségességi teszt-

jének eredménye szerint a külföldiekre vonatkozó korlátozást az az elvárás indokolja, hogy a rendezvény szervezője a magyarországi viszonyokban járatos, azokban eligazodni képes személy legyen, aki a tevékenységgel kapcsolatos jogokat és kötelességeket fizikai jelenléte révén is megfelelően tudja gyakorolni, illetve teljesíteni. Ezzel szemben tény, hogy még magyar állampolgár esetében sem követelmény a szervező Magyarországon való tartózkodása. Egyes rendelkezésekből (például a felosztási kötelezettség) lehet arra következtetni, hogy a jogalkotó feltételezte a szervező jelenlétét magán a rendezvényen, konkrét előírás hiányában azonban ez nem fogható fel kötelezettségként. Nem jogellenes tehát, ha a szervező például telefonon tartja a kapcsolatot a rendezőkkel, és a gyülekezési törvény 7. §-ának d) pontja szerint megjelölt képviselői közvetítik akaratát a résztvevők számára.

Véleményem szerint a kérdés megválaszolása nem választható el a korábbiakban tárgyalt problémától, nevezetesen a spontán gyűlések, tüntetések megítélésétől. Amennyiben ugyanis akár konkrét szervezés nélkül is tartható rendezvény, úgy a szervező állampolgársága elveszti jelentőségét. Megjegyzem, hogy bizonyos értelemben ez már ma is így van, hiszen a törvény semmiféle szankciót nem fűz ahhoz, ha egy tartózkodási vagy letelepedési (bevándorlási) engedély nélküli személy jelent be egy rendezvényt. Ebben az esetben előzetes – meghatározott helyre vagy időre vonatkozó – tiltásnak nincs helye, konkrét törvényi felhatalmazás hiányában felosztásnak sem. Szükséges volna az az értelmezés, hogy a nem jogosulttól származó bejelentést nem létezőnek tekinteték, ha egyébként minden törvényes feltételt kielégít. Bonyolítja a helyzetet, hogy – ellentétben az Alkotmánybíróság olvasatával – a gyülekezési törvény valóban megengedi jogi személy vagy bármely más szervezet szervezőként való fellépését. Ha ugyanis elégséges a rendezvényt szervező szerv – és a képviseletre jogosult személyek – megjelölése, akkor már végképp nincs semmi ok a gyűlés megakadályozására, illetőleg bármiféle jogsértés szankcionálására. Márpedig a törvény 7. §-ának d) pontja vagylagosan jelöli meg a szervező szervezet, illetve személyeket. A szövegből legfeljebb annyi következtethető ki – az sem teljesen egyértelműen –, hogy a szervezőket képviselő személy egyvalaki lehet. Szervező viszont több is, arra pedig már végképp nincs válasz, mi a helyzet akkor, ha a több szervező közül az egyik vagy néhány nem magyar állampolgár, illetőleg a törvényi feltételeknek megfelelő külföldi. A rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 4.) BM rendelet 3. §-ának (1) bekezdése határozottan

rögzíti, hogy az eljárás során kizárólag a gyülekezési törvény 7. §-ában előírt adatok igényelhetők – vagyis a szervező állampolgársága nem.

Összességében elmondható, hogy a magyar jogalkotó a törvénytől elvárta a rendezvény felosztásában határozta meg a gyülekezési joggal való visszaélés közvetlen szankcionálását. Ebből adódóan kevésbé látszik szükségesnek a szervező magyar állampolgárságának vagy megfelelő tartózkodási jogcímének megkövetelése. A kifejtettek értelmében ez a törvényi megszorítás teljes körben ellenőrizhetetlen, más oldalról megközelítve: a tilalom kijátszása gyakorlatilag nem akadályozható meg. Ilyen körülmények között pedig nem tekinthető szükségesnek a nem magyar állampolgárokra vonatkozó korlátozás, így nem elégíti ki az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alapjog-korlátozásra kifejlesztett követelményrendszert. Éppen ezért teljes mértékben osztom a Kuko-relli István alkotmánybíró különvéleményében foglaltakat, amelyek szerint „nyílt és demokratikus társadalomban a gazdasági életéhez hasonlóan a vélemények piacán sem korlátozható indokolatlanul a külföldiek jelenléte”.

Különösen fontosnak tartom a különvéleményt megfogalmazó és az ahhoz csatlakozó bírácoknak azt az érvelését, amely szerint a korlátozások esetében mindig vizsgálni kell, hogy az adott alkotmányos cél más, kevésbé jogcsorbító eszközökkel megvalósítható-e. A külföldiek gyülekezési joga tekintetében nyilvánvalóan igen, hiszen esetükben kiegészítő adatszolgáltatással, a képviseletre vonatkozó követelmények felállításával megfelelő garanciák teremthetők a visszaélések megakadályozására.

## AMI A HATÁROZATBÓL KIMARADT

Az Alkotmánybíróság ebben az esetben is megkísérelte a gyülekezési jogot érintő legfontosabb alkotmányos kérdéseket megvizsgálni és az indítványokat a viszonylagos teljesség igényével elbírálni. Éppen ebből a szempontból kifogásolható, hogy a bírák nem terjesztették ki a kritikai elemzést olyan előírásokra, amelyek a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény keretein kívül rekedtek, de amelyek mégis az alapjog lényegi tartalmát érintik. Annál inkább megtehetők volna, mivel a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvénynek (szolgálati törvény) a gyülekezési szabadságot érintő rendelkezéseire vonatkozó indítvány van a testület előtt.

A törvény 19. §-a értelmében a gyülekezési jog alapján szolgálati helyen nyilvános rendezvény csak

az állományilletékes parancsnok engedélyével tartható. Nem engedélyezhető rendezvény a szolgálati helyen, ha az pártpolitikai célt szolgál, szolgálati feladat, a szolgálati rend és fegyelem ellen irányul vagy azt bírálja, a fegyveres szerv iránti közbizalom megingatására alkalmas, a fegyveres szerv feladataival ellentétes célra irányul.

Az alkotmánysértés megvalósul már azzal is, hogy ezek a szabályok teljességgel értelmezhetetlenek. A tilalom a szolgálati helyen tartott nyilvános rendezvényekre terjed ki. Ugyanakkor a törvény szerint a szolgálati hely nem valami földrajzilag körülhatárolható tér, hanem egy szervezeti egység. Ennélfogva egyszerűen megállapíthatatlan, hogy voltaképpen hol kell engedélyt kérni valamely rendezvény megtartásához. Hasonlóképpen zavaros a rendelkezés személyi hatálya. A törvény 1. §-ának (2) bekezdése csak a hivatásos, szerződéses, valamint nyugállományú fegyveresekre, továbbá meghatározott körben a hozzátartozókra mondja alkalmazhatónak a jogszabályt. Ezzel tökéletesen ellentétben áll a gyülekezési jogról szóló, ugyanabban a törvényben rögzített norma, amely a nyilvánosságra való utalással mindenkire kiterjeszti hatályát. Ez logikus is, hiszen a 20. § értelmében a hivatásos állomány tagja egyébként a – földrajzilag meghatározhatatlan – szolgálati helyen tartott rendezvényeken minden további nélkül megjelenhet egyenruhában is. Ha tehát kívülállók rendezhetnének engedély nélkül rendezvényt a szolgálati helyen, akkor a tilalom megkerülhető volna azzal, hogy civilek szerveznék és vezetnék le azt. Ezt az értelmezést támasztja alá a többi alapjogi korlátozás személyi hatályának megjelölésével való összevetés, és a törvény egyértelmű tilalma, ami magára a rendezvényre, nem pedig az ahhoz kapcsolódó magatartásokra irányul.

Nem világos az sem, hogy a szolgálati törvény idézett rendelkezései szerinti gyülekezési jog fogalmának értelmezése során irányadó-e a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény. Ha igen, akkor választási gyűlések is tarthatók a szolgálati helyen, ha nem, akkor egyházi szertartások is engedélyhez köthetők. A szolgálati törvényt alkalmazni, illetőleg betartani kívánó személyeknek persze nincs választásuk, hiszen magáról az engedélyezési eljárásról egyébként a szolgálati törvény semmit nem mond, tehát csak a gyülekezési törvényhez való visszanyúlással hidalhatók át egyes problémák. Még így sem mindegyik, hiszen kérdés például, hogy itt is a rendőrségnek van-e felosztási joga, továbbá hogy mit kezdjenek a gyülekezési törvény 12. § (4) bekezdésébe foglalt szabállyal, amely szerint a rendezvény végén el kell hagyni a helyszínt. A fegyveresek ugyanis nem hagyhatják el szolgálati helyüket.

A szolgálati törvény tehát a gyülekezési jog olyan általános korlátozását tartalmazza, amely mindenkire kiterjedően megváltoztatja az alapjog alkotmányos értelmezésének lényegét. Mindenekelőtt azzal, hogy a gyülekezési törvénnyel ellentétben ezúttal nyilvánvalóan a közterületen kívüli rendezvények feltételekhez kötése valósul meg; még hozzá úgy, hogy a szolgálati törvény – ismét a gyülekezési törvény alkotmány-interpretációjával szembehelyezkedve – engedélyezési eljárást intézményesít. Még ennél is súlyosabb lépés, hogy az engedélyt a rendezvényen ki nyilvánítandó vélemények tartalmától teszi függővé. Ebből és az előzetes engedélyeztetés előírásából logikusan következik, hogy a szolgálati helyen tartandó rendezvények esetében a gyülekezési törvényben előírtakon túlmenően is előzetes információt kell adni a gyűlésen elhangzó véleményekről, azok tartalmáról. Nem igényel mélyebb indokolást, hogy mennyire ellentétben áll ez alkotmányos rendünk és a nemzetközi elvárások alapjaival; különösen azért, mivel a véleménynyilvánítási szabadságnak és a gyülekezési jognak ez a durva, rendőrállami korlátozása nem csupán a fegyveresekre, hanem mindenkire kiterjed.

## KÖVETKEZTETÉSEK

A kifejtettek alapján egyetértek az Alkotmánybíróságnak azzal az értékelésével, amely szerint a gyülekezési törvény a maga egészében nem alkotmányellenes. Kétségtelen tény, hogy megalkotásának idején még nem alakult, értelemszerűen nem alakulhatott ki az az alkotmányos követelményrendszer, amelyet a későbbi kodifikáció támasztott, például a személyes adatok kezelése és védelme terén. Ezeknek az elmentmondásoknak a jelentős része feloldható a történeti jogszabály-értelmezés módszerének alkalmazása révén. Ugyanakkor kétségtelenül vannak olyan hibái a gyülekezési törvénynek, amelyek a jogalkalmazás számára is feladatokat adnának.

Megjegyzem, hogy a Belügyminisztérium már az 1990-es évek elején megbízta a saját kebelén belül működő Rendészeti Kutatóintézetet, hogy végezzen vizsgálatokat és tegyen javaslatokat a jogszabály módosítására vonatkozóan. Ezek a munkák el is készültek, az intézet történeti, nemzetközi összehasonlító és a jogalkalmazás tényeit vizsgáló anyagokat készített és juttatott el az illetékes szervekhez, amellet hazai és külföldi elméleti, valamint gyakorlati szakemberek részvételével szakmai vitákon próbálta tisztázni a változtatások szükségességét és lehetséges következményeit. A minisztérium azonban a saját maga által megrendelt anyagot semmiféle figyelemre nem méltatta. Az átfogó tanulmány és a rész-anyagok átadása után

az intézet újabb feladatot kapott: dolgozza ki az álarcban történő részvétel tilalmát. A miniszter úr ugyanis Németországban hallotta, hogy van ilyen, ezért jó volna itthon is bevezetni. Egyéb módosításokról akkor már nem volt szó.

Így néz ki a jogalkotás tudatossága és tervszerűsége a rendszerváltás utáni Magyarországon. Mindezt azért tartottam szükségesnek megjegyezni, mert úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróság döntésének kritikájától függetlenül elsősorban a jogalkotónak kellene módosítania a gyülekezési törvényt. Sajnálatos, hogy a határozat ehhez igen kevés használható támpontot adott, ellentétben a Német Szövetségi Alkotmánybíróság több, kiemelkedően magas színvonalú iránymutatásával.

Mindenképpen szükséges volna feloldani az érdemi korlátokon alapuló előzetes tiltás lehetőségének hiánya és a felosztatási kötelezettség közötti merev ellentétet. Ha a rendezvény az előre közölt adatokból megállapíthatóan bűncselekményt, arra való felhívást vagy mások jogainak és szabadságának sérelmét fogja eredményezni, akkor az arányosság elvéből adódóan is biztosítani kell az előzetes tiltás vagy/és a feltételek meghatározásának jogát. Természetesen nem a rendőrség számára; a hatáskör telepítése további vizsgálódásokat igényel.

Mindenképpen tisztázni kellene a spontán és a sürgősséggel összehívott rendezvények jogi megítélését. Álláspontom szerint ebben a kérdésben a német jogalkalmazás számára megállapított követelmények átvétele kívánatos.

A külföldiek gyülekezési jogának korlátozása a kifejtettek szerint nem szükséges, ezért azt meg kellene szüntetni.

Nyilvánvalóan szükséges a kapcsolódó joganyag áttekintése és felülvizsgálata is. A szolgálati törvényről már volt szó, ott véleményem szerint a korlátozás kiiktatása indokolt. Amennyiben mégis elengedhetetlennek mutatkozik, akkor egy jobban körülhatárolt, a normatartalom meghatározottsága követelményének megfelelő, személyi hatályában pontosan meghatározott szabályozással kellene felváltani a jelenlegi rendelkezéseket.

Még egyszer hangsúlyozom, hogy e jogalkotási feladatok, de még a hiányosságok jelentős része sem függ össze az Alkotmánybíróság határozatával. Az azonban elvárható lett volna, hogy a testület olyan elvi megállapításokat tegyen, amelyek a gyülekezési jog további szabályozása szempontjából iránytűként szolgálhatnak. A néhány pontjában tartalmilag is vitatható határozat azonban a zömmel a problémák lényegét megkerülő, felszínes apológia szintjén maradt.

## JEGYZETEK

1. RÉDEY Miklós: *A magyar gyülekezési jog gyakorlati kézikönyve*, Budapest, Lampel Róbert Könyvkereskedése, 1903, 9.
2. 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről, 97. § (1) bekezdés d)–e).
3. RÉNYI József: *A gyülekezési jog*, Budapest, Dr. Kampis János kiadása, 1900, 163.
4. BverfGE 69, 315. 1985.
5. BverfGE 85, 69. 1991.
6. Versammlungsgesetz. 1978. november 15-i közzététel. BGBl I. 1789.

# HALADÉK A SAJTÓSZABADSÁGNAK

## A VÁLASZADÁSI JOG A MÉDIASZABÁLYOZÁSBAN

Az Alkotmánybíróság 57/2001. (XII. 5.) számú határozatában előzetes normakontroll keretében alkotmányellenesnek nyilvánította a Polgári törvénykönyvet módosító, a sajtó szabadságát választadási kötelezettséggel korlátozó törvényjavaslatot. Mégsem állt ki a sajtószabadság védelmében. A többségi határozat szerint a választadás intézménye nem, csak annak szabályozási módja alkotmányellenes: a törvényjavaslat nem határozza meg a választadási jog gyakorlásának korlátait, ezzel a vélemény- és sajtószabadság aránytalan sérelmét okozza. Nem alkotmányellenes továbbá a törvényjavaslatnak az a rendelkezése, amely nem állapítja meg a személyhez fűződő jogot sértő sajtótermékre kötelezően kiszabandó közérdekű bírság felső határát. A minden jogsértés esetén mérlegelés nélkül kiszabandó közérdekű bírság intézményének alkotmányosságát a köztársasági elnök nem vitatta, az Alkotmánybíróság ezért nem vizsgálta.

Ez a tanulmány elsősorban a választadás intézményével foglalkozik, a kötelező közérdekű bírságot csak érinti. Azt a kérdést vizsgálja, hogy a választadás hogyan illeszthető a mediaszabályozás jelenlegi keretei közé. Az intézmény mind a törvényjavaslat betervezői, mind az alkotmánybírák szerint kettős rendeltetésű: kiküszöböli a személyhez fűződő jogok sérelmét és hozzájárul a közvélemény minél szélesebb alapon történő formálásához. A személyiség jogi védelmének jelenleg is igénybe vehető eszközeit számba véve megállapítható, hogy a választadási jog nem nyújt olyan többletvédelmet, amely a véleményszabadság korlátozását szükségessé tenné. A törvényjavaslat nem is elsősorban személyiségvédelmi eszközt hozott volna létre, hanem olyan intézményt, amely hozzáférési jogot biztosít az érintett médiumhoz. Ez pedig sem az Alkotmánybíróság gyakorlata, sem a médiarendszer valódi viszonyai alapján nem indokolható.

### „ALKOTMÁNYOS SAJTÓTÖRVÉNY”

A választadás tartalmi kérdéseinek vizsgálata előtt azt a formai kérdést is vizsgálni kell, amelyre különvéleményében Kiss László alkotmánybíró hívja fel a fi-

gyelmet. Ahogyan a sajtó-helyreigazítás, úgy a választadás is speciális, a jogsértés körülményeihez igazodó szankció: mindkét intézmény kifejezetten a sajtót korlátozza. A sajtószabadságot érintő törvények elfogadását az alkotmány minősített többséghez köti.<sup>1</sup> Ez alapján vitatható az a jogalkotói gyakorlat, amely a kifejezetten a média viszonyait érintő intézményeket egyszerű többséggel elfogadott törvényekkel szabályozza. Az 1986. évi II. törvény ilyen, minősített többséghez kötött „alkotmányos sajtótörvény”. Ez a törvény a részletszabályokat külön jogszabály keretében utalva rendelkezik a helyreigazítás lehetőségéről. A sajtótörvény a helyreigazítás elnevezés alatt nem a valótlán tényekkel, hanem a személyhez fűződő jogot vagy a hiteles tájékoztatást sértő tájékoztatással szembeni fellépés lehetőségét teremti meg; bár sem a törvényjavaslat, sem a határozat nem hivatkozik rá, ez a rendelkezés formálisan a „tág értelemben vett választadás” alkotmányos alapjául is szolgálhat. Természetesen az alkotmányban támasztott formális követelményeknek megfelelő szabály tartalmilag lehet alkotmányellenes. A sajtótörvény rendelkezése szolgálhat a választadás Ptk.-beli szabályozásának alkotmányos keretként, de az abban foglaltak alkotmányossága tartalmilag éppúgy megkérdőjelezhető, mint a javaslaté.

### VÁLASZADÁS ÉS SZEMÉLYISÉGVÉDELME

A javaslat – Ptk.-beli elhelyezése és szövegezése alapján – a személyiségvédelem eszközeit bővítette volna, ezzel a megoldással téve világossá a véleményszabadság korlátozásának indokát: az emberi méltósághoz való alapvető jog, és az ebből levezethető, a jó hírnévhez való jog védelmét. A választadás a médiumokkal szemben megállapítható új szankció, „olyan közlemény közreadására való kényszerítés, amely közleményt esetleg szabad döntés alapján nem közvetítenének”. A válaszközlési kötelezettség „a sajtószabadságnak, ezen belül a szerkesztés szabadságának a korlátozását jelenti”, teljesítése a médiumra anyagi terhet is ró. A többségi határozat megállapítja, hogy a választadás összességében „a véleményközlés tekintetében visszatartó hatással járhat”.

A választadással mint személyiségvédelmi eszközzel kapcsolatban felmerülő első probléma a közügyek



vitathatóságára gyakorolt hatása. Sem a javaslat, sem az Alkotmánybíróság határozata nem foglalkozik érdemben azzal a kérdéssel, hogy a közéleti szereplőkre, illetve a magánszemélyekre vonatkozóan indokolt a személyiségi jogok különböző mértékű védelme. A közügyek korlátlan vitathatóságát „kiemelkedő alkotmányos érdekek” minősítette az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) számú határozatában, és megállapította, hogy „nincs olyan alkotmányos érdek, amely indokolná az értékítéletek közlésének korlátozását a hatóságok és a hivatalos személyek védelmében”. A határozat értelmében a közszereplők bírálatának csak a valótlan tényállítások szabnak határt, azok is csak „tudatosan hamis közlés” esetében, illetve ha a közlőtől foglalkozása, hivatása gyakorlásának szabályai szerint elvárható lett volna a tények valótlanosságának vizsgálata. A lex Rápásky-határozatban a taláros testület eltekintett a fenti elv érvényesítésétől, ennek alátámasztásaként pedig egy különös fikcióval élt. Különbséget téve az alapvető jogoknak „politikai viszonylatban”, illetve „nem politikai viszonyokban” felmerülő korlátozása között, az utóbbi körben a sajtószabadság nagyobb terjedelmű korlátozását tartotta elfogadhatónak, és ebbe a körbe sorolta a válaszadás alkalmazását. Ebből sem következik azonban, hogy a válaszadási jogot kizárólag közszereplőnek nem minősülő magánszemélyek vennék igénybe kizárólag nem politikai viszonyokban. A javaslat nem zárta ki a közszereplők jogérvényesítési lehetőségét, és mivel ők állnak a média érdeklődésének középpontjában, a válaszadással is nagyobb valószínűséggel élnének. A válaszadás mindenképpen sértette volna a közügyek vitathatóságára vonatkozó 1994-es alkotmánybírósági követelményeket, és a jelen esetben semmi sem indokolta ennek figyelmen kívül hagyását.

Az alkotmánybírák a válaszadás nyújtotta védelmet abban látták, hogy az „biztosíthatja a közleményről tudomást szerzők tájékoztatását a sértett álláspontjáról” – ez teszi a sajtószabadságnak az emberi méltóság mint általános személyiségi jog védelme érdekében szükséges korlátozásává.<sup>2</sup> Valójában azonban nem vizsgálták, hogy a hatályos személyiségvédelmi rendszerben a válaszadás hogyan funkcionálna, a gyakorlatban mit jelentene a sértett álláspontjának megjelentetése.

A jogrendszer jelenleg hatékonyan biztosítja a személyiség védelmét polgári jogi és büntetőjogi eszközök széles körével. Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel ítélt volna meg a válaszadás intézményének szükségességét, azt, hogy az a jelenlegi eszközökhöz képest nyújt a vélemény szabadság korlátozását megalapozó többletvédelmet. Holló András alkotmánybíró különvéleménye szerint „az alapjog többretekintésű korlátozása esetén a további korlátozás

törvényi tényállásának alkotmánybírósági vizsgálatát, a szükségesség-arányosság mércéjének alkalmazását nem önmagában az új törvényi korlátozás tekintetében kell elvégezni, hanem a meglévő és az új korlátozások komplex, egymásra vonatkoztatott értékelése alapján”.<sup>3</sup>

A válaszadási jog a személyhez fűződő jogot sértő véleményekkel és értékelésekkel szembeni fellépés lehetőségét teremtette volna meg. Vitathatatlan, hogy „egy vélemény vagy értékelés közlése [...] ugyanúgy sérthet személyhez fűződő jogokat, mint az egyszerű tényközlés”,<sup>4</sup> de az nagyon is kétséges, hogy a jogsérelem kiküszöbölhető a sértett véleményének vagy értékelésének közzétételével. A javaslat elvileg a személyhez fűződő jogok bármilyen sérelme esetén lehetővé teszi a válaszadás alkalmazását, gyakorlatilag azonban elsősorban a becsület csorbítására alkalmas tartalmakkal szemben nyújthatna orvoslást.<sup>5</sup>

Valamely kifejezés személyiségi jogot sértő jellege nem állapítható meg általánosan érvényes kritériumok alapján. A sértett és az érintett médium közötti vitát az esetek többségében csak a bíróság döntheti el. Nem biztos, hogy a sajtó-helyreigazítási eljárás, ami a kifogásolt tények valóságának vagy valótlanosságának bizonyítására irányul, megfelelő kereteket biztosít például a becsület sérelmével kapcsolatos ügyekben. Emellett viszont a jogsérelem hatékony orvoslása végett a személyhez fűződő jogok sajtó útján történő megsértésének minden esetére elfogadhatónak tűnne a soron kívüli eljárás előírása. Másrészt a sajtó számára a bírósági út jelentős kockázattal jár. Amennyiben a bíróság megállapítja a jogsértést, a médiumnak nemcsak a sértett választát kell közzétennie, hanem minden esetben számolnia kell a közérdekű bírság megfizetésével is. A javaslat egésze a sajtót olyan helyzetbe hozza, hogy az inkább minden feltételezett jogsértés esetén vita nélkül eleget tesz a válaszközlési kötelezettségnek, sőt kerüli a vitatható anyagok megjelentetését.

A válaszadási jog érvényesülését alapvetően meghatározza, hogy a bíróság a vélemények és értékelések milyen körét minősíti jogsértőnek. Ehhez megfelelő kiindulópontot jelent a Legfelsőbb Bíróságnak egy eseti döntéssel kapcsolatos megállapítása: „A bírálat, az értékelés részben tartalmában, részben kifejezőmódjában lehet jogsértő, jelentheti a bírálat szabadságának a túllépését. Tartalmában jogsértő, ha valótlan tényállításokat tartalmaz vagy fejez ki, illetve a valóság hamis színben történő feltüntetésére alkalmas. [...] Kifejezőmódjában akkor jogsértő az értékelés, a bírálat, ha aránytalanul túlzó, indokolatlanul bántó, lealázó, lekicsinylő.”<sup>6</sup> Az alkotmánybírák nem ragaszkodtak a tények és a vélemények közötti következetes különbségtételhez: a többségi határozat a

„tágabb értelemben vett válaszadás” alkotmányosságát vizsgálta, amely egyaránt kiterjed a jogsértő tényekkel és a jogsértő véleményekkel szembeni válaszadásra.

A valótlan tényállításokhoz kapcsolódó vélemények ellen jelenleg is megfelelő védelmet nyújt a sajtó-helyreigazítás: „A helyreigazítás szűkebb vagy tágabb értelmezése a bírói gyakorlatra tartozó kérdés. A tényállításokkal szoros összefüggésben levő vélemény leválasztása helyett az együttes reagálás lehetőségének biztosítása még értelmezhető a helyreigazítási eljárás iránti igénynek.”<sup>7</sup>

Míg a valótlan tényekkel okozott jogsérelmet általában orvosolja a valós tények közlése, igen nehéz lenne meghatározni a kifejezőmódjukban sértő véleményekre adott válasz tartalmát. A válaszadásnak a személyiségvédelem polgári jogi eszközei közé illesztéséből, valamint a jogérvényesítés lehetőségének szoros határidőkhöz kötéséből az következik, hogy a javaslatban megfogalmazott szankció célja elsősorban az elszenvedett sérelem kiküszöbölése lett volna. A köztársasági elnök a válaszközlés korlátozott reparatív hatására hivatkozott indítványában. Míg a tények objektív mérce alapján értékelhetők – igazak vagy hamisak –, a véleményeket minden befogadó maga értékeli és szubjektív megítélésétől függően fogadja vagy veti el. A jogsérelm kiküszöbölését a sértett társadalmi megítélésének kedvezővé válása jelentené, azonban „a sértett véleményének vagy értékelésének közlése egyáltalán nem eredményezi szükségszerűen a közvélekedés megváltoztatását”.<sup>8</sup>

A javaslat megfogalmazása a válasz tartalmával kapcsolatban lehetővé tesz egy igen szűk és egy igen tág értelmezést, ezzel nagyon bizonytalanná téve az intézmény rendeltetését, természetét. Reparatív szankcióként az intézmény nem biztosítana többet a jogsérelmre adott válasz lehetőségénél: a sértő tartalmakkal szemben a sértett legfeljebb felháborodásának, tiltakozásának adhatna hangot.<sup>9</sup> A válasz tehát nem a jogsértő anyag egészére, hanem kizárólag a jogsértő kifejezésekre irányulhat. Így értelmezve az intézmény igen kis mértékben bővíti a személyiségvédelem eszköztárát. Jogsérelm esetén a sértett jelenleg követelheti, hogy a jogsértő – adott esetben a médium – nyilatkozattal vagy más megfelelő módon adjon elégtételt, és hogy szükség esetén a jogsértő részéről vagy költségén – adott esetben magában a jogsértést elkövető médiumban – az elégtételnek megfelelő nyilvánosságot biztosítsanak.<sup>10</sup> A jogsértésre adott válasz ehhez képest mindössze annyi többletjogot jelentene, hogy a tiltakozást maga a sértett fogalmazná meg. A Ptk. alapján ugyanakkor jelenleg sincs akadálya annak, hogy az elégtételt jelentő nyilatkozat tartalmát a bíróság a sértett követeléseinek figyelem-

bevételével állapítsa meg. Annak ellenére, hogy a válaszadás polgári jogi szankcióként az emberi méltóság védelmét szolgálja, alkalmazása a hatályos személyiségvédelmi eszközökhöz képest nem jelentene olyan többletvédelmet, ami a sajtószabadság korlátozását elengedhetetlenül szükségessé tenné.

A többségi határozat végeredményben szintén a válasz tartalmának túlzott határozatlansága miatt ítélte alkotmányellenesnek a javaslatot. A Ptkm. „a válaszadás jogát nem korlátozza”, ezzel pedig a véleményszabadság aránytalan sérelmét okozza. Ennek kiküszöbölésére a határozat útmutatást nyújt a jogalkotónak: a válasz nem lehet jogsértő, terjedelme nem haladhatja meg lényegesen az alapközlemény terjedelmét, tartalma nem terjedhet túl az alapközleményén, korlátozni kell a több érintett által érvényesíthető válaszadást. A határozat összességében nem támaszt olyan követelményeket, amelyeket a mindenre elszánt törvényhozó ne teljesíthetne. Ez pedig a sajtószabadságra nézve nem túl biztató.

## VÁLASZADÁS ÉS HOZZÁFÉRÉS-SZABÁLYOZÁS

A javaslat szövegéből az előzőnél tágabb értelmezés is kiolvasható. E szerint a sértett saját véleménye vagy értékelése közzétételének követelésével nemcsak arra kapott volna lehetőséget, hogy saját megfogalmazásában kérje ki magának a jogsértést, hanem arra, hogy a jogsértő tartalomra válaszolva az adott kérdésben kifejtse saját álláspontját. Így értelmezve a válasz nem a jogsérelmet orvosolja, hanem annál szélesebb körű megszólalási lehetőséget biztosít a jogsértő sajtótermékben.

A válaszadás intézményét sem a javaslat betérjesztői, sem az alkotmánybírák nem tekintették kizárólag személyiségvédelmi eszköznek. Olyan eszközt láttak benne, amely „segítséget nyújt azoknak, akik egyébként gyengébb pozícióban vannak, mint a tömegtájékoztatási eszközök fölött rendelkezők”.<sup>11</sup> A válaszadási jog alkotmányosságának igazolására a javaslat betérjesztői az emberi méltóság és a jó hírnév védelme mellett hivatkoztak arra, hogy „a szabad véleménynyilvánítás alkotmányos elvébe ütközik az egyoldalú tájékoztatás, a »hallgattassék meg a másik fél is« elvének figyelmen kívül hagyása”.<sup>12</sup> Ezt az értelmezést támasztja alá, hogy a lex Rúpássy előszele, a lex Pokol a válaszadást nem személyiségi jogi sérelemhez kötötte, annak „a társadalmilag hátrányosnak tekintett vélemény és értékelés” ellen lett volna helye – e megoldás leplezetlen célja a hozzáférés biztosítása. A jelen esetben vizsgált törvénymódosítás előterjesztői az új jogintézménytől az általuk ideálisnak gondolt

média-étosz megvalósulását várták, amelyben az egyes médiumok „a vélemények széles skálájával ismergetik meg olvasóikat, nézőiket, illetve gondosan ügyelnek arra, hogy egy-egy markáns vélemény közlését követően az ellenvéleménynek is helyt adjanak”.<sup>13</sup> Az Alkotmánybíróság felismerte és elfogadta ezt a célkitűzést; megállapította, hogy „a válaszadási kötelezettséget [...] a közvélemény minél szélesebb alapon történő formálása, a több forrásból származó tájékoztatás indokolja”. Ez az elképzelés messze túlmutat a személyiségvédelem határain, és a válaszadással a médiához való hozzáférést szabályozza. A válaszadási jog hozzáférés-szabályozásként történő értelmezését Bihari Mihály alkotmánybíró fogadja el legkövetkezetesebben, párhuzamos indokolása szerint az intézmény kifejezetten „a sajtóban megjelenő vélemények pluralitásának biztosítását, a véleménymonopólium kialakulásának megakadályozását, a nem egyenlő eszközökkel folytatott nyilvános viták során a véleménypluralitást” szolgálja.

A véleménypluralitás megvalósulását szolgáló válaszadási jog jelenleg is létezik a jogrendszerben. A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Rtv.) a rádió – vagy televízió – műsorszolgáltatót meghatározott álláspont közzétételére kötelezi, amennyiben az „a vétekkörzet lakosságát foglalkoztató társadalmi kérdésben egyoldalúan tájékoztat, különösen ha a vitatott kérdésben egyetlen vagy egyoldalú álláspont megjelenítésére vagy kifejezésére ad lehetőséget, vagy ha egyéb módon súlyosan megsérti a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét”.<sup>14</sup> Az Rtv.-ben megfogalmazott válaszadási jog a hagyományos elektronikus médiumokkal (rádió, televízió) szemben támasztott kiegyensúlyozottság érvényesítésének eszköze, amely külső beavatkozással szélesíti a megjelenített vélemények körét. A kiegyensúlyozottság a médiumot működtető szervezet – a tulajdonos, a szerkesztő – szempontjából a véleményszabadság, a szerkesztési szabadság jelentős korlátozása: nem képviselheti feltétel nélkül saját álláspontját, és helyt kell adnia olyan véleményeknek, amelyekkel nem ért egyet. A társadalomban jelen lévő különböző érdekcsoportok számára a kiegyensúlyozottság a médiumhoz való hozzáférést, az őket érintő kérdésekben való megszólalás lehetőségét biztosítja. Végül a társadalom egésze számára a nyilvánosság megfelelő működésének garanciáját jelenti, amelyben elvileg a társadalom minden egyes tagja egy meghatározott kérdésben az összes releváns vélemény ismeretében alakíthatja ki saját álláspontját. A Ptk. módosítása – tágabb értelmezése mellett – ezt a hozzáférési jogot terjesztette volna ki a sajtó egészére. Kérdés azonban, hogy van-e ennek alkotmányos indoka.

## A SAJTÓSZABADSÁG AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

Az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) számú határozatában dolgozta ki a sajtószabadság többszintű, az egyes médiumok jellemzőihez igazodó korlátozhatóságának rendszerét, megteremtve ezzel a hatályos médiaszabályozás alapjait. A lex Répássy-határozat azonban meg sem említi az 1992-es döntést, kapcsolatát a jelen ügygel, a különvélemények közül is csak Kukorelli István alkotmánybíró vizsgálja. Ahogyan a közszereplők személyiségvédelmével kapcsolatban, az alkotmánybírák a médiumok differenciált szabályozhatóságával kapcsolatban is lényegében magyarázat nélkül tekintettek el a maguk által meghatározott keretek figyelembevételétől.

Az 1992-es határozat szerint az államnak kötelessége, hogy biztosítsa a demokratikus közvélemény kialakulásának feltételeit és működése fenntartását, azt, hogy lehetővé váljon minden releváns vélemény nyilvános kifejezésre juttatása és ütköztetése. A demokratikus közvélemény e kötelezettség alapján a médiaszabadság külső korlátja. A média társadalmi rendeltetése, a tájékoztatásban és a véleményformálásban betöltött szerepe a sajtószabadság sajátos – a véleményszabadság anyajogából levezetett más alapjog vonatkozásában nem érvényesülő – korlátozásának alapja lehet. A korlátozhatóság azonban nem független az egyes médiumok technikai és társadalmi jellemzőitől. A médium sajátosságai határozzák meg azt, hogy az állami beavatkozás milyen módja és terjedelme képes garantálni a lehető legtöbb vélemény megjelenítését.

Az 57/2001. (XII. 5.) AB határozatban a demokratikus közvélemény alakításában betöltött szerep nem a sajtószabadság korlátozásának, hanem éppen a sajtószabadság biztosításának elsődleges indokaként jelenik meg. Az Alkotmánybíróság értékes és kevésbé értékes közlemények között különböztet: a vélemény- és sajtószabadság szűk körben korlátozható akkor, „ha politikai vitáról, az állam bírálatáról van szó”, tágabb körben, ha „a közleményt gazdasági érdekből a gazdasági élet egyik résztvevője teszi gazdasági verseny keretei között a gazdasági élet másik résztvevőjéről”. Másképpen érvényesül a sajtószabadság akkor, amikor a sajtó politikai – tájékoztató, közvéleményformáló – szerepet tölt be, mint amikor „csak” a véleménynyilvánítás eszköze. Ebből a megközelítésből a sajtószabadság elgondolkodtató koncepciója vezethető le: a politikai lapok szabadsága például szélesebb, mint az elsősorban gazdasági vállalkozásnak tekinthető bulvárlapoké, a hírműsorok érdemesebbek a védelemre, mint a szórakoztató műsorok. A határo-

zatban az alkotmánybíráknak az a – tulajdonképpen már az 1992-es döntésből is kiolvasható – törekvése fejeződik ki, hogy a sajtószabadság garantálásának valamilyen önmagán túli indokot keressenek; ezt az indokot a közvélemény-formáló szerepben találták meg. Alátámasztja ezt a 22/1999. (VI. 30.) AB határozat is, amely szerint „a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjog biztosítása az állam alkotmányos kötelezettségévé teszi a közszolgálati műsor- és hírszolgáltatók folyamatos és zavartalan működését”. Ebben az álláspontban a média mint információs és tájékoztatási monopólium jelenik meg, pedig a közérdekű adatok mindenki számára, bármilyen intézményi közvetítés nélkül elérhetők. Nem igaz, hogy a közösség tájékoztatásának egyetlen eszköze a sajtó (vagy éppen a közszolgálati média), és az sem igaz, hogy a média szabadságát feltétlenül a közvélemény formálásában betöltött szerepére kell visszavezetni. A sajtószabadság a politikai jellegű hírektől való tartózkodás szabadságát is magában foglalja. A közügyek megvitatásában, a közvélemény alakításában való részvétel a sajtónak elsősorban joga, nem pedig kötelessége. Véleményem szerint nem fogadható el a politikai nyilvánosság alakításában szerepet nem vállaló – egyébként viszont társadalmilag hasznos és szükséges – médiumok diszkriminációja. A sajtó minden formájára igaz, hogy „a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi”.<sup>15</sup>

## HOZZÁFÉRÉS A SZŰKÖS ERŐFORRÁSOKHOZ

Az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) számú határozatában rögzítette azokat a feltételeket, amelyek szükségessé és alkotmányosan indokoltá teszik a médiumhoz való hozzáférést, azaz meghatározott álláspontok megjelenítésének jogi kikényszerítését. A hozzáférés szabályozásával az állam a véleményszabadság gyakorlásához szükséges szűkös javakat a közérdek érvényesülésére figyelemmel osztja el, így biztosítva, hogy a társadalmi nyilvánosság a vélemények lehető legszélesebb körének összemérésén alapuljon. Az állami beavatkozás eredményeként a médiapiacra elvileg több szereplő, a vélemények piacán elvileg több álláspont jelenhet meg, mint amennyinek a szűkös erőforrások természetes – piaci – körülmények között teret engednének. A hagyományos elektronikus médiára vonatkozó jogszabályok ennek megfelelően egyrészt a műsorszolgáltatási jogosultságok, másrészt a műsoridő elosztásáról rendelkeznek; ezek érvényesítése speciális engedélyezési és felügyeleti eljárások keretében történik. A beavatkozás egyik for-

mája a szolgáltatók tulajdonosi szerkezetére és piacszerezésére vonatkozó, az általános versenyszabályoknál szigorúbb feltételek előírása. Ennek célja, hogy a korlátozottan rendelkezésre álló fizikai tényezők elosztásánál a lehető legnagyobb számú önálló médiapiaci szereplő jusson tartalomszolgáltatási lehetőséghez.<sup>16</sup> A hozzáférés-szabályozás másik módja a speciális tartalomszabályozás. Ahhoz, hogy a közügyek vitatásában az adott kérdésre vonatkozó minden releváns álláspont kifejezésre jusson, az állam előírja a szolgáltatás sokszínűségének és kiegyensúlyozottségének követelményét.<sup>17</sup>

A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat szerint a legnagyobb terjedelmű állami beavatkozás a közpénzekből, társadalmi ellenőrzés alatt működő közszolgálati médiumok esetében igazolható. Ez biztosítja – legalábbis elvileg – az alapvető információs és kulturális szolgáltatásként funkcionáló, a nem piacképes tartalmakat megjelenítő közszolgálati műsorszolgáltatók viszonylagos védelmét a médiapiaci versennyel szemben, valamint a működéshez felhasznált közpénzek hatékony felhasználását. A közszolgáltatásigazgatásról szóló törvény szerinti a társadalom egészét szólítja meg, a közszolgálati médiumokhoz ezért minden társadalmi érdekcsoportnak egyenlő eséllyel kell hozzáférnie. A széles körű hozzáférés a közszolgáltatásigazgatást egyrészt a társadalmi nyilvánosság meghatározó fórumává teszi, másrészt garantálja az intézmények pártatlanságát. Ennek megfelelően rájuk nézve „a törvényhozó olyan törvényeket köteles alkotni, amelyek anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valószínű tájékoztatást az egyes intézményeken belül lehetővé és kötelezővé teszik, és az ilyen működés megőrzését biztosítják”.<sup>18</sup>

A közszolgálati szférán kívüli elektronikus médiumok befolyásolására az Alkotmánybíróság a fenténél szűkebb terjedelmű beavatkozást tartott indokoltnak. A sajtószabadság sajátos korlátozásának e körben is helye van, mivel „az alapjog gyakorlását összhangba kell hozni megvalósítása technikai feltételeinek »szűkösségével«, azaz a felhasználható frekvenciák (belátható időn belül) véges voltával”. Ezzel a magyar alkotmánybírák követték más országok alkotmányvédő szerveinek gyakorlatát, többek között az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának a Red Lion-ügyben hozott – az 57/2001. (XII. 5.) AB határozatban tévesen idézett – ítéletét, amely a Szövetségi Kommunikációs Bizottság *fairness doctrine*-jét a frekvenciaszűkösségre hivatkozva találta összeegyeztethetőnek az első kiegészítéssel.<sup>19</sup> A szűkösség túlzó értelmezése lenne azt állítani, hogy a kirekesztett véleménynek egyáltalán nincs lehetősége a nyilvánosság előtt kifejezésre jutni – a nyilvánosság soha nem szűkül egyetlen

len médiumra. Az elektronikus média azonban nemcsak meghatározhatja a nyilvánosság témáit és szereplőit, de hatékonyan elő is segítheti a neki tetsző álláspont széles körű elfogadását. Ennek egyik összetevője az, hogy a tömegkommunikáció mint egyirányú folyamat nem biztosítja a közleményekre történő reagálás lehetőségét, a közösség aktív részvételével zajló vitát – ezzel a közlemények feltétel és kritika nélküli elfogadására ösztönöz. A német Alkotmánybíróság szerint az elektronikus médiumok működéséből származó további sajátos veszélyforrások a széles körben kifejtett hatás, az aktualitás, valamint a mozgóképek, hangok és élő tudósítások meggyőző ereje.<sup>20</sup>

Az Alkotmánybíróság 1992-es határozata szerint a demokratikus közvélemény védelme érdekében a médiumok működését jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal úgy kell befolyásolni, hogy elvileg lehetővé tegyék a társadalomban jelenlévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű kifejezésre jutását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást. E médiumoknál tehát a demokratikus közvéleményre tekintettel szintén szükség van a hozzáférés szabályozására, a nyilvános fórumok elérhetőségének állami garantálására. A határozatban megfogalmazott követelményekkel kapcsolatban két dolgot kell kiemelni. Egyrészt a kiegyensúlyozottságot az Alkotmánybíróság nem az elektronikus média egészére tartja érvényesítendőnek, hanem csak ennél jóval szűkebb körben, a szűkös erőforrásokat felhasználó médiumokra vonatkozóan. A kiegyensúlyozottság megvalósulását másrészt nem az egyes médiumokat, hanem „a rádió és televízió egészét tekintve kell biztosítani; a törvényhozó döntésére tartozik, hogy az ezt a kötelezettséget alapvetően viselő országos közszolgálati rádió és televízió mellett milyen terheket hárít a helyi és kereskedelmi adásokra”.<sup>21</sup>

A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét a magyar jogrendszerben az Rtv. állapította meg. A kiegyensúlyozottság érvényesítésének és a Ptk. most vizsgált módosításában megfogalmazott válaszadásnak a szabályozásában nagyon hasonló elemek fedezhetők fel, mindenekelőtt a jogkövetkezményekre és az eljárásra vonatkozóan. A sértett mindkét intézmény segítségével gyors eljárás keretében lehetőséget kap saját véleménye vagy értékelése, illetve álláspontja megjelenítésére, sőt mindkét szankcióhoz kapcsolódik bírság. A hasonlóság alapján indokoltnak tűnik a már régebb óta hatályos jogintézmény vizsgálata. A kiegyensúlyozottság Rtv.-beli szabályozásának elemzése arra mutat rá, hogy ez a követelmény elsősorban nem az egyéni érdekeket, hanem a közérdeket védi olyan sérelmekkel szemben, amelyeket a

nyilvánosság korlátozottan rendelkezésre álló fórumairól való kiszorulás okoz.

Az Rtv. a kiegyensúlyozottságot egymással szorosan összefüggő, a szerkesztés szabadságát korlátozó tartalmi követelmények egységeként határozza meg; kimondja, hogy a közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, vitatott kérdésekről a tájékoztatásnak sokoldalúnak, tényszerűnek, időszerűnek, tárgyilagosnak és kiegyensúlyozottnak kell lennie.<sup>22</sup> A kiegyensúlyozottság olyan átfogó követelmény, amelynek megvalósulásához szükség van az egyes rész követelmények teljesülésére: a tájékoztatás csak akkor lehet kiegyensúlyozott, ha sokoldalú és tárgyilagos – ekkor már teljesül a tényszerűség is, amihez kapcsolódik az időszerűség.<sup>23</sup> A törvény arra kötelezi a műsorszolgáltatót, hogy az adott kérdésre vonatkozóan megszólaltassa minden releváns vélemény hiteles képviselőjét. A releváns vélemények köre csak konkrét esetekben határozható meg, ugyanakkor „a kiegyensúlyozottság követelménye objektív. Vagyis nem az a kérdés csupán, vajon [a műsorszolgáltató] nem akarja-e szántsándékkal előnyben részesíteni valamely ideológia vagy politikai párt képviselőit, hanem az is, nem teszi-e ezt akarata ellenére.”<sup>24</sup>

A törvényhozó túlteljesítette az Alkotmánybíróság által támasztott követelményeket: a kiegyensúlyozottságot minden egyes műsorszolgáltatóval szemben megköveteli. Vitatható ennek a megoldásnak az alkotmányossága, elsősorban azért, mert az elektronikus médiumok jelentős része már nem függ a frekvenciák szűkösségétől. Az Rtv. azonban nem várja minden egyes műsorszámotól az összes vélemény bemutatását; a kiegyensúlyozottságnak alapvetően a műsorszolgáltatásban közzétett műsorszámok összességében, illetve ezek bármely tartalom vagy műfaj szerinti csoportjában kell megvalósulnia.<sup>25</sup>

## KIEGYENSÚLYOZOTTSÁG ÉS VÁLASZADÁSI JOG

A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye nem csak törvényi deklaráció; annak érvényesítésére az Rtv. létrehozott egy speciális jogorvoslati fórumot és egy speciális eljárást, megsértését pedig megfelelő szankciókkal bünteti. Egyoldalú tájékoztatás esetén a jogsérelem kiküszöbölése végett a sértettnek először a műsorszolgáltatóhoz kell fordulnia, külső fórumok csak az egyeztetés eredménytelensége esetén avatkoznak a vitába.<sup>26</sup> Kifejezetten ennek az eljárásnak a lebonyolítására jött létre az Országos Rádió és Televízió Testület (a továbbiakban: testület) panaszbizottsága, amely az egyes esetekben háromtagú tanácsban jár el.<sup>27</sup> A kiegyensúlyozottság sérelmét az

Rtv. vagy az érintett válaszadási jogával, vagy a panaszbizottság által meghatározott tartalmú közlemény közzétételével orvosolja. A panaszbizottság határozatában arra kötelezheti a műsorszolgáltatót, hogy lehetőséget adjon a kifogást tevőnek álláspontja megjelenítésére, illetve arra, hogy a határozatban megjelölt időpontban és módon, értékelő magyarázat nélkül közölje a panaszbizottság állásfoglalását. Ezen felül a tájékoztatás kiegyensúlyozottságának súlyosabb vagy ismételt sérelme esetén kezdeményezheti, hogy a testület bírságot szabjon ki.<sup>28</sup>

A hozzáférés-szabályozás és a személyiségvédelem az Rtv. biztosította válaszadási jog esetében is összekapcsolódhat. A kiegyensúlyozottság egyéni érdeksérelemhez kapcsolódó megsértése nagyon gyakran a személyhez fűződő jogok sérelmével is jár; ha a kifogást tevő lehetőséget kap álláspontja megjelenítésére, lényegében megvalósul a „tág értelemben vett válaszadás”. Az egyoldalú tájékoztatás a jó hírnév sérelmét okozta abban a műsorban, amely meg nem nevezett gazdasági társaságok jogszerűtlen magatartásával foglalkozott, a kérdéssel kapcsolatos véleményeket ismertetett. A riport végén az ügyben nem érintett panaszos cégtáblája volt látható. Az eljáró tanács szerint a panaszos nevének a riportban való szerepeltetése estén a sokoldalúság, tárgyilagosság és kiegyensúlyozottság követelménye akkor teljesül, „ha az így érintetté vált és megismert panaszos véleményét kifejezheti az adott műsorban”.<sup>29</sup> A kiegyensúlyozottság érvényesítése lehetővé teszi a valótlan, hírnévrontó tartalmakkal okozott személyiségi jogi sérelem kiküszöbölését. Egy másik ügyben a tájékoztatás egyoldalúsága indokolatlanul bántó kifejezések használatával valósult meg. Az egyik közszolgálati műsorszolgáltató műsorában számos negatív, a becsület csorbítására alkalmas megállapítás hangzott el a zsidó hitközség egykori és mai vezetőiről, akik közül a riport kizárólag a kifogást tevőt jelölte meg név szerint. Az érintett becsületének sérelmét a tájékoztatás egyoldalúsága okozta, a műsorszolgáltató mindkét jogsértést „helyrehozhatná [...] azzal, hogy szót ad a panaszosnak a műsorban”.<sup>30</sup>

A hozzáférési jog azonban nagyon gyakran nem kötődik egyéni érdeksérelemhez. Valódi rendeltetése annak vizsgálatával állapítható meg, hogy ki és milyen feltételekkel jogosult panaszra, illetve válaszadásra. Az Rtv. szerint panaszbizottsági eljárást a kifogást tevők két csoportja, egyrészt „a kifejezésre nem juttatott álláspont képviselője”, másrészt „a sérelmet szenvedett” kezdeményezhet.<sup>31</sup> A törvény szövegéből az következik, hogy a kiegyensúlyozottság megsértésekor a kifejezésre nem juttatott álláspont képviselőjén kívül mások is sérelmet szenvednek. A panaszbizottság ez alapján a lehető legszélesebben ha-

tározza meg a panaszra jogosultak körét: gyakorlatában a kiegyensúlyozottságot a műsorszolgáltatás legáltalánosabb követelményének tekinti, amelynek megsértése a közösség egészét érinti, védelmében a közösség bármely tagja felléphet.<sup>32</sup>

A panaszbizottság néhány esetének elemzése arra ad választ, hogy a kiegyensúlyozottság megsértése milyen feltételek mellett teremt jogot a megszólaláshoz, a válaszadáshoz. Elutasította a panaszbizottság azt a bósi vízlépcsővel foglalkozó műsorra vonatkozó panaszbeadványt, amelyben a panaszos kifogásolja, hogy az általa képviselt társadalmi szervezet nem kapott lehetőséget álláspontja kifejtésére.<sup>33</sup> Ugyanennek a panaszosnak azt a beadványát is megalapozatlannak találta az eljáró tanács, amelyben azt kifogásolta, hogy – miközben egy másik civil szervezet álláspontját a műsorszolgáltató ismertette – az általa képviselt szervezet NATO-csatlakozással kapcsolatos véleményét „nem szerkesztették be a műsorba”.<sup>34</sup> A panaszbizottság szerint a műsorszolgáltató ezekben az esetekben eleget tett a kiegyensúlyozottság követelményének, mivel minden releváns álláspontot megjelentetett. A műsorban megszólaltatott személyek a döntés értelmében képviselték az adott kérdésre vonatkozó összes releváns véleményt; a panaszos álláspontja akkor is kifejezésre juthatott, ha ő maga nem kapott lehetőséget annak ismertetésére.

Helyt adott a panaszbizottság egy közvéleménykutató intézet panaszának, amelyben az intézet azt kifogásolta, hogy a közszolgálati televízió híradója nem ismertette a pártok támogatottságára vonatkozó kutatásainak eredményét, miközben közzétette két másik közvéleménykutató mérési eredményeit. A kifogást tevő intézet a híradóban közöltektől jelentősen eltérő eredményekre jutott. Az eljáró tanács megállapította, hogy „egyetlen közvéleménykutató sem formálhat igényt mérési eredményeinek a híradóban történő közzétételére”, de az adott esetben a kiegyensúlyozott tájékoztatás megkövetelte volna az eltérő eredmények ismertetését.<sup>35</sup> Ebben az esetben nem jelenhetett meg minden releváns álláspont: a tájékoztatás egyoldalú volt. Ez sérti a meg nem jelenített álláspont képviselőjének érdekeit és sérti a közösség érdekeit. A közösség csak akkor alakíthat ki megalapozott, önálló véleményt, ha az ellentétes álláspont képviselője lehetőséget kap a megszólalásra. Az egyéni érdek érvényesülése a közérdek érvényesülésének feltétele, a kifogást tevő válaszadási jogának érvényesítésével teljesül a tájékoztatás kiegyensúlyozottsága.

A kiegyensúlyozottság követelményét mindegyik ismertett döntés a közérdekhez kapcsolja. Nem sértül a közérdek, ha a releváns vélemények kifejezésre jutnak, mert a műsorszolgáltatás így megfelelő segít-

séget nyújt a közönségnek saját véleménye kialakításához. Ehhez képest a magánérdek – a panaszos, az egyén véleménynyilvánításához fűződő érdeke – másodlagos: figyelmen kívül hagyható, ha nem befolyásolja a közérdek érvényesülését, érvényesítendő, ha az a közérdek érvényesüléséhez szükséges. A tájékoztatás egyoldalúságára hivatkozva „senki sem követelheti [...] azt, hogy személye szerepeljen valamelyik hírműsorban”.<sup>36</sup> A kiegyensúlyozottság érvényesülése nem a lehető legnagyobb számú szereplő megszólaltatásától, hanem az adott kérdésre vonatkozó álláspontok lehető legszélesebb körének bemutatásától függ. Az Rtv. is rögzíti ezt az elvet abban a rendelkezésben, amely szerint „nem élhet a kifogásolás jogával a kifogást tevő, ha az ismertetésre nem juttatott álláspontja ismertetésére ezen álláspont más képviselője már lehetőséget kapott”.<sup>37</sup> A kiegyensúlyozottság követelményében egy beszélő (a műsorszolgáltató) egyéni érdekével – véleményszabadságával, szerkesztési szabadságával – szemben nem egy másik beszélő (a meg nem szólaltatott) egyéni érdeke – véleményszabadsága, megszólalási joga – áll, hanem a teljes körű tájékozódáshoz fűződő közérdek. A vitatott kérdések teljes körű megismerése alapvető feltétele a megalapozott vélemény- és akaratképzésnek, ami nélkül demokratikus döntéshozatal és ellenőrzés nem képzelhető el. A kiegyensúlyozottság rendeltetése alapján tehát a műsorkészítők szerkesztési szabadságát a közönségnek a teljes körű tájékozódáshoz való joga korlátozza.

A kiegyensúlyozottság korlátaira hívja fel a figyelmet a testületnek egy panaszbizottsági határozat elleni fellebbezés során született döntése. A testület a panasznak helyt adott, és ennek indoklásaként megállapította, hogy „az adás keretében a műsorszolgáltató a kormány álláspontját és az azzal szemben megnyilvánuló ellenzéki véleményt ismertette. A társadalomban azonban az ismertetéstől eltérő álláspont is létezik, ezen vélemény megjelenítésére azonban nem került sor.”<sup>38</sup> A határozat az elektronikus médiumok teremtette nyilvánosság reprezentativitására mutat rá, arra, hogy a sokszínűség nem terjedhet túl az uralkodó nézetek bemutatásán. A társadalmi kérdéseket a média gyakran a kormány–ellenzék szembenállásra egyszerűsíti le, és az ide nem besorolható vélemények kiszorulnak a nyilvános térből. A műsorszolgáltatótól ugyanakkor nem várható el, hogy – akár egy műsor számon belül, akár a műsor egészében – mindenkit megszólaltasson, akinek az adott kérdésben véleménye van: egy-egy kérdésben elvileg minden egyes személynek és csoportnak van véleménye és joga ahhoz, hogy ezt nyilvánosságra hozza.

A panaszbizottság erre vonatkozóan rugalmas mércét állított, amikor egy határozatában kimondta, hogy

egy álláspontok be nem mutatása ellenére nem sérült a kiegyensúlyozottság követelménye, mert „a műsorszolgáltató az adott helyzetben elvárható gondossággal próbálta kiválasztani a bekövetkezett esemény szélesebb összefüggéseinek megvilágításához szükséges hírforrásokat, észrevételeket”.<sup>39</sup> Egy másik döntés azért nem állapított meg jogsértést, mert a műsor szerkesztői „az ügy bonyolultságának megfelelően körültekintően jártak el”.<sup>40</sup> Az elvárható gondosság természetesen nem terjed túl a megszólalás lehetőségének felajánlásán: nincs helye panaszbizottsági eljárásnak, ha a kifogást tevő álláspontjának ismertetésére lehetőséget kapott, de azzal nem élt.<sup>41</sup> Nem teljesül az elvárható gondosság azzal, ha a hallgatók telefonon elmondott véleményét előben közvetítő műsorban a műsorvezető felszólítja a panaszost, hogy „ő is telefonálhat, ha nyilatkozni kíván”.<sup>42</sup>

A kiegyensúlyozottság a törvény rendelkezései és a panaszbizottság gyakorlata alapján összességében a műsorszolgáltatásban érvényesítendő objektív követelmény, amely az adott kérdést érintő, elvárható gondossággal összegyűjtött lehető legtöbb releváns vélemény megjelenítésével elősegíti a közönség megalapozott vélemény- és akaratképzését.

## TERMÉSZETES SOKSZÍNŰSÉG

Jelenleg a rádió és a televízió kívül más médiumot jogszabály nem kötelez meghatározott vélemények megjelenítésére. Az Alkotmánybíróság 1992-es döntése szerint a közszolgálati és a frekvencián terjesztett műsorszolgáltatásokon kívüli körben – így mindenekelőtt a nyomtatott sajtó esetében – „a sajtószabadságot [...] elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja”. Az Alkotmánybíróság tehát csak az elektronikus médiumok egy részénél látta szükségesnek a sajtószabadság sajátos korlátozását, a pozitív állami beavatkozást. Míg ezekben az esetekben az állam beavatkozása mesterségesen teremtette meg a demokratikus közvélemény működésének feltételeit, minden más médium esetében a be nem avatkozás éri el ugyanezt a célt. „Ezzel a tartózkodással az állam elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban.” Alkotmányosan nem indokolható a nyilvánosság rendelkezésre álló fórumainak megosztása, az azokhoz való hozzáférés jogi kikényszerítése, mivel nincs olyan tényező, ami kizárná tetszőleges számú új fórum alapítását. Külső beavatkozás nélkül is elvileg minden álláspontnak egyenlő esélye van a nyilvánosság előtt megjelenni. A természetes sokszínűség fenntartása végett az állam csak kirívó esetekben léphet fel; feladata

annyi, hogy megakadályozza a tájékoztatási monopóliumok kialakulását.

A nyomtatott sajtóra vonatkozó hozzáférés-szabályozást vizsgálta az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága egy – a megtámadott képviselőjelöltnek válaszádi jogot biztosító – floridai törvény alkotmányosságának vizsgálatakor.<sup>43</sup> Az amerikai bírónak lényegében ugyanazt a kérdést kellett eldönteniük, mint a magyar alkotmányöröknek a lex Rúpássyval kapcsolatban. A két testület nagyon hasonló feltételekből kiindulva alapvetően eltérő eredményre jutott. Az amerikai Legfelsőbb Bíróság döntése szerint a kormányzat által kikényszerített hozzáférési jog elkerülhetetlenül „elfojtja az erőt és korlátozza a nyilvános vita sokoldalúságát”. Mivel a törvény a szerkesztők feladatait részben átveszi, akkor sem volna összeegyeztethető az első kiegészítéssel, ha a kötelező hozzáférést teljesítve az újság nem nézne szembe járulékos költségekkel és a válaszádiával számolva nem kényszerülne hírek és vélemények közlésének mellőzésére. Az újságba kerülő anyagok kiválasztása, valamint a terjedelem és tartalom korlátaira vonatkozó döntések, továbbá a közügyekkel és a köztisztviselőkkel való bánásmód – akár tisztességes, akár nem az – a szerkesztői ellenőrzés és megítélés körébe tartozik. Ezért a Legfelsőbb Bíróság alkotmányellenesnek ítélte a nyomtatott sajtóval szemben megfogalmazott minden kényszert, amely azt saját meggyőződése szerint nem publikálható anyagok közzétételére kötelezi.

A Ptk. módosítása a válaszádi jogát nem korlátozza a médiumok meghatározott típusaira – a hozzáférés-szabályozást kiterjeszti a sajtó egészére. A személyhez fűződő jogok védelmének álcázva az egész médiarendszert olyan modellt szerinte akarja átalakítani, amelyben a társadalomban jelen lévő vélemények kiegyensúlyozott megjelenítése a sajtó jogilag kikényszeríthető kötelessége. A sajtószabadság igen lényeges összetevője, hogy a tulajdonos és a szerkesztő szabadon válogasson a vélemények között – ez adja az adott médium arculatát. Nem igaz a javaslat indokolásának az a megállapítása, amely szerint a válaszádi megtagadása „az illető szabad véleménynyilvánításhoz való jogát is megsérti”.<sup>44</sup> A sajtószabadság elsősorban a sajtó, a médium szabadsága, nem pedig a megszólalni akaró egyéneké: „Alkotmányunk sem biztosít jogot senki számára, hogy nézetét, véleményét az általa kiválasztott sajtóterméken keresztül juttassa el a külvilághoz.”<sup>45</sup> Akkor is így van ez, ha gyakorlatilag, elsősorban anyagi korlátok miatt, a lapalapítás jogával sem élhet mindenki. A médiaszabadság nem tehet többet e lehetőség biztosításánál, ezt azonban meg kell tennie. Ha a szabadság gyakorlása nem veszélyezteti és nem akadályozza a demokratikus

közvélemény működését és egyébként sem ütközik külső korlátba, akkor korlátozásának nincs alkotmányos indoka. Ezt fogalmazta meg Kiss László alkotmánybíró „a többségi határozat mögött meghúzódó sajtónyilvánosságra vonatkozó felfogás” kritikájában; különvéleménye szerint „a vélemények többszólalmúságát toleráló és biztosító alkotmányos rendszerben a sajtónyilvánosság lehetővé teszi, hogy az érintett személyek – tipikusan a közszereplők – elmondhassák, ütköztethessék véleményüket. Demokratikus viszonyok között a sajtópiac pluralitása a tömegtájékoztatási eszközök versenyét is megteremti.” Különösen igaz ez a most formálódó interaktív-globális médiarendszerre.

## PARADIGMAVÁLTÁS A MÉDIASZABÁLYOZÁSBAN

Érdemes végül megvizsgálni, hogy a technológiai fejlődés milyen hatással lehet a médiaszabályozás, a hozzáférés-szabályozás jövőjére. A rádiós és televíziós műsorszolgáltatás is egyre kevésbé függ a korlátozottan rendelkezésre álló frekvenciáktól; a közönség ugyanazt a tartalmat egyre több közvetítő útján érheti el. A kiegyensúlyozottság követelménye olyan médiamodellben született, amelynek alapvető jellemzője a szűkösség és az egyoldalúság. Az információs és kommunikációs technológiák fejlődése érvénytelené tette ezeket a kiindulópontokat. A folyamat első állomásai a kábelrendszerek és a műholdak voltak, a távközlés, a számítástechnika és a média gyorsuló összefonódása pedig újabb lehetőségeket nyit. Az internet, a digitális technológia a hagyományos tömegkommunikációtól alapvetően eltérő kommunikációs rendszert hoz létre. A médiakonvergencia<sup>46</sup> folyamatában formálódó új médiarendszer a szereplők és a szolgáltatások körének tetszőleges bővíthetőségére és az interaktivitásra épül.

Az új médiumokat a tárolási és terjesztési kapacitások bősége jellemzi, ami egyrészt minden eddiginél nagyobb választási lehetőséget biztosít a felhasználó számára, másrészt minden eddiginél nagyobb számú beszélő megjelenését teszi lehetővé. Ehhez hozzájárul az is, hogy a hozzáférés minden eddiginél alacsonyabb ráfordítást igényel. Az egyéni és a tömegkommunikáció határán születő médiumok megteremtik a folyamatos és azonnali visszacsatolás lehetőségét, a kapott tartalomra a felhasználó azonnal reagálhat, sok esetben pedig a tartalom nem más, mint a felhasználók közötti párbeszéd. Az új rendszer a médiafelhasználás tudatosságát erősíti; a felhasználó megtalálhatja az őt érdeklő tartalmakat és elkerülheti a neki nem tetszőket – az ő kezébe kerül a szelektálás lehetősége.



ge. A kialakuló nyilvánosság nem szerkesztett nyilvánosság, a tartalmak közvetítés nélkül jelenhetnek meg: minden egyén és társadalmi csoport azt és olyan formában tehet közzé, amit és ahogyan helyesnek tart. A beszélőből és a befogadóból egyaránt résztvevő lesz.

A formálódó médiarendszer – a nyilvános viták számára minden korábbinál hatékonyabb fórumokat biztosítva – magában rejti az általános hozzáférés lehetőségét: „feloldhatja a be nem avatkozás és a sokszínűség között feszülő konfliktust”.<sup>47</sup> A technológia alkalmas a térbeli, időbeli és kulturális távolságok áthidalására, megteremtheti a globális nyilvánosság kereteit. A sokszínűség a rendszer lényegi sajátossága, amely önmagától, külső beavatkozás nélkül létrejön – a közösség érdekei az állam nélkül is érvényesülnek. Nincs értelme bármilyen egyensúlyról beszélni, ha a beszélők száma korlátlanul növelhető. Az új médiumok – elsősorban az internet – nagyon alacsony ráfordítással teszik lehetővé, hogy álláspontját bárki bármely kérdésben nyilvánosan ismeresse. Az információhoz jutás tudatossága értelmetlenné teszi a beavatkozást, mert a felhasználó nagyon könnyen elkerülheti a neki nem tetsző tartalmakat. Az interaktivitás, az azonnali reagálás lehetősége ugyanakkor minden külső beavatkozásnál hatékonyabban garantálja a szemben álló vélemények kifejezésre juttatását és tényleges ütköztetését, a társadalmi kérdések nyilvános megvitatását.<sup>48</sup> A lex Répássy éppen e folyamatokkal ellentétes irányba indult el. Amikor a válaszadásnak, a hozzáférés-szabályozásnak már azokon a területeken is egyre kisebb létjogosultsága van, amelyeken eddig működött, akkor a magyar jogalkotás kiterjesztené azt a média egészére. A magyar médiaszabályozás nem tud kilépni a megkésetttség állapotából.

Mindez nem azt jelenti, hogy a média területén egyáltalán nincs szükség állami beavatkozásra. Az új lehetőségekkel új problémák járnak, amelyek közül sokat az állam és a jog képes megoldani. Egyrészt továbbra is garantálni kell az egyén védelmét, hatékony jogérvényesítési eszközökkel fenn kell tartani a védelem eddigi szintjét. Ehhez az államnak teret kell engednie az új viszonyokhoz rugalmasabban alkalmazkodó önszabályozó mechanizmusoknak és támogatnia kell az olyan (technikai) eszközök elterjedését, amelyek képessé teszik az egyént önmaga megvédésére. Másrészt az állami beavatkozás megakadályozhatja, hogy egyes csoportok kiszoruljanak a nyilvánosság új tereiből. Ennek eszköze lehet az információs szolgáltatásokhoz való – tartalomsemleges – hozzáférés biztosítása (mint például a távközlési szabályozásban előírt egyetemes szolgáltatás), valamint a szükséges infrastruktúra beszerzésének támogatása (példá-

ul az informatikai eszközök vámentessége, adókedvezmények). Harmadrészt továbbra is indokolt a médiapiaci koncentráció korlátozása, ami az államtól a formálódó információs-kommunikációs piac viszonyainak egységes szemléletét követeli meg.

## A SAJTÓSZABADSÁG VÉDELMEBEN

Az Alkotmánybíróság a lex Répássy-ügyben nem védte meg a sajtószabadságot, legfeljebb haladékat adott neki. A többségi határozat egésze igen lehangozó képet fest a magyar sajtóról: félni kell tőle, mert a jó sztoriért mindenkin átgázol és feltétel nélkül behódol a gazdasági-politikai érdekeknek. Megregulázása végett az alkotmánybírák akár a maguk állította követelményektől is eltekintenek. A szabadság magában hordja a vele való visszaélés lehetőségét, a túlkapásokkal szemben pedig védekezni kell. A közönség azonban a szabadság csorbítása nélkül is rendelkezik az ehhez szükséges eszközökkel, legfeljebb még nem tanult meg bánni azokkal. A média összességében nem jobb és nem rosszabb, mint az azt körülvevő társadalmi környezet. A magyar sajtó és a magyar sajtószabadság bizalmat érdemel.

## JEGYZETEK

1. Alkotmány 61. § (3) bekezdés.
2. Kukorelli István alkotmánybíró mutat rá különvéleményében arra, hogy a személyiségi jogok, bár igen közeli kapcsolatban állnak az emberi méltósághoz való alapjoggal, mégsem azonosak azzal. „Az emberi méltósághoz való jog az »általános személyiségi jog« egyik megfogalmazása. Az általános személyiségi jog anyajogából fakadó egyes jogok pedig [...] a szükségesség és arányosság tesztje alapján korlátozhatók.”
3. Különvéleményében Kukorelli István alkotmánybíró is hivatkozik erre az indokra.
4. A törvényjavaslat indokolása. Általános indokolás.
5. Súlyos jogértelmezési nehézségbe ütközne a képmással való visszaélés (például karikatúra), a magántitok vagy a névjog sérelme esetén adott válasz tartalmának körülhatárolása.
6. BH 1993. 89.
7. Holló András különvéleménye. A bírói gyakorlatban a helyreigazítás ilyen alkalmazására van is példa, például BH 1983, 354.
8. *A köztársasági elnök indítványa az Alkotmánybírósághoz*, Fundamentum, 2001/2.
9. Több írásában ezt az álláspontot képviseli HANÁK András. Lásd *Meddig nyújtható a magyar szólásszabadság?*

- Fundamentum, 2001/2., valamint *Új törvényt, Répássy!*, Élet és Irodalom, 2001. december 14.
10. Ptk. 84. § (1) bekezdés c) pont. Megfontolandó lehet a sajtóról szóló 1914. XIV. törvénycikk 43. §-ának az megoldása, amely szerint a sajtóban elkövetett rágalmozás vagy becsületsértés esetén a sértett kérelmére a bíróság elrendelte, „hogy az ítéletet indokaival együtt annak az időszaki lapnak szerkesztője, amelyben a sértő közlemény megjelent, ugyanebben a lapban [...] tegye közzé”.
  11. 57/2001. (XII. 5.) AB határozat.
  12. A javaslat indokolása. Általános indokolás.
  13. A javaslat indokolása. Részletes indokolás.
  14. Rtv. 49. § (1) bekezdés.
  15. 30/1992. (V. 26.) AB határozat.
  16. Monroe Price ezt a megoldást „tulajdonhözafférésnek” nevezi. Lásd Monroe E. PRICE: *A televízió, a nyilvános szféra és a nemzeti identitás*, Budapest, Magvető Kiadó, 1998, 318–331.
  17. Monroe Price kifejezésével „beszélőhözafférés”. Lásd *uo.*
  18. 37/1992. (VI. 10.) AB határozat.
  19. *Red Lion Broadcasting Co. versus FCC*. 395 U. S. 367 (1969). A *fairness doctrine* szerint a műsorszolgáltatók kötelesek egyrészt a köz érdeklődésére számot tartó vitás kérdéseket bemutatni, másrészt biztosítani, hogy ha egy ilyen kérdés egyik oldalát bemutatták, akkor a másik oldal is megjelenjen.
  20. BVerfGE 90, 60, 87.
  21. 37/1992. (VI. 10.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság ezzel a médiarendszer egészére a külső pluralista modellt fogadta el.
  22. Rtv. 4. § (1) bekezdés. A közszolgálati műsorszolgáltatóval szemben az Rtv. 23. § (2) bekezdése a rendszeres, átfogó, elfogulatlan, hiteles és pontos tájékoztatás kötelezettségét állítja, ami tartalmilag teljesen megegyezik a 4. § követelményeivel.
  23. Az Rtv. a kiegyensúlyozottság követelményét több helyen, más-más tartalommal határozza meg (4. §, 23. §, 49. §). A törvény egészéből az átfogó követelményként történő értelmezés következik, a panaszbizottság gyakorlata is – általában – ezt követi.
  24. HALMAI Gábor: *Függetlenség és kiegyensúlyozottság a médi-umokban*, in *Közszolgálatosság a médiában*, szerk. TERES-TYÉNI Tamás, Budapest, Osiris–MTA-ELTE Kommunikációelméleti Kutatócsoport, 1995, 41.
  25. Rtv. 4. § (2) bekezdés.
  26. Az eljárást részletesen az Rtv. 49. § (1)–(3) bekezdései szabályozzák.
  27. A panaszbizottság és tagjai jogállását az Rtv. 47–48. §§ szabályozzák. A panaszbizottság döntései ellen fellebbezés nyújtható be a testülethez, a testület határozatának felülvizsgálatát pedig a bíróságtól lehet kérni (Rtv. 51. §).
  28. Rtv. 50. § (2)–(3) bekezdések.
  29. 20-1-515/2000.
  30. 20-1-517/2000.
  31. Rtv. 49. § (1) bekezdés.
  32. A testület viszont személyes érintettség hiányában több esetben azzal az indokkal semmisítette meg az eljáró tanács határozatát, hogy a panaszt nem az arra jogosult nyújtotta be – a testület az Rtv. vonatkozó rendelkezéseit kifejezetten válaszási jognak tekinti. A testület szerint a személyesen nem érintett panaszos ügyében csak egyéb panaszként, jogi kötelező erővel nem rendelkező határozattal hozható döntés. A törvény azonban nem igazolja ezt az álláspontot, mivel az „egyéb panaszok” körét nem a kifogást tevő személye, hanem a beadvány tárgya szerint határozza meg: éppen azokat a panaszokat sorolja ide, amelyek nem a kiegyensúlyozottság sérelmét kifogásolják.
  33. 22-1-98/1997/2.
  34. 22-1-1751/97.
  35. 20-1-487/2000.
  36. 22-360/96.
  37. Rtv. 49. § (2) bekezdés.
  38. 22/1997. sz. ORTT-határozat.
  39. 22-1-419/98.
  40. 20-269/2001.
  41. Rtv. 49. § (2) bekezdés.
  42. 20-1-188/2000.
  43. *The Miami Herald Publishing Co. versus Pat Tornillo*, 418 U. S. 241 (1974). Az Alkotmánybíróság erre a döntésre is hibásan hivatkozott.
  44. A javaslat indokolása. Részletes indokolás.
  45. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye.
  46. A konvergencia az Európai Unió bizottságának a távközlési, média- és információtechnológiai szektorok konvergenciájáról és annak szabályozási kihatásairól szóló Zöld Könyve szerint „különböző hálózati platformok azon képessége, hogy alapvetően hasonló szolgáltatási fajtákat hordozzanak”, illetve „olyan fogyasztói eszközök összefonódása, mint például telefon, televízió és személyi számítógép”.
  47. GYÖRFI Tamás: *Szólásszabadság az Interneten: az analógiák nyomában*, Társadalmi Szemle, 1998/2, 104.
  48. Az általános hozzáférés és a globális nyilvánosság lehetősége természetesen nem jelenti azonnal és feltétlenül annak megvalósulását. Vajda Éva szerint ezt jelentős képzettségbeli (a számítógép kezelése, az angol nyelv ismerete) és anyagi (a szükséges infrastruktúra megszerzése, akár az egyén szintjén, akár az egyes társadalmi csoportok, sőt az egyes nemzetek szintjén) korlátok akadályozzák, a nyilvánosság pedig nem kritikai funkciót tölt be, hanem „multimédiális cirkuszhoz közeledik”, hatékony működését gátolja az információkkal való túltelítettség, valamint a test és állandó, egységes identitás nélküli részvételből eredő felelősségmentesség. Lásd: VAJDA Éva: *Az Internet mint társadalmi nyilvánosság: a habermasi koncepció öröksége*, in *A média jövője*, szerk. CSERMELY Ákos, RÁDULY Margit, SÜKÖSD Miklós, Budapest, Média Hungária Kiadó, 1999, 57–61.

# ALKOTMÁNYOSSÁGI KÉRDÉSEK A KÖZTISZTVISELŐI ESKÜ ZÁRADÉKÁVAL KAPCSOLATBAN

A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény<sup>1</sup> módosítása nyomán 2001 júliusától a köztisztviselői eskü az eskütevő meggyőződése szerint kiegészülhet az „Isten engem úgy segítjen!” záradékkal. Az esküt – mint eddig is – a köztisztviselőnek a kinevezését megelőzően kell letennie, de az eskü törvényben meghatározott szövegének megváltozása miatt 2000 nyarán mindazoknak át kellett ezen esniük, akik esetleg évtizedek óta a közszférában dolgoznak, ha nem akarták, hogy az eskütétel megismétlése hiányában közszolgálati jogviszonyuk megszűnjön. A törvény szerint az eskütételt úgy kell megszervezni, hogy az a munkáltatói jogkör gyakorlója és a munkatársak előtt történjen, a szóban elmondott esküszöveget pedig írásban meg kell erősíteni. Az írásos megerősítést hordozó esküokmány a köztisztviselő személyi anyagának részét képezi. A törvény alkotmánybírói vizsgálata előtt áll, az alábbiakban egy gondolat-kísérlettel azt tekintem át, hogy a normakontroll során milyen szempontokat vehet számításba a testület.

A magyar jog az eskünek nagy jelentőséget tulajdonít, összesen huszonegyféle esküt határoznak meg a jogszabályok, ezek letétele pedig kivétel nélkül valamilyen jogviszony létrejöttének a feltétele. A halortól az erdőszén, a hivatásos vadász és a közjegyzőn át az országgyűlési képviselőig eskütétel szükséges a különböző közmegebízások elnyeréséhez, ezek a tisztségek vagy munkakörök eskütétel nélkül nem tölthetők be. A szöveg ünnepélyes keretek között történő elmondásával az eskütevő jellemzően olyan kötelezettségeket vállal, amelyeket a reá vonatkozó jogszabályok amúgy is kötelezővé tesznek számára, például azt, hogy az állam- és szolgálati titkot megőrzi. Az esküvel vállaltak be nem tartása miatt pedig nem esküszegés, hanem jogsértés miatt lehet valakit elmarasztalni, állam- vagy szolgálati titoksértés miatt például büntetőeljárást lehet vele szemben indítani.

Az eskünek szempontunkból logikailag három típusa különböztethető meg, a magyar jogban ebből csak kettőre van példa. Az eskü első típusának nem része az „Isten engem úgy segítjen!” záradék, bár semmi nem tiltja, hogy a jogszabályban meghatározott szöveg után az eskütevő hozzátegyen valamit az elmondottakhoz, akár ezt, akár mást. Írásban azonban

csak a záradék nélküli szöveg erősíthető meg. Ilyen esküt kell tennie például a mezőőrnek, a szabadalmi ügyvivőnek, a katonának és a hites bányamérőnek.

A második típus esetében – amelyre szerencsére a magyar jogban nem találunk példát – a záradék minden esetben, tehát az eskütevő meggyőződésétől függetlenül része az esküszövegnek, és írásban is ezt kell megerősíteni.

A harmadik eskütípus esetében az esküszöveget meghatározó jogszabályszoveg tartalmazza ugyan a záradékot, azonban azt minden esetben megelőzi egy zárójeles kitétel, amely szerint a záradékot csak akkor kell elmondani, ha az az eskütevő meggyőződésének megfelel. A köztisztviselői eskü ebbe a típusba sorolható, de ilyen esküt tesznek az országgyűlési képviselők, az Országgyűlés előtt esküt tevő, vezető közjogi tisztséget betöltő személyek, az állami vezetők, a bírák, az ügyészek, az ügyvédek, a könyvvizsgálók, a választási szervek és a választási irodák tagjai.<sup>2</sup> A magyar állampolgárságot honosítás útján megszerzők is választhatnak a záradékkal ellátott és a záradék nélküli szöveg közül. Esetükben a törvény csak az előbbi tekinteti eskütételnek, a záradék nélküli szöveget fogadalomnak nevezi, de egyébként nem tesz különbséget a kettő között.<sup>3</sup> Az eskü e harmadik típusa az alkotmány több szakaszával kapcsolatban is vet fel kérdéseket – ez indokolja az alkotmánybírói vizsgálatot. A záradék szövegében Istent emlegetvén elsősorban a lelkiismereti és vallásszabadságot kell számításba vennünk.

## A KINYILVÁNÍTÁS KÖTELEZŐ

Fel kell tennünk a kérdést: ha a törvény szerint az eskütevő a meggyőződése szerint mellőzi vagy mondja el a záradékot, akkor leteheti-e az esküt meggyőződésével ellentétesen, például úgy, hogy bár meggyőződése azt diktálja, hogy az eskü végén elmondja a kérdéses mondatot, ezt valamilyen okból mégsem teszi meg?

a) Tegyük fel, hogy nem, hiszen ebben az esetben esküje nem felel meg a törvényi feltételeknek: nem meggyőződése szerint teszi azt le. Számomra ez a vá-

lasz az elfogadhatóbb, mivel az eskü erős morális tartalma is azt követeli meg, hogy az eskütevő elmondott esküjét érezze magáénak, vegye komolyan, azonosuljon vele, az feleljen meg a meggyőződésének. Ebben az esetben azonban a kétféle szöveg közötti választás egyáltalán nem szabad, az eskütevő meggyőződése a döntést már előre meghatározza.<sup>4</sup> Az alkotmány 60. § (2) bekezdése szerint vallását és meggyőződését mindenki szabadon kinyilváníthatja, de – a negatív vallásszabadság alapján – kinyilvánítását mellőzheti is. Az a jogszabály, amely kötelezővé teszi a meggyőződés kinyilvánítását azzal, hogy a kétféle szöveg közötti kötelező, meggyőződése alapján meghatározott választás elé állítja az eskütevőt, nem hogy nem segíti elő a lelkiismereti és vallásszabadság érvényesülését, hanem éppen korlátozza azt. Ez a szabadság ugyanis nem azt jelenti, hogy ha a meggyőződés kinyilvánítása kötelező, akkor bármilyen tartalommal lehet nyilatkozni, hanem azt, hogy a jog alanya a kinyilvánítás helyét, idejét és módját, sőt azt is megválaszthatja, hogy él-e a kinyilvánítás lehetőségével vagy sem. A köztisztviselői törvény e jog korlátozását több tekintetben is megvalósítja; a kinyilvánítás kötelezővé tétele mellett meghatározza annak körülményeit is: a meggyőződés megvallásának a munkáltatói jogok gyakorlója és a munkatársak előtt kell történnie, szóban és írásban egyaránt nyilatkozni kell. Mivel a záradék szövege a törvényben meghatározott, a nyilatkozat tartalma tekintetében is érvényesülnek bizonyos korlátok, aki tehát nem Istenre, hanem istenekre, vagy akár nem is istenségre, hanem az ősanýára akar esküt tenni, mert meggyőződése ezt diktálja, nem teheti meg, illetve azt mond, amit akar, de az írásbeli megerősítésen ez már nem szerepelhet.

b) Lehet, hogy a fenti érvelés kiindulópontja, a feltett kérdésre adott – számomra elfogadhatóbb – válasz rossz volt, vagyis az eskütevő választását valójában nem határozza meg meggyőződése. Esküje érvényes akkor is, ha azt meggyőződéssel ellentétesen teszi le, és ha a kétféle szöveg közötti választásában nem a meggyőződés, hanem más tényező játszik meghatározó szerepet, például az, hogy a főnök és a kollégák előtt nem akarja kinyilvánítani meggyőződését. Ebben az esetben nem beszélhetnénk kötelező kinyilvánításról, a meggyőződés eltitkolható, a negatív vallásszabadságot a törvény így nem korlátozná, viszont a vallásos meggyőződés kinyilvánításának módja és a nyilatkozat tartalma tekintetében itt is korlátozást tapasztalunk. Szóban és írásban kell mások előtt nyilatkozni, a politeista vallást ráadásul ez a megoldás sem tolerálja, ugyanúgy, mint az előző. Ezzel az értelmezéssel tehát kisebb mértékű korlátozáshoz jutunk el, azonban kétségtelen, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság itt is korlátozott.<sup>5</sup>

A fent feltett kérdésre adott választól függetlenül – mindkét esetben – arra jutottunk, hogy az eskü ilyen formában korlátozza az eskütevők lelkiismereti és vallásszabadságát. Alapjogot korlátozni persze lehet, de a korlátozásnak meg kell felelnie bizonyos feltételeknek. Ha az Alkotmánybíróság által használt szükségességi-arányossági tesztet vesszük számításba, a szükségességi kritériumnál mindjárt megakadunk. Melyik az az alapvető jog vagy alkotmányos érték, amelynek védelme vagy érvényesülése ezen alapjogkorlátozás nélkül, más módon nem érhető el? Köztisztviselők esetében az alapjogkorlátozással elérni kívánt cél bizonyára a törvényesség érvényre juttatása a közigazgatásban, a közélet tisztasága, a közigazgatás működőképessége. De valóban elengedhetetlenül szükséges-e a köztisztviselők lelkiismereti és vallásszabadságának az eskü útján való korlátozása ezen cél elérése érdekében? Bizonyosan nem. A közszolgálatban dolgozók munkavégzésének szabályai körében előírható mindaz, amit az esküvel kell vállalnia a köztisztviselőnek, így a joghatások tekintetében az eredmény ugyanaz, de a jogalkotó megspórolhat egy alapjogkorlátozást. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül azokat a körülményeket sem, amelyek között az esküt le kell tenni: az eseménynek a munkáltató és a kollégák előtt kell történnie. Ilyen helyzetben az eskütevő könnyen érezheti úgy, hogy elvárják tőle az istenes vagy az Isten nélküli változat választását, még akkor is, ha ennek az érzésnek nincs is valós alapja, vagyis nem várnak el tőle semmit. Ha mégis felmerül a főnök vélt vagy valós elvárása mint motiváló tényező, az eskütevő – legalábbis gyenge – kényszer alatt áll. A lelkiismereti és vallásszabadságnak azonban éppen az a lényege, hogy az állam nem kényszeríthet senkit olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával, azaz amely összeegyeztethetetlen a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződéssel,<sup>6</sup> ebben az esetben azonban éppen ez történik. A jogalkotónak tehát nem teremtenie kellene az ilyen helyzeteket, hanem inkább elkerülnie. Egy munkavégzésre irányuló jogviszony létrejöttének, illetve fennmaradásának feltételeként meghatározott, az eskütevő meggyőződéssel összefüggésbe hozott eskütétellel a jogalkotó mégis ilyen helyzetet teremtett – feleslegesen.

## A KÖVETKEZTETÉS SZÜKSÉGSZERŰ

A lelkiismereti és vallásszabadság azon eleme, amely szerint meggyőződését mindenki szabadon kinyilváníthatja vagy annak kinyilvánítását mellőzheti, az információ önrendelkezési jog különleges, a vallásos

vagy más meggyőződésre utaló adatra vonatkozó speciális, az alkotmányban külön nevesített változatként is felfogható. A személyes adatok védelméhez való, az alkotmány 59. §-ában biztosított jog tekintetében most megismételhetnénk mindazt, amit a vallásszabadsággal összefüggésben már elmondtunk. Mindenki maga rendelkezik személyes adatai sorsáról, ennek keretén belül arról is, hogy kik előtt tárja fel azokat, az pedig, hogy a törvény alapján a főnök és a kollégák előtt egy adatról nyilatkozni kell, e jog korlátozását valósítja meg. Hogy szükséges-e ez a korlátozás, arról már szövegtünk.

Az, hogy az eskütevő elmondja-e az „Isten engem úgy segítjen” záradékot, személyes adat. Nem is akármilyen, hanem különleges adat, mivel az érintett vallásos vagy más meggyőződésére utal, vagy legalábbis alkalmas arra, hogy abból valaki erre vonatkozó következtetést vonjon le. A közfelfogás szerint a vallásos ember hívja segítségül Istent az esküjében foglaltakhoz, az adatvédelmi törvény szerint pedig személyes adatnak kell tekinteni a valamely adatból levonható, az érintettre vonatkoztatható következtetést is, függetlenül annak valós vagy valótlan voltától.<sup>7</sup> A záradék elmondása tehát akkor is a vallásos vagy más meggyőződésre utaló személyes adat, ha az eskütevő csak az esemény ünnepélyességének, fényének emelése céljából teszi azt hozzá a kötelező szöveghez, nemcsak a közfelfogás miatt, hanem azért is, mert maga a törvény rendelkezik úgy, hogy az eskütevő a meggyőződése szerint választhatja vagy hagyhatja el a záradékot. Bárhogy is dönt az eskütevő, akár záradékos, akár záradék nélküli az esküje, az eredmény mindenképpen az, hogy a közigazgatási szerv, a főnök és a kollégák tudomására hozza a meggyőződésre vonatkozó adatot; harmadik lehetőség, amely az adat titokban tartását lehetővé tenné, nincs. Ha nem teszi az esküje végére a záradékot, akkor ugyanis azt az adatot közli magáról, hogy meggyőződése szerint nem istenhívó.

Kezelheti-e az ilyen adatot a köztisztviselőt foglalkoztató közigazgatási szerv? Az adatvédelem szabályai szerint nem, hacsak nincs valamilyen konkrét jogalapja az adatkezelésre. Ez pedig nem lehet más, mint törvény, illetve az érintett hozzájárulása.<sup>8</sup> A közigazgatási szerv nem rendelkezik megfelelő törvényi felhatalmazással a köztisztviselő vallásos vagy más meggyőződésére utaló adatának kezelésére, még akkor sem, ha az esküszöveget törvény, a Ktv. határozza meg. A Ktv. 61. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási szervnél a köztisztviselőre vonatkozóan a törvény mellékletében nem szereplő körben – törvény eltérő rendelkezésének hiányában – adatszerzés nem végezhető, ilyen adatot nyilvántartani nem lehet. A mellékletben a meggyőződésre vonatkozó adatfajta

nem szerepel; a törvény eltérő rendelkezése, így az adatkezelés jogalapja a Ktv. esküszöveget meghatározó 12. §-a és az esküokmányt a személyi anyag részének nyilvánító 64. §-a lehetne, ez az adatkezelésre való felhatalmazás azonban nem felelne meg az adatvédelmi törvény általános szabályainak. Vallásos vagy más meggyőződésre vonatkozó adat kezelését ugyanis törvény is csak akkor rendelheti el, ha az nemzetközi szerződésen alapul, vagy alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében történik.<sup>9</sup>

Korábban már szó volt arról, hogy az eskü ilyen formában nem segíti elő alapjog érvényesülését, hanem éppen korlátozza azt. A Ktv. említett rendelkezései a felsorolt célok egyikét sem szolgálják, ezért nem teremthetnek megfelelő jogalapot az adatkezelésre. Törvényi felhatalmazás hiányában az adatkezelés jogalapját az érintett hozzájárulása jelenthetné, ez azonban a köztisztviselői eskü szabályai alapján fogalmilag kizárt. Mondhatnánk, hogy az esküokmány aláírása egyúttal az Avtv. által megkövetelt írásbeli hozzájárulás is. Az egyén önrendelkezési joga szerint minden autonóm személynek joga van szabadon, saját értékei és élettervei szerint dönteni és cselekedni, és ennek a jognak csak mások hasonló jogai szabnak határt. Ennek megfelelően az adatkezeléshez adott hozzájárulás csak akkor nyújt megfelelő jogalapot a személyes adatok kezelésére, ha az az érintett kívánságának önkéntes, határozott és tájékozott kinyilvánítása.<sup>10</sup> Az önkéntesség azonban ebben a helyzetben kizárt, így pedig a hozzájárulást nem tekinthetjük valódi hozzájárulásnak. A köztisztviselő ugyanis, ha választania kell a kétféle szöveg közül, nem tud nem hozzájárulni az adatkezeléshez, hiszen a záradékkal ellátott, de a záradék nélküli szöveg is alkalmas arra, hogy annak alapján a meggyőződésére vonatkozóan következtetéseket vonjanak le. Ha pedig levonható olyan – akár valós, akár téves – következtetés, hogy az Istent segítségül hívó ember vallásos, az ezt mellőző ember pedig nem, akkor az már adatkezelés. Az „Isten engem úgy segítjen!”-es változat nem választása is tükröz tehát meggyőződést, és nem azt jelenti, hogy az érintett nem adott hozzájárulást az adatkezeléshez. Ha a köztisztviselő meggyőződésével ellentétesen választ, akkor a korábban már említett probléma (esküje meggyőződésével ellentétes, így nem felel meg a törvényben előírtaknak) mellett azzal is számolni kell, hogy vallási meggyőződésére vonatkozóan pontatlan adatot kezelnek majd róla személyi anyagában. Ez pedig az adatminőség elvét sérti.<sup>11</sup>

A közigazgatási szerv azonban akkor sem kezelhetné ezt az adatot, ha a köztisztviselő (például az

eskütétel más módon történő szabályozása esetén) szabadon dönthetne hozzájárulása megadásáról: ezt ugyanis kifejezett törvényi tilalom akadályozza meg. Tilalmat fogalmaz meg a Ktv. már idézett 61. §-ának (1) bekezdése (a törvény mellékletében nem szereplő körben adatszerezés nem végezhető, hacsak törvény nem rendelkezik ettől eltérően, és a fent kifejtettek szerint nem is rendelkezik eltérően), és a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény 3. §-ának (2) bekezdése is tiltja, hogy állami nyilvántartásba felvegyenek meggyőződésre vonatkozó adatot. A tilalom pedig az érintettnek még – az ebben a helyzetben egyébként kizárt – önkéntes hozzájárulásával sem írható felül. Az ilyen, adatkezelést megtiltó törvényi rendelkezés ugyanúgy az információs önrendelkezési jog korlátozását valósítja meg, mint az adatkezelést előíró törvény, csak más oldalról: még az érintett önrendelkezési jogának gyakorlása, a hozzájárulás megadása, vagy akár kifejezett kérése esetén sem engedi meg az adatkezelést. A korlátozást ebben az esetben számos dolog indokolhatja, például az, hogy kiszolgáltatott helyzetben semmilyen körülmények között nem várható el az érintettől, hogy hozzájárulását önkéntesen adja meg, vagy hogy bizonyos érzékeny adatok kezelése túl nagy kockázatot jelent az érintettre – elég csak a történelmi tapasztalatokra gondolni. A köztisztviselő olyan függőségi viszonyban van az őt foglalkoztató közigazgatási szervvel, amely viszonyban indokolt lehet előírni, hogy bizonyos adatkörön túl a munkáltató nem kezelhet személyes adatokat (különösen akkor, ha ezek érzékeny adatok), még akkor sem, ha a köztisztviselő ezt kéri, mert nem várható el tőle önkéntes hozzájárulás.

Megfelelő jogalap hiányában, sőt az erre vonatkozó kifejezett tilalmat megfogalmazó rendelkezés mellett tehát a közigazgatási szerv nem kezelheti a köztisztviselők vallásos vagy más meggyőződésére vonatkozó adatait. Az eskütevő nem válogathatja ki azokat a munkatársait sem, akik előtt szívesen feltárná meggyőződését. Ezért a szóban elmondott eskü esetében, amikor az eskütevő választ a kétféle szöveg közül, mindazok jogosulatlanul szereznek tudomást meggyőződéséről, akik az eseményen jelen vannak.

Ha eltekintünk a szóbeli eskütétel problémáitól, mivel azok a lelkiismereti és vallásszabadsággal összefüggésben már említett kérdéseket vetnének fel újra, és a továbbiakban az eskütétel írásban történő megerősítésére, valamint arra szorítkozunk,

MEGFELELŐ JOGALAP HIÁNYÁBAN, SŐT AZ ERRE VONATKOZÓ KIFEJEZETT TILALMAT MEGFOGALMAZÓ RENDELKEZÉS MELLETT TEHÁT A KÖZIGAZGATÁSI SZERV NEM KEZELHETI A KÖZTISZTVISELŐK VALLÁSOS VAGY MÁS MEGGYŐZŐDÉSÉRE VONATKOZÓ ADATAIT.

hogy a megerősítést tartalmazó esküokmányoknak mi lesz a sorsa, találhatunk olyan megoldást, amellyel a jogellenes adatkezelés elkerülhető. Amennyiben az eskü írásban történő megerősítését tanúsító esküokmány a törvény szövegének pontos átvételével, átmásolásával készül el, tehát úgy, hogy az tartalmazza „az eskütevő meggyőződése szerint” kitételét és az „Isten engem úgy segítjen!” záradékot is, az esküokmány nem szolgálhat következtetés alapjául, hiszen ebben az esetben az eskütevőnek – legalábbis írásban – nem kell nyilatkoznia meggyőződéséről, az az ő titka marad, hogy meggyőződése alapján a záradék reá nézve érvényes-e vagy sem. Az ilyen esküokmány mindenkire nézve azonos szöveget tartalmaz, a meggyőződésre utaló adat nem kerül jogellenesen a köztisztviselő személyi anyagába. Sok közigazgatási szervnél nem így készítették el az esküokmányt, hanem előre megkérdezték a köztisztviselőket, hogy záradékos vagy záradék nélküli változatot kérnek-e. Ahol kétféle esküokmány közül kellett választani, ott ma törvénytől kezelve az emberek vallásos meggyőződésére vonatkozó adatokat, az ilyen okmányokat legjobb volna megsemmisíteni.

Ahol azonban az esküokmányon szereplő szöveget pontosan kimásolták a törvényből, így csak egyféle papír készült, nem sértették meg az adatvédelem szabályait. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának más volt erről a véleménye, amikor – megválasztott adatvédelmi biztos hiányában – vizsgálatra elé került egy beadvány, mely az esküokmány adattartalmát és kezelését

sérelemzte.<sup>12</sup> Állásfoglalásában önmagával is vitába keveredett azzal kapcsolatban, hogy személyes adat kezeléséről van-e szó. Míg az egyik helyen azt állítja, hogy „... az »Isten engem úgy segítjen!« szövegrész választása és [...] kinyilvánítása esetén sem tudhatja senki, hogy az az eskütevő miféle meggyőződését tükrözi”, abból „a bármely kívülálló által levont következtetés csak a saját szubjektív értékítéletét, lelkiismereti meggyőződését [sic!] tükrözi”, addig máshol azt írja, hogy „az olyan esküokmányban, amely az eskütevő választásának megfelelően tartalmazza, vagy nem tartalmazza az »Isten engem úgy segítjen!« mondatot, különleges adat szerepel, mert általánosságban alkalmas lehet az érintett lelkiismereti meggyőződésére vonatkozó következtetés levonására is”. Az alapkérdést ugyan nem sikerült eldöntenie, állást foglalt azonban az esküszöveg alkotmányossága mellett: nem kell megsemmisíteni azokat az esküokmányokat, amelyek a köztisztviselő válasz-

tása szerint tartalmazzák vagy mellőzik a záradékot. Remélhetőleg a jövőben – egy érintett beadványa alapján – az adatvédelmi biztos is foglalkozik majd ezzel a kérdéssel.

E sajátos jogértelmezéstől eltekintve a törvény alkotmányának megfelelő értelmezésével és alkalmazásával tehát, legalábbis az esküokmányok tekintetében, el lehet kerülni a jogellenes adatkezelést, a szóban elhangzó esküvel összefüggésben azonban nem, hacsak nem fogják be a fülüket azok, akik éppen jelen vannak. A köztisztviselői eskü ilyen formában sérti az érintettek lelkiismereti és vallásszabadságát, valamint személyes adataik védelméhez való jogát.

## A KONFLIKTUS FELESLEGES

A továbbiakban nem a köztisztviselői esküvel kapcsolatos alkotmányossági aggályaimról szólok, hanem a jogintézmény szerepéről általában. A köztisztviselővé válás feltételeként meghatározott eskütétel vajon valóban alkalmas és szükséges eszköze-e annak, hogy a közhivatalokban dolgozók megfelelő hozzáállása, felelős magatartása biztosított legyen? Mit is vállal a köztisztviselő esküjével? Először is hűséget a hazához és a néphez. Az állam elleni bűncselekmények egy részének törvényi tényállásából (hazaárulás, hűtlenség, az ellenség támogatása, kémkedés) fakadóan az ezzel ellentétes (hűtlen) magatartás egyébként is tilalmazott. Az alkotmány és az alkotmányos jogszabályok megtartása, amit az esküben vállal a köztisztviselő, nem csak az ő kötelessége, azt az alkotmány állampolgári kötelességként határozza meg. Az állam- és szolgálati titok megőrzése, a hivatali kötelességek részrehajlás nélküli, lelkiismeretes, becsületes, a jogszabályoknak megfelelő, pontos, etikus, az emberi méltóságot tiszteletben tartó, a legjobb tudás szerinti és a nemzet érdekeinek szolgálatában való teljesítése a köztisztviselőnek a Ktv. 37. § (1) és (2) bekezdésében a munkavégzés szabályai között előírt kötelezettsége. Vétkes kötelezettség-szegése miatt pedig fegyelmi eljárásnak és büntetésnek van helye a köztisztviselővel szemben. Az eskü szövege szerint végül a köztisztviselőnek példamutatón kell viselkednie. Az előzőekhez hasonlóan ennek az elvárásnak is megtalálható a jogi normába foglalt megfelelője, ezt az összeférhetetlenségi szabályok rögzítik: a Ktv. 21. § (5) bekezdése alapján ugyanis a köztisztviselő nem tanúsíthat hivatalához méltatlan magatartást.

A törvényalkotó azzal, hogy az esküt a köztisztviselővé válás elengedhetetlen feltételévé teszi, azt a látszatot kelti, mintha a munkavégzés e szabályai csak az eskütétel következtében válnának kötele-

zővé, mintha önmagában nem volna elég, hogy a kötelezettségek törvényben foglaltak, normatív módon meghatározottak. Nyilván nem erre gondolt a jogalkotó, így viszont az eskü csupán a közzolgálati jogviszony díszítőeleme. Az eskütétel mellett szólhat a hagyomány, az, hogy a világ számos országában ez így szokás, lehet igény az, hogy a köztisztviselővé válást kísérje, a közzolgálati erkölcsöt szentesítse valamilyen ünnepélyes, pátosszal teli esemény. Ha pedig az eskü szerepe csupán ennyi, akkor túl nagy az ára: célja nem indokolja, hogy alapjog-korlátozást valósítson meg, mert ehhez az eszközhöz csak végszükség esetén nyúlhat az állam, és az sem indokolt, hogy olyan jogkövetkezmények társuljanak elmaradásához, mint például a közzolgálati jogviszonynak a törvény erejénél fogva történő megszűnése.

Esküt megismételni, újra letenni általában nem kell, az eskü egy életre szól. A köztisztviselői esküszöveg megváltozásakor azonban a jogalkotó ezt is elengedhetetlennek tartotta, így is kifejezésre juttatva meggyőződését e jogintézmény rendkívüli jelentőségéről. Az esküt azért kellett minden köztisztviselőnek újra letennie, mert annak szövege kiegészült néhány szóval, bár e kiegészítések csak olyan magatartásszabályokat tartalmaznak, amelyek a köztisztviselők számára a törvény alapján eddig is kötelezők voltak. Az eskü megismétlésének kötelezettsége akkor lehet indokolt, ha alapvető értékrendbeli változások következnek be, erről azonban ebben az esetben nyilvánvalóan nem beszélhetünk. A törvénymódosítás nyomán az alkotmányban biztosított alapjogok korlátozása okozta lelkiismereti konfliktussal kellett szembenéznie sok, évtizedek óta a közigazgatásban dolgozó köztisztviselőnek, anélkül, hogy ennek nyomós indoka lett volna.

## JEGYZETEK

1. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv. vagy köztisztviselői törvény) 12. §-a tartalmazza a köztisztviselői esküre vonatkozó szabályokat. Az új esküszöveget a Ktv.-t módosító 2001. évi XXXVI. törvény 12. §-a határozta meg, amely 2001. július 1-jétől hatályos.
2. Lásd a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 1. és 3. mellékletét, a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelőségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény mellékletét, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 13. § (1) bekezdését, az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatke-

- zelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény 15. § (3) bekezdését, az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 16. § (2) bekezdését, a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról és a könyvvizsgálói tevékenységről szóló 1997. évi LV. törvény 10. § (2) bekezdését, végül a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 1. mellékletét.
3. Lásd a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 7. § (4) bekezdését. Az (5) bekezdés szerint az állampolgársági eskü és az állampolgársági fogadalom egyenértékű. Az állampolgársági eskü, illetve fogadalom közötti különbségtétel megítélésére nézve lásd a következő jegyzetet.
  4. Ebben a tekintetben az állampolgársági eskü és fogadalom eltér a köztisztviselői eskütől. Bár az „Isten engem úgy segítjen!” ott is választható, a törvény nem tartalmazza a meggyőződés szerinti választás követelményét. Míg a köztisztviselő „meggyőződése szerint”, a honosított „választása szerint” mondja az egyik vagy másik szöveget. Ez a választás már nem a meggyőződés által meghatározott, tehát az eskü letehető az ateista, a fogadalom pedig a hívő által is.
  5. További kérdésként merül fel, hogy milyen alapon preferálja azon meggyőződéseket a jogalkotó, amelyek számára az „Isten engem úgy segítjen!” mondat elfogadható, és miért feledkezik meg azokról, akik meggyőződésük alapján más tartalmú záradékkal látnák el esküjüket.
  6. Lásd a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatot, ABH 1991. 313.
  7. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontja.
  8. „Az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatait. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek.” [15/1991. (IV. 13.) AB határozat.] Ennek megfelelően rendelkezik az Avtv. 2. §-ának (1) bekezdése is, amely szerint személyes adat akkor kezelhető, ha az érintett ehhez írásban hozzájárul, vagy az adatkezelést törvény – illetve szűkebb körben önkormányzati rendelet – elrendeli.
  9. Avtv. 5. § (2) bekezdés.
  10. Az önkéntes, határozott és tájékozott hozzájárulás az adatvédelem nemzetközileg is általánosan elfogadott alapelve, lásd például az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az egyén személyes adatai feldolgozásával kapcsolatos védelméről és ezeknek az adatoknak a szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelvét, a 2. cikk (h) pontját.
  11. Az adatminőség elvének eleme a pontosság: a kezelt személyes adatnak pontosnak, teljesnek és időszerűnek kell lennie [Avtv. 7. § (1) bekezdés b)].
  12. Ügyiratszám: 615/A/2001.



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

## 49/2001. (XI. 22.) AB HATÁROZAT AZ ÍTÉLŐTÁBLÁK ÜGYE

*Alkotmány 45. § (1) bekezdés – a Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást – többek között – az ítélőtáblák gyakorolják*

Az ügy alapjául az ítélőtáblák székhelyének és illetékességi területének megállapításáról szóló 1997. évi LXIX. törvényt hatályon kívül helyező 1998. évi LXXI. törvény, valamint az 1999. évi CX. törvény szolgált, amely 2003. január 1-jétől Országos Ítéltábla néven egyetlen, országos illetékességű ítélőtábla felállítását írta elő. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál, mivel álláspontja szerint az alkotmány 45. § (1) bekezdése több ítélőtábla felállítását írja elő: a Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást – többek között – az *ítélőtáblák* gyakorolják. Az ügy előadója Kukorelli István alkotmánybíró volt.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmány 45. § (1) bekezdésének értelmezéséből az következik, hogy a törvényhozó az ítélőtáblákat nem helyettesítheti egyetlen, az egész országra kiterjedő illetékességű bírósággal. A bírósági szervezet ilyen jellegű megváltoztatására kizárólag az alkotmány módosításával kerülhet sor.

Az Alkotmánybíróság – áttekintve az ítélőtáblákra vonatkozó szabályozás történetét, valamint a törvényhozó indokait az országos illetékességű ítélőtábla felállítása mellett – megállapította, hogy az Országgyűlés a jogalkotás során kizárólag az alkotmány által meghatározott keretek között mérlegelhet költségvetési, célszerűségi és szakmai szempontokat. Az alkotmány több ítélőtábla felállítását követeli meg, és ezt a jogalkotó nem hagyhatja figyelmen kívül az ítélőtáblák számának és illetékességének meghatározásakor.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban az indítvány alapjául szolgáló, az egyetlen, országos illetékességű ítélőtáblának 2003. január 1-jétől történő felállítását előíró törvény önmagában nem eredményezett alkotmányellenességet. A jogalkotó ugyanis ésszerű keretek között mérlegelheti, hogy az egyes ítélőtáblák mikor kezdjék meg működésüket. Az Alkotmánybíróság azért állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, mert a jogalkotó

– a szabályozásból kiolvashatóan – a választott megoldással az alkotmány végrehajtását véglegesnek tekintette (nem utalt semmi annak ideiglenességére) és nem írta elő több ítélőtábla létrehozását. Az Alkotmánybíróság határozata szerint a törvényhozónak nem több ítélőtábla azonnali felállításával kell megszüntetnie az alkotmányellenes mulasztást, hanem olyan törvényi szabályozással, amelyben a jogalkotó előírja, hogy ésszerű időn belül további ítélőtáblák kezdjék meg működésüket. E szabályozás megalkotására az Alkotmánybíróság 2002. december 31-ig adott határidőt. Arra vonatkozóan, hogy mikor kell ténylegesen felállítani a további ítélőtáblákat, az Alkotmánybíróság határozata nem tartalmaz megállapítást.

Erdei Árpád alkotmánybíró különvéleményében egyetért a többségi véleménnyel annyiban, hogy az alkotmány 45. § (1) bekezdése értelmében több (legalább két) ítélőtáblának kell működnie, és az egyetlen, az egész ország területére kiterjedő illetékességgel rendelkező Országos Ítéltábla felállítása alkotmányellenes helyzetet eredményezett. Az Országgyűlés azonban nem mulasztást követett el Erdei alkotmánybíró szerint, hanem alkotmányellenes törvényi rendelkezést alkotott. Mivel azonban az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte és nem utólagos normakontrollt, az indítványt el kellett volna utasítani. A különvéleményhez Harmathy Attila alkotmánybíró csatlakozott.

## 54/2001. (XI. 29.) AB HATÁROZAT A BÍRÓSÁGI ÜGYVITELI SZABÁLYZATRÓL

*Alkotmány 37. § (3) bekezdés – a jogalkotás rendje*

*Alkotmány 50. § (3) bekezdés – a bírák függetlensége*

58/1991. (XI. 8.) AB határozat [2/1991. (X. 29.)  
TÜ-áf elvi állásfoglalás]

53/1991. (X. 23.) AB határozat

19/1999. (VI. 25.) AB határozat

*Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R (94) 12.  
számú ajánlása*

*I. Európai Karta a bírák jogállásáról (Európa Tanács)*

Az indítvány alapjául egy cégbírósági nem peres eljárás szolgált, melyben az eljáró bíró az eljárást felfüggesztette, és kérte az Alkotmánybíróságtól a

bíróság ügyviteli szabályairól szóló 123/1973. (IK 1974. 1.) IM utasítás (Büsz.) 145. § (4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatát.

A Büsz. 145. § (4) bekezdése egy technikai jellegű szabály: arról rendelkezik, hogy felszámolás esetén a felszámoló kijelölése számítógépes program felhasználásával történik, az egyes ügyekben eljáró felszámolókat a program ajánlja fel. A bíró a számítógép által ajánlott kijelöléstől szükséges esetben eltérhet; az eltérés indokait az iraton fel kell tüntetni.

Az eljáró cégbíró szerint az utasítás ellentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvénnyel (Jat.), mivel az igazságügy-miniszter túllépte a Jat.-ban részére biztosított utasításkötési hatáskörét. Ennek következtében ellentétbe került nem csupán a jogalkotás rendjének az alkotmányban foglalt elveivel [alkotmány 37. § (3) bekezdés: a kormány tagjainak rendeletei nem lehetnek ellentétesek törvénnyel vagy a kormány rendeleteivel] (formai alkotmányvétség), de megsértette a bírósági függetlenségnek az alkotmányban megfogalmazott garanciáit is [alkotmány 50. § (3) bekezdés: a bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve] (tartalmi alkotmányvétség). Az ügy előadója Erdei Árpád alkotmánybíró volt.

1. Az Alkotmánybíróság a támadott törvényi rendelkezés formai vizsgálata során megállapította, hogy az nem ellentétes az alkotmánnyal. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság hosszan ismertette és megerősítette korábbi gyakorlatát, melynek alapján a Jat. hatálybalépéséig (azaz 1988. január 1-jéig) a megalkotásuk időpontjában jogforrástani szempontból nem alkotmányellenes, ám később azzá vált jogszabályokat csak abban az esetben semmisíti meg, ha a formai alkotmányvétség tartalmi alkotmányellenességgel párosul. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát most kiegészítette azzal az alkotmányi követelménnyel, hogy a Jat. hatálybalépése után a korábbi jogforrások is csak a Jat.-nak megfelelő szintű jogalkotási aktsussal módosíthatók, válthatók fel és helyezhetők hatályon kívül.

A jelen esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Büsz. mint miniszteri utasítás megalkotásakor (1973-ban) megfelelt az akkori felhatalmazást tartalmazó törvényi előírásoknak. 1989. december 1-jétől kezdődően megszűnt az igazságügy-miniszter felügyeleti joga a bíróságok felett, a bíróságok ügyvitelére vonatkozó, formailag alkotmányos szabályozás kizárólag a miniszteri rendeleti forma lehet. A Jat. alapján ugyanis utasítást a miniszter csak a irányítása alá tartozó szervekre vonatkozóan adhat ki. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Büsz. támadott rendelkezése – mely egy 1996-os IM-rendelettel került bele az utasításba – a fenti formai

követelményeknek eleget tesz, ezért ebből a szempontból nem alkotmányellenes.

2. Az Alkotmánybíróság a rendelkezés tartalmi vizsgálata során szintén utalt korábbi gyakorlatára, amely szerint nem feltétlenül alkotmányellenes az olyan törvényi szabályozás, amely – a bírói függetlenség sérelme nélkül – bizonyos igazgatási feladat- és hatásköröket ad az igazságügy-miniszternek a bírósági ítélezés személyi és tárgyi feltételeivel kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Büsz. kifogásolt rendelkezése – a felszámoló számítógép általi kijelölésének előírása – és általában az informatika felhasználásának biztosítása egy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján az igazságügy-miniszter feladata.

Ráadásul – érvelt az Alkotmánybíróság – a csőd-eljárás során a bíróság nem klasszikus igazságszolgáltatási feladatokat lát el, nem jogvitát dönt el, hanem jellemzően felügyeleti szerepe kerül előtérbe. Ezt a számítógép általi felszámoló-kijelölés nem veszélyezteti. Továbbá a program által „felajánlott” felszámoló helyett a bíró másikat jelölhet ki, tehát a rendelkezés a szükséges mértékben biztosítja a bíró számára a mérlegelési jogot.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a Büsz. kifogásolt rendelkezése nem sérti a bírói függetlenséget, tehát tartalmi szempontból sem alkotmányellenes.

3. Az Alkotmánybíróság határozata indokolásában – elsősorban az ezzel foglalkozó korábbi határozatainak áttekintésével, valamint az Európa Tanács ajánlása és az I. Európai Karta figyelembevételével – összefoglalta értelmezését a bírói függetlenség tartalmáról, és megvizsgálta, az miként érvényesül a kifogásolt rendelkezés tekintetében.

Ennek alapján megállapította, hogy a bírói függetlenség biztosításának alkotmányos kötelezettsége a bíró ítélező tevékenységére vonatkozik: a bíró arra nem utasítható, hogy a jogvitát miként döntse el, abban nem befolyásolható, hogy a jogszabályok előírta keretek között milyen terjedelemben és milyen körben vegyen fel bizonyítást és a bizonyítékokat hogyan értékelje. Ugyanakkor a bírói tevékenység alapvető motívuma, hogy a döntés indokolási kötelezettséggel jár együtt.

A bírói függetlenség és önállóság intézményes biztosítása a törvények által megkérdőjelezhetetlen érték, az emberi és állampolgári jogok, valamint a jogállamiság érvényesülésének egyik fontos biztosítója. A függetlenséget biztosító jogszabályok mellett mindazonáltal szükség van az ezekkel összhangban álló, a munkarendet meghatározó igazgatási szabályokra is. E szabályok azonban áttételesen sem korlátozhatják a bíró státuszbeli függetlenségét.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az igazságügy-miniszter azáltal, hogy a vitatott rendelkezésben szabályozta a felszámoló ügyviteli rendben történő számítógépi felkínálását, illetve biztosította az ettől való eltérés lehetőségét, az ügyintézés rendjét, technikáját meghaladóan a szervei irányítás kereteit nem lépte túl. Ezért a vitatott rendelet és a bírói függetlenség elve között az Alkotmánybíróság nem talált alkotmányossági szempontból értékelhető összefüggést.

4. Az Alkotmánybíróság az ügy kapcsán észlelte, hogy a bírósági szervezeti törvény előírta az igazságügy-miniszter számára a bíróságok tevékenységével kapcsolatos miniszteri rendeletek felülvizsgálatát és szükséges módosítását. Az Alkotmánybíróság az ennek kapcsán hivatalból megindított eljárása során megállapította, hogy az igazságügy-miniszter az említett kötelezettségének nem tett eleget, ezért határidő kitézése mellett felhívta a mulasztás megszüntetésére.

5. A határozathoz Holló András és Kiss László alkotmánybírók különvéleményt csatoltak. Ebben

kifejtették, hogy álláspontjuk szerint a támadott rendelkezések mind jogforrástani (formai) okból, mind pedig a bírói függetlenség szempontjából alkotmányellenesek.

A többségi határozat indokolásával szemben úgy vélték, hogy a vitatott rendelkezés megalkotása során az igazságügy-miniszter túllépte a kormányrendeletében kapott felhatalmazást. A tartalmi alkotmánysértéssel kapcsolatosan a különvélemény megállapítja, hogy mivel az Alkotmánybíróság nem kizárólagosan az ítélező tevékenységhez kapcsolta a bírói függetlenséget, az Alkotmánybíróságnak esetenként kell vizsgálnia, hogy az eljárási szabály milyen összefüggésben áll a bíró érdemi ítélező tevékenységével. Jelen ügyben a felszámoló kijelölésének kérdése az ítélező tevékenységgel összefüggő érdemi eljárási és nem technikai (ügyviteli) kérdés, amely nemcsak hogy érdemi összefüggésben van a bírói függetlenség elvével, hanem sérti azt, ezért tartalmilag is alkotmánysértő.

A különvéleményhez Czúcz Ottó és Kukorelli István alkotmánybírók is csatlakoztak.

# A TÖRVÉNY ELŐTTI EGYENLŐSÉG ELVE A BÜNTETŐELJÁRÁSBAN

## EGY KUTATÁS PROBLEMATIKÁJA

A Magyar Helsinki Bizottság (MHB) Kőszeg Ferenc kezdeményezésére *A törvény előtti egyenlőség érvényesülése a büntetőeljárásban cigány és nem cigány terheltek esetén* címmel kezdett kutatást. A kutatás szociológiai módszerekkel próbál fényt deríteni arra, hogy a büntetőeljárásban és esetlegesen a büntetés kiszabása során más elvek érvényesülnek-e a roma és a nem roma terheltek esetében. A *próbakutatás* lényegében a módszertan tisztázását, finomítását szolgálta, illetve azokat a nehézségeket volt hivatott feltárni, amelyeket a bíróságokkal való kapcsolatfelvétel és az akták megfelelő kezelése rejtett.

Az itt található eredmények nem nagy mintán alapulnak, 146 aktából származnak. A próbakutatás során megállapíthattuk, hogy a büntetőeljárásnak vannak olyan szakaszai, amelyekben szociológiai és statisztikai módszerekkel kimutatható, szignifikáns különbség mutatkozik a roma és nem roma terheltek mutatói között.

A próbakutatás első lépése egy nagyobb arányú kutatásnak, amelyben nagyobb elemszámot figyelve lesz lehetőség az immár finomodott módszertan újabb megmértetésére, az itt tapasztalt eltérések alátámasztására vagy megcáfolására.

## A VIZSGÁLAT ELŐZMÉNYEI

Magyarország az alkotmányban és számos nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettséget arra, hogy biztosítja minden személy számára a törvény előtti egyenlőséget. Hazánkban a lakosság 5–7 százaléka cigány. A büntetés-végrehajtási intézetekben azonban Huszár László<sup>1</sup> kutatásai szerint jóval magasabb az arányuk. A pontos arányszámot senki sem tudja, hiszen a hivatalos statisztikák az etnikai eredetet nem tartják, nem tarthatják nyilván. A tényt azonban mindenki észlelheti, aki járt már valaha büntetés-végrehajtási intézetben. Huszár megállapítása szerint a cigány elítéltek számára vonatkozó becslés sokkal erősebben torzít felfelé, ha magáról a csoportról van szó, mintha az csak az egyénre vonatkozik. A jelenség magyarázatáért két szélsőséges álláspontot szoktak

megfogalmazni. Az egyik így hangzik: a cigányok – etnikai, szocio-kulturális vagy gazdasági okokból – sokkal inkább hajlanak a bűnözésre, mint a nem cigányok. Az elítéltek aránya még alatta is marad az elkövetőkénél. A másik állítás ezzel szemben azt hangsúlyozza, hogy a bűnildőzés valamennyi szereplője – a rendőr, az ügyész, a bíró, de még a feljelentő és a tanú is – nyílt vagy látens rasszista. Ha ismeretlen a tettes, a bűncselekmény elkövetésével elsőként a cigányokat gyanúsítják, a cigány gyanúsítottat kevesebb bizonyíték alapján súlyosabb büntetésre ítélik, mint a nem cigányt. Amiért a nem cigány elkövető pénzbüntetést kap, azért a cigányra évekig mérnek.

Mindkét állítás prekonceptión alapszik, ezért a valósághoz az sem visz közelebb, ha akár az egyiket, akár a másikat az életből vett példákkal támasztják alá. A valóság megismerésében csak úgy juthatunk előre, ha a két hipotézist – a büntetőeljárásban van/nincs szerepe az etnikai diszkriminációnak – valamilyen személytelenített, objektív módszerrel próbáljuk igazolni vagy megcáfolni.

Hazánkban a cigányok és a bűnözés viszonyáról korábban végzett kutatások, az ezzel kapcsolatos tudományos közbeszéd a kérdés történeti leírására, illetve a bűnözésnek a cigányok társadalmi helyzetével, a szegénységgel való összefüggéseinek a megvilágítására törekedett (Tauber,<sup>2</sup> Gönczöl,<sup>3</sup>). Ezek a kutatások nem érintették azt a kérdést, hogy más szociológiai jellemzőktől függetlenül, *kizárólag a cigánysághoz való tartozás milyen összefüggéseket mutat a büntetőeljárásba való bekerüléssel és az annak során való bánásmóddal, hatósági megítéléssel*. A Magyar Helsinki Bizottság arra keresett választ, hogy a magyar körülmények között ezen összefüggések feltérképezhetők-e, lehet-e módszertanilag megalapozott kijelentéseket tenni a cigányok törvény előtti egyenlőséghez való jogának gyakorlati érvényesüléséről. Célunk egy próbakutatás lefolytatása során a magyar viszonyokra kidolgozott módszer tesztelése volt.

A próbakutatásról való gondolkodást 1997-ben James A. Goldston, a Nyílt Társadalom Intézet igazgatóhelyettese indította el, s a kezdeti szakaszban gyakorló ügyvédek, bírók, szociológusok is részt vettek,

megosztva egymással azt a tapasztalatukat, hogy a büntető igazságszolgáltatás működése során a cigányokat hátrányos megkülönböztetés éri mind elkövetőként, mind pedig sértettként. A későbbi megbeszélések során a régió több országának gyakorló jogászai állították, hogy hazájukban is diszkriminatív a büntető igazságszolgáltatás. Ezzel ellentétes példákat is hoztak gyakorlati szakemberek, ám a többségi konszenzus a diszkrimináció létezésének feltételezése mellett alakult ki.

Amerikai példa alapján Goldston eredeti javaslata arra vonatkozott, hogy bírósági akták felhasználásával kerüljön sor statisztikai adatok gyűjtésére, azt bizonyítandó, hogy az eljáró hatóságot, illetve bíróságot intézkedése, ítélezése során – az előzetes letartóztatás elrendelésekor, vádemelésnél, a büntetés kiszabásánál – befolyásolta az elkövető, illetve a sértett etnikai hovatartozása. Megítélése szerint a magyar viszonyok megegyeznek más országok adottságaival annyiban, hogy a jogszabályok általában faji szempontból semleges kifejezéseket használnak, vagy egyáltalán nem is utalnak ilyen szempontokra. Mindazonáltal a jogszabályok alkalmazásának, értelmezésének, illetve végrehajtásának vizsgálata elvezethet a diszkrimináció megállapításához.

A vizsgálat tervezése során több gyakorló jogász fenntartásokat fogalmazott meg a próbakutatással kapcsolatban. Legtöbben az adatvédelmi problémákra utaltak. Mások számára annak meghatározása okozta a nehézséget, hogy ki tekinthető romának. Voltak olyanok, akik szerint a büntetőeljárás statisztikai gyakran hiányosak, nem hozzáférhetők. Többen jelezték, hogy a bírósági aktákból többnyire nem állapítható meg, hogy a terhelt cigány-e vagy sem. Végül némelyek azért félték a vizsgálattól, mert annak eredménye szerintük a cigányok és a bűnözés kapcsolatának kimutatása, így az előítéletek megerősítése is lehet. Ez utóbbi félelmet több okból nem oszthattuk. A próbakutatás olyan mutatók létrehozására irányult, amelyek a bánásmódbeli különbséget tudják megvilágítani, ezért alapvetően az etnikai csoporthoz tartozáshoz kötődnek. A mintavétel módszere miatt eredményeink nem vonatkoznak sem a cigány, sem a nem cigány bűnözés nagyságára, illetve az össz-bűnözésben elfoglalt arányára. A cigányok és a bűnözés kapcsolatához alapul vehető szociológiai-kriminológiai jellemzők közötti összefüggéseket – például iskolai végzettség, gyermekek száma, átlagjövedelem, munkahely – már korábban generáltak más kutatások, igaz, eltérő aspektusokból (Kemény István, Havas Gábor, Kertesi Gábor, Kézdi Gábor, Huszár László, Póczik Szilveszter<sup>4</sup>), ám tapasztalataink szerint ezek egyike sem vezetett az előítéletek megerősödéséhez. Éppen ellenkezőleg, a szabadságvesztés-bün-

tesítüket töltő cigányokat vizsgáló Póczik és Huszár kutatási eredményeinek megvitatása során sem kerültek felszínre szokatlan mélységű előítéletek.

Az MHB – figyelembe véve a korábbi viták tanulságait – olyan vizsgálati módszer kidolgozását kísérelte meg, amely jelentősen csökkenti az adatvédelmi nehézségeket és nagyrészt áthidalja az etnikai hovatartozás bizonytalanságából eredő problémákat. A módszer kidolgozásánál nem az e téren kialakított amerikai módszerekre voltunk figyelemmel, hanem a Roger Hood oxfordi kriminológus által a brit kormány működtette Commission for Racial Equality (Bizottság a faji egyenlőségért) megrendelésére készített, 1992-ben megjelent *Race and Sentencing* (Faj és ítélezés) című kutatási jelentésben megtett alapvetésekre. Az adatlapokat joghallgatók, végzett jogászok és egy szociális munkás segítségével vettük fel. A kutatási terv mellé adatkezelési szabályzatot készítettünk (az adatgazda dr. Loss Sándor) és azt az adatvédelmi biztos hivatalával véleményeztettük. Beszereztük az Országos Igazságszolgáltatási Tanács, egyben a Legfelsőbb Bíróság elnökének elvi hozzájárulását, majd a bírósági elnököknek a bírósági ügyviteli szabályzat szerint elengedhetetlen hozzájárulását az aktákba való betekintéshez. Az adatlapok kitöltését 2000 őszén ejtettük meg.

A kutatás során elvetettük a vizsgált személyek önmeghatározására alapuló kiválasztás elvét, hiszen az adatvédelmi jogszabályok értelmében az eljáró hatóságok erre vonatkozó kérdéseket nem tehetnek fel, ezt az adatot az eljárás során nem is kezelhetik. Kutatásunk tárgya nem az volt, hogy a magukat cigányként meghatározó személyekkel szembeni, a büntetőeljárásban megnyilvánuló bánásmódot, illetve megítélést térképezzük fel. Arra kívántunk választ kapni, hogy adatlapunk megfelelő-e annak rögzítésére, hogy a bármely hivatalos személy (ideértve az ügyvédet is, hiszen az ügyben nyújtott teljesítménye releváns a törvény előtti egyenlőség érvényesülése szempontjából) által cigánynak tekintett személyek eltérő bánásmódban részesülnek-e az iratanyagban található információk alapján az eljárás bármely szakaszában a nem cigány csoporthoz képest. Bár felismertük, hogy az eljárásban részt vevő hivatalos személyek eltérő véleményen lehetnek egyes terheltek etnikai hovatartozásának megítélésében, megelégedtünk azzal, hogy e személyek közül akár csak egy cigánynak tartsa a vizsgált személyt. Azt tekintettük tehát cigánynak, akit az ügyében eljáró ügyvéd (illetve azon húsz akta esetében, melynek kiválasztására egy bíróságot kértünk meg, az ügyben eljáró bíró) cigányként határozott meg. Bár kidolgoztunk egy szempontrendszer az etnikai hovatartozás meghatározására, tapasztalataink szerint az esetek túlnyomó többségében erre teljes

bizonyossággal emlékeztek vissza az ügyvédek. Az esetek kisebb részében pedig az ügyfél neve, édesanya neve, lakcíme és az elkövetett bűncselekmény típusa alapján erősítették meg, illetve idézték fel, hogy cigány vagy nem cigány személyről van-e szó. Ez a módszer egyébként egybeesett a Hood által alkalmazottal. Bár az Egyesült Királyságban a büntető hatóságok jogszerűn kezelhetik a terheltek etnikai hovatartozására vonatkozó adatokat (s ott, csakúgy, mint Magyarországon 1990 előtt, nem az önmeghatározás érvényesül), az hiányzik az aktákból, ha a pártfogók elmulasztják a bírósághoz eljuttatni a környezettanulmányt (Social Inquiry Report). Az ilyen akták esetében Hood a pártfogóktól szerezte be az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatot.

A kutatás során tehát nem kezeltük az etnikai hovatartozás megnevezésű adatot, álláspontunk szerint sokak adatvédelemmel kapcsolatos aggályait védve ki így. Az általunk kezelt adat az ügyvéd meghatározása a vizsgált személy etnikai hovatartozásáról. Az ehhez megadott szempontrendszerünk a következő volt: rasszjegy; név; öltözködés, viselkedés, nyelvhasználat; lakóhely (község, város, cigánysor, cigánytelep); saját elmondás; az ügyben eljáró, illetve az ügybe bevont személy iratanyagában fellelhető, illetve az ügyvéd közlése alapján rekonstruálható megítélés; egyéb.

Szélsőséges körülmények elgondolása esetén felvethető, hogy olyan személy került bele cigányként próbakutatásunk mintájába, akit csak és kizárólag az ügyvéd érzékelt e kisebbséghez tartozónak. Mivel a többségi társadalomtól általában eltérő bőrszínű, felismerhető kisebbségről van szó, ennek rendkívül kis lehetőségét látjuk. Az ilyen hibák kiküszöbölésére álláspontunk szerint azok a kutatások sem voltak alkalmasak, amelyek a rendőrség (Csepeli György, Örkény Antal, Székelyi Mária<sup>5</sup>), illetve az önkormányzati dolgozók részéről (Sík Endre) a cigányokkal szemben fennálló előítéletességet mérték.

A nem cigány mintánknál ügyeltünk arra, hogy külföldi állampolgárt ne vegyünk fel ebbe a csoportba, így a külföldiekkel szembeni esetlegesen eltérő bánásmód nem torzíthatta vizsgálatunkat. Elképzelhető, hogy egyéb (nemzeti, vallási, eltérő szexuális orientációjú) kisebbségekhez tartozó személyek jelen vannak a mintában, azonban az e kisebbségekhez való tartozást nem tekintettük torzító hatásúnak kutatásunk szempontjából. A mintavétel ilyen módja nem zárja ki nem cigány bekerülését a cigány mintába, de ezt statisztikailag kiegyenlíti, hogy a fordítottja is ugyanilyen valószínűséggel előfordulhat.

Sík Endrének<sup>6</sup> a TÁRKI számára végzett kutatása szerint az önkormányzati dolgozók között általános a cigányokkal szembeni előítéletek megléte (1997-ben a válaszadók 61%-a nem engedett volna be romát a

településére). A Csepeli-Örkény-Székelyi kutatás a magyar rendőrségen belül állapította meg a rasszizmus meglétét, főképp azon vidéki rendőrök között, akik cigányok által sűrűbben lakott vidékeken teljesítenek szolgálatot. Az MHB fogdamegfigyelő programjának elemzése szerint a cigányok nagyobb arányban panaszkodnak bántalmazásra, illetve a nyomozati szakaszban „kivert vallomásra”, mint a nem cigányok. Bár az ügyészek és a bírák cigányokkal kapcsolatos érzelmeiről nem állnak rendelkezésünkre kutatásokkal alátámasztott adatok, azt sem áll módunkban feltételezni, hogy az előítéletes gondolkodás e körben nincs jelen. A mélyinterjúk során a megkérdezett rendőrök, ügyészek és bírák a cigányokkal kapcsolatos olyan általánosító szemléletről számoltak be a kutatásvezetőnek, amely arra utal, hogy a többségi társadalom előítéletes gondolkodásához hasonló módon vélekednek a cigányok életmódjáról és attitűdjeiről.

Koncepciónk szerint a fenti vizsgálatok által feltárt előítéletek a gyakorlatban is megjelennek, s ennek nyomán a büntetőeljárásban a rendőrök, ügyészek vagy bírák eltérő módon járnak el a cigány, mint a nem cigány terheltekkel szemben. A vizsgálat célja az eltérő bánásmód megnyilvánulási formáinak, gyakoriságának kimutatására alkalmas tényezők azonosítása volt. A törvény előtti egyenlőség elve sérelmének tekintettük azokat az aktusokat, amelyek során valakivel szemben cigány voltára utaló sajátosságai miatt az ügyében eljáró hivatalos személy a *jogszabályok szerint megkívánt, lehetséges, átlagos*, a dokumentumokon alapuló helyzetértékelés alapján elvárhatónál súlyosabb jogkövetkezményt alkalmaz, illetve ilyen személyvel szemben az illető számára hátrányt okozó különbséget tesz. A próbakutatás célja az volt, hogy kidolgozzuk, megtaláljuk és kipróbáljuk azokat a mutatókat és eszközöket, amelyek segítségével a bíróságon fellelhető iratanyag, akta elemzésével az esetleges egyenlőtlen bánásmód kimutatható. A próbakutatás nyomán később elvégzendő vizsgálat annak megállapítására irányulna, hogy az egyenlőtlen bánásmód, megkülönböztetés létezik-e, s ha igen, milyen gyakorisággal fordul elő, a folyamat mely pontjain, milyen formában tapasztalható, van-e ügytípus szerinti eltérés, milyen hátrányokhoz vezet.

A próbakutatást dokumentumelemzés segítségével végeztük el. Ez a megoldás nem tette lehetővé, hogy az esetleges egyenlőtlen bánásmód, megkülönböztetés teljes körét vizsgáljuk. Nem voltak vizsgálhatók az olyan esetek, amikor ugyanazon bűncselekmények ügyében egyes személyek ellen indul, mások ellen nem indul büntetőeljárás (például bolti lopás). A megfigyelés lehetőségének hiányában nem vizsgálhattuk például a gyanúsítottal szembeni visel-

kedésben, beszédmódban, az emberi méltóság tisztelben tartásában vélelmezhető teljes megkülönböztetést. Nem elemeztük az eljárás során zajló nyelvi transzformáció kérdését sem. (Az egyén által elmondott, a hatósági személyek által nyelvi „lényegre tömörített”, jegyzőkönyvbe írt vagy diktált változat közötti különbséget.) Ezek a jelenségek minden „hivatali érintkezés” során előfordulhatnak, nem tartoznak tehát kizárólagosan a törvény előtti egyenlőség kérdésköréhez. A vizsgálatba való bevonásuk a tárgy szempontjából nem feltétlenül indokolt.

Van azonban egy terület, amelyet nem hagyhatunk figyelmen kívül: az eljárás során a gyanúsítottat ért fizikai bántalmazással, erőszakkal kivételt kellett tennünk. A vizsgálat módszerének megfelelően ezzel összefüggésben csak a panaszok számát és tartalmát tudtuk rögzíteni, a felderítési és ítéleti statisztika tükrében többre nem vállalkozhattunk.

Ugyancsak kimaradt az igazoltatások, közúti ellenőrzések és az eljárás indítása nélküli előállítások, illetve őrizetbe vételek számában, illetve módjában tapasztalható megkülönböztetés (az amerikai példák e téren ígéretesnek mutatkoznak, az általunk választott módszer azonban nem tette lehetővé ennek vizsgálatát). A „hogyan válik valaki gyanúsítottá” kérdése szintén nehezen lett volna vizsgálható; e téren rendőrökkel készített interjúk alapján az informátorok, családtagok körében végzett adatgyűjtésben és az ennek alapján kialakuló alapos gyanúhoz kapcsolódó technikákban tapasztalható eltérés. Ezek tehát fontos szempontok, de hatékony, racionális vizsgálatuk reménytelenül nehéz. A dokumentumelemzés (iratanyag) segítségével végzett kutatás tisztán a büntetőjog érvényesítése, alkalmazása terén vélelmezett egyenlőtlen bánásmódra, hátrányos megkülönböztetésre koncentrálódik, olyan ügyekben, amelyekben már jogerős elsőfokú ítélet született. Kiemelten próbáltuk kezelni a büntetett előéletnek és a visszaesésnek a büntetés kiszabására, az előzetes letartóztatás elrendelésre, illetve egyéb, eljárásbeli pontokra gyakorolt hatását.

Példáinkat az alábbi bűncselekménytípusokból választottuk: *lopás vétsége, lopás büntette, rablás*. A cigány elítéltek Huszár és Póczik kutatásai szerint is felülreprezentáltak a vagyon elleni bűncselekmények, kiemelten pedig a fenti cselekmények elkövetői között. Választásunk azért esett e típusokra, hogy biztosíthassuk a megfelelő elemszámot a mintában. Feltételeztük, hogy olyan ügyekben, amelyekben a hivatalos személyek általában „hozzászoktak” a cigány elkövetők jelenlétéhez, kevesebb példát találunk, mely a kivételes bánásmódot dokumentálja. Hogy csökkentjük a jogszabályi változásokból eredő esetleges különbségeket az egyes eljárások között,

törekedtünk arra, hogy olyan ügyeket válasszunk, melyekben 1997. január 1-jét követően indult meg a büntetőeljárás és amelyekben már legalább elsőfokú ítélet született.

200 aktát terveztünk feldolgozni, ám a gyakorlati nehézségek miatt csak 146-ot sikerült. Budapesti bíróságokon 70, egy megyeszékhelyi városi bíróságon 76 esetet vizsgáltunk. A vizsgált budapesti ügyek közül 35-nek, a vidékiek körében 34-nek az elkövetője volt cigány, míg a nem cigányokat érintő esetek száma a fővárosban 35, vidéken 42 volt. Budapesten 14 ügyvédtől, illetve ügyvédi irodától kaptunk elsőfokú bírósági ügyszámokat és meghatározást a vizsgált személy etnikai hovatartozásáról, míg vidéken 10 ügyvéd vett részt munkánkban. A budapesti ügyvédek a büntető kirendelést vállaló ügyvédek jegyzéke alapján kerestük meg. A nyilvántartásból megállapítható volt, hogy abban valamennyi olyan ügyvéd, illetve ügyvédi iroda szerepel, aki, illetve amely általában, tehát megbízással is vállal büntető képviselést. Bevalljuk, hogy bár kis számban, de akadtak olyan ügyvédek, akik mindent elkövettek azért, hogy ne kelljen a próbakutatásban együttműködniük. A kutatási helyszín kiválasztását az befolyásolta, hogy mindkét város (Kertesi és Kézdi) közepesen roma-sűrű terület. A rendőri előítéletekről és a cigányoknak a két helyszínen való jelenlétéről tudottak birtokában azt feltételezhattuk, hogy átlagosan előítéletes magatartásformákkal találkozunk.

A fentiekből látszik, hogy nem állt módunkban egy reprezentatív mintát létrehozni, de ez az adatvédelmi jogszabályok ismeretében nem is lehetett célunk.

## NÉHÁNY ELŐZETES EREDMÉNY

Fontosnak tartjuk előzetesen leszögezni, hogy az itt ismertetett kezdeti eredmények a kicsi elemszám és a reprezentativitás hiánya miatt szakmai szempontból csak erős korlátok között védhetők! Állításaink csak egy országos reprezentatív vizsgálat lefolytatása esetén igazolhatók vagy cáfolhatók.

Nagyon fontosnak találtuk, hogy az elemzéskor a mintában szereplő adatokat ne csak a cigány/nem cigány viszonylatban vessük össze, hanem figyelembe vegyük azt is, hogy az ügyet a vidéki megyeszékhelyen vagy a fővárosban tárgyalták-e. A legtöbb eltérést mutató tendencia csak így követhető nyomon. A legnagyobb feladatnak a bírósági ítéletben foglalt szankciók összevetése mutatkozott. A rendelkezésünkre álló pusztán számadatok feldolgozásához fel kellett vennünk a kapcsolatot rendőrségi, ügyészégi és bírósági statisztikusokkal. Ők tudták megvilági-

tani azt, hogy az általunk kapott eredmények valójában mit is jelentenek az évek és területek vonatkozásában. Nem elég tudnunk, hogy átlagosan meddig tart egy lopás vétségének elbírálása a vidéki megyeszékhelyen vagy Budapesten, ha nem tudjuk, mi az országos átlag.

Tény, hogy bőséges adathalmazzal rendelkezünk, de bele kell törődnünk abba, hogy ez egy próbakutatás, és sok kérdés megválaszolásához túl kicsi a minta. Számolnunk kellett azzal, hogy bizonyos helyeken adathiány van. Adathiányt eredményezett, ha az aktában eleve nem volt megtalálható a szükséges információ, ha a bírósági tárgyalásról csak rövidített jegyzőkönyvet állítottak ki, illetve hogy az ügyészégi iratok bizonyos esetekben nem kerültek be a bírósági aktába. Egy nagyobb mintában, nagyobb elemszámmal nem fognak jelentkezni ilyen jellegű nehézségek, hiszen a próbakutatás elérte azt a célt, hogy a szignifikáns adatokat feltárta.

A bűncselekménytípusok megoszlása cigány és nem cigány elkövetők esetén. A mintába kerülő bűncselekmények (lopás vétsége, lopás büntette és rablás büntette) közötti arányok a két városban megegyeztek, tehát az ilyen bontásban mutatkozó különbségeket (főváros/vidék, cigány/nem cigány) el kell fogadnunk. A Huszár által végzett BV-kutatás adataival összehasonlítva a mi arányszámaink, bár a próbakutatás mintájában a rablások esetén a cigányok némileg felülreprezentáltak.

\*

Milyen arányban található az iratanyagban az eljárás alá vont személyek cigány mivoltára utaló jelző? A teljes iratanyag áttekintése alapján 41 aktában találtunk utalást arra, hogy cigány terhelttel állunk szemben, ami az összes vizsgált cigány elkövető 62,1%-át jelenti. Az összes feldolgozott aktánál Budapesten ez az arány 24,3%, vidéken magasabb, 31,6%.

Ez az érték azért jelentős, mert az előzetes ügy- és irat ismeret az eljárás sarokpontja lehet. Ha az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatról az eljáró szervek már az iratokból tudomást szereznek, az anélkül befolyásolhatja őket döntéshozatalukban, hogy személyesen találkoznának a terhelttel vagy meggyőződnenek arról, ki az, aki felől ítélniük kell. Az eltérő bánásmódot jelző mutatók esetében a cigányságra utaló jel-

zőt tartalmazó ügyiratok vizsgálata olyan szignifikáns különbségekhez vezetett a nem cigány mutatókkal való összehasonlításban, aminek következtében állítjuk, hogy az esetleges diszkriminációt statisztikai eszközökkel akkor is tetten érhetjük, ha a cigányságra utaló jelzőt nem tartalmazó cigány aktákat nem cigány aktaként kezeljük.

A további kutatás szempontjából jelentős ez az adat, hiszen felveti annak lehetőségét, hogy kizárólag az aktákban található információk alapján határozzuk meg a vizsgált személy etnikai hovatartozását. A próbakutatás adatai alapján azt várhatjuk, hogy a később vizsgálandó akták harmada tartalmaz majd cigányságra utaló jelzőt. *Az utalások a következő formákban fordultak elő a leggyakrabban: cigány, roma, cigány férfiak, cigány nők, cigány család, hosszú hajú cigányasszony, fiatal cigány férfi, roma származású, barna bőrű, kreol bőrű, sötét bőrű, feltűnően sötét bőrű, cigány kinézetű, cigány nemzetiségű, cigány suhancok.*

Az elkövetők milyen arányban büntetett vagy büntetlen előéletűek? A mintában szereplő személyek 60,3%-a volt büntetett, 30,7%-a büntetlen előéletű. A nem cigány büntetlen előéletűek száma mintánkban magasabb volt a cigány mintához képest, de a különbség statisztikailag nem jelentős. Az előzetes letartóztatásba kerülőknél az etnikai hovatartozás szerinti arány pont ellenkezőleg alakul. A cigányok közül 38-nak, a nem cigányok közül 48-nak volt priusza. *Ez arra utal, hogy a bűnöző előélet a nem cigányoknál kisebb, míg a cigányoknál nagyobb súllyal esett latba az előzetes letartóztatás elrendelésénél.*

Az elkövetők egyedül követték-e el a bűncselekményt vagy társtettesekkel együttműködve? Hipotézisünk az volt, hogy a cigány elkövetők között nagyobb arányban találunk olyanokat, akik nem egyedül, hanem legalább egy másik társukkal követnek el bűncselekményt. A statisztikai adatok szerint a cigányok 74%-ának, a nem cigányok 46%-ának volt társa a bűncselekmény elkövetésekor. Különbség mutatkozott abban, hogy hány társtettes szerepelt a bűncselekményben. A cigányoknál átlagosan 1,6, a nem cigányoknál 1 társtetessel találkoztunk a vizsgált iratokban.

Nyomozati szakasz: mi alapján indul meg az eljárás? Az eljárás háromféle módon indulhat meg: bejelentésre, hivatalos észlelésre vagy feljelentésre. Hi-

#### *A bűncselekmény-típusok megoszlása cigány és nem cigány elkövetők esetén*

Típus	Összes elem	Budapest	Vidék	Cigány	Nem cigány
Lopás vétsége	31,7%	34,8%	28,9%	27,3%	36,4%
Lopás büntette	33,1%	26,1%	39,5%	30,3%	36,4%
Rablás büntette	26,9%	27,5%	26,3%	36,4%	16,9%



potézisünk az volt, hogy cigány elkövetők esetén gyakoribb lesz a feljelentésre (ismeretlen személy ellen, de személyleírással) induló büntetőeljárások száma. A teljes mintát vizsgálva az esetek 31,7%-a indul bejelentésre, 6,9%-a hivatalos észlelésre és 61,4%-a feljelentésre. A rendelkezésre álló adatok alapján azt az eredményt kaptuk, hogy a cigány elkövetők ellen indított eljárások 65,2%-a kezdődik feljelentéssel, míg nem cigány elkövetők esetében ez az arány 58,4%-os. Budapesten és vidéken az eltérés a feljelentések számát tekintve egy híján azonos, tehát e szempontból nincs különbség a települések között. Az adatok azt mutatják, hogy a bejelentésre induló eljárások között nagyobb arányban vannak a nem cigány elkövetők, 35%-os ez az arány, a cigányok esetében pedig 29%. A bejelentéseknél nagyobb az esélye annak, hogy konkrét személy került a rendőrség látókörébe, nem is keresnek más elkövetőket. Ha nem konkrét személyről van szó (ez cigány elkövetőknél valószínűbb), a rendőrségnek az elkövetőt még fel kell kutatnia, meg kell szaporítania az adott körzetben az igazoltatások, elszámoltatások és az esetleges előállítások számát.

A továbbiakban úgy gondolkodtunk, hogy döntő az, kitől érkeznek a feljelentések, illetve a feljelentést követő időszakban a rendőrség milyen lépéseket tesz az elkövető felkutatására, azaz hogyan jut a tettes nyomára cigány és nem cigány elkövetők esetében.

Hogyan jutott a rendőrség az elkövető nyomára? Nem mutattak számottevő eltérést cigányok és nem cigányok esetében a tanúk azonosítása, illetve a tettestárs terhelő vallomása alapján felkutatott elkövetők. A tettenéréses bűncselekmények a nem cigány elkövetők esetében a mintában egyharmaddal gyakoribbak, tehát a bűncselekmény elkövetése és az eljárás megindulása között átlagosan több idő telik el cigányok esetében.

A sértettek azonosítása alapján kétszer annyi cigány „bukik le”, mint nem cigány. Elképzelhető, hogy a többségi társadalomhoz tartozók a külsődleges kisebbségi jegyeket jobban megjegyzik és a felismerésre

bemutatás alkalmával leginkább e jegy alapján azonosítják az elkövetőt. Az ügyészekkel készített mélyinterjúk során az ügyészek panaszkodtak egy sajátos csapdahelyzetre. „A felismerésre bemutatások valójában félelmetesek, a munkám során én is itt találkozom a leggyakrabban azzal, hogy a rendőrök eredménykényszer alatt dolgoznak, és ezzel bennünket, ügyészeket is a mély vízbe rántanak. Ezzel együtt is az a tapasztalatom, hogy a bíróság elfogadja ezeknek a nyomozati cselekményeknek az eredményeit...” A nem cigány elkövetők közel fele tettenérés során került a hatóságok látókörébe, míg utcai igazoltatás során feleannyi nem cigány, mint cigány elkövető nyomára tudott rábukkanni a rendőrség. Úgy tűnik, hogy a nyomozó hatóság a cigány elkövetőket tettenérés híján is nagyobb számban tudja kézre keríteni.

A tanúkihallgatás során tett beismerő vallomás alapján cigányok egyetlen esetben sem kerültek a rendőrség látókörébe. Ennek oka lehet különösen az – és ezt a szerepváltozások sorrendje is alátámasztja –, hogy cigányokat igen kevés esetben hallgatnak ki tanúként. Első kihallgatásuk alkalmával leggyakrabban már gyanúsítottként állnak a nyomozók előtt. Információkat kellett volna gyűjtenünk arról, hogy pusztán a sértetti felismerés szolgálta-e a vád, illetve az ítélet alapját, vagy a rendőrség más módszerekkel is meggyőződött az elkövető kiléte felől.

A tanúként kihallgatáskor a terheltnek igazmondási kötelezettsége van, viszont gyanúsítottként való kihallgatáskor ez az igazmondási kötelezettség megszűnik, a kihallgatott gyanúsított a vallomástételt egészében és külön-külön kérdésekre is megtagadhatja. Abban az esetben, ha nem tesz vallomást, beismerő vallomást, még hosszú ideig elhúzódhat az eljárás, és ilyenkor a rendőrségnek és az ügyészségnek alkalma nyílik a puha-rejtett diszkrimináció alkalmazására. Sok esetben hallunk arról, hogy az előzetes letartóztatásban lévőkre pszichikai nyomást gyakorolnak azzal, ahogyan – bár a törvény szabta keretek között – szabályozzák a látogatók fogadását vagy a csomagok, levelek érkezését vagy indítását.

### *Hogyan jutott a rendőrség az elkövető nyomára?*

Rendőrségi csel.	Összes elem	Budapest	Vidék	Cigány	Nem cigány
Tettenérés	37,9%	37,7%	38,2%	28,8%	44,2%
Sértettek azonosítása	21,4%	24,6%	18,4%	28,8%	15,6%
Tanúk azonosítása	12,4%	10,1%	14,5%	12,1%	13%
Tettestárs terhelő vallomása	5,5%	1,4%	9,2%	6,1%	5,2%
Tanúkenti kihallgatás	1,4%	1,4%	1,3%	-	2,6%
Elszámoltatás	5%	0%	6,6%	4,5%	2,6%
Utcái igazoltatás	12%	13%	5,3%	12,1%	6,5%
Közúti ellenőrzés	3%	2,9%	1,3%	0%	3,9%
Egyéb	10%	8,7%	5,3%	7,6%	6,5%

*Majdnem kétszer olyan gyakran igazoltatnak és számoltatnak el cigányokat, mint nem cigányokat.* Ez mintha azt mutatná, hogy a rendőröknek nagyobb kedve van cigányokkal szemben lefolytatni olyan intézkedéseket, melyek közül az előbbi nem kíván semmiféle indoklást, az utóbbi pedig a jogszabályok szerint nem is létezik.

\*

Az ügyvédi aktivitás vizsgálata a gyanúsított első kihallgatásán. Azt tapasztaltuk, hogy a vizsgált 146-ból 68 esetben volt kötelező ügyvéd kirendelése. Abból a 87 ügyből, melynek elkövetője büntetett előéletű volt, 32 alkalommal írtak elő kötelező védelmet. Ez az összes eset 36,8%-a. *A védő az összesen vizsgált 146 esetből 4 alkalommal jelent meg.* Ez nagyon alacsony fokú aktivitást mutat. *A 146 esetből 99 alkalommal nem értesítették a védőt,* legalábbis a dokumentációból ez nem volt utólag rekonstruálható.

Érkezett-e panasz a rendőrséghez vagy az ügyészséghez az őrizet elrendelése és/vagy foganatosítása miatt? A teljes mintában a cigány őrizetesekek 17,9%-a, a nem cigányok 12,7%-a tett panaszt. Az őrizetes cigányok több mint fele nem tett panaszt. *Nagy különbség mutatkozik a budapestiek és a vidékiek panasztevési hajlamában.*

Előzetes letartóztatásba került-e a terhelt az eljárás folyamán? Az adatok azt mutatják, hogy az eljárás megindulását követően a cigány terhelték 50%-a, míg a nem cigány terhelték 40,8%-a kerül előzetesbe. A különbség mintegy 10 százaléknyi. Tovább vizsgálódva azt találtuk, hogy a teljes mintában szereplő esetek 57%-ában a büntetett előéletűek előzetes letartóztatásba kerültek.

\*

Megfelelő elemszám hiányában nem vizsgálhattuk meg az előzetes elrendelése és a Hood által a fekete és fehér terhelték közötti eltéréseket leginkább magyarázó tényezők közötti kapcsolatot: a bűncselekménnyel okozott kár megtérülése, a sértett magánszemély volta, az elkövető családi állapota, a büntetőeljárás hatálya alatti újabb bűnelkövetés, bizonytalan családi háttér, 2–4 vagy 5–7, illetve 11-nél több korábbi elítélés, korábbi elítélés erőszakos bűncselekmény, rablás vagy fegyver használata, korábban elkövetett, a jelenlegivel azonos főbűncselekmény, korábbi azonos bűncselekményért előzetes mellőzése, korábbi szabadságvesztést, illetve pénz-

büntetést kiszabó ítélet, korábbi próbára bocsátás, az arra való reakció alacsony foka, elítélés három hasonló vád alapján, egyéni elkövető, illetve ő vitte a vezető szerepet, rablást követett el.

Az eljárás hányadik napján kerültek a terhelték előzetes letartóztatásba? *A cigányok átlagosan már az eljárás 102. napján előzetes letartóztatásba kerülnek, a nem cigányok pedig csak a 179. napon.* Ehhez még azt is figyelembe kell vennünk, hogy cigány terhelték esetén az eljárás hosszabb ideig tart, ami azt jelzi, hogy a cigányok több időt töltenek előzetes letartóztatásban. A tény, hogy az előzetes letartóztatásra csak ennyire hosszú idővel az eljárás megindulása után kerül sor, megkérdőjelezi annak létjogosultságát. Nehéz megmagyarázni, miért kell félünk az elrendeléstől a szökéstől, elrejtőzéstől, a bizonyítékok megsemmisítésétől vagy a bűnismétléstől, ha már több mint száz nap eltelt az eredeti bűncselekmény elkövetése óta. Ennyi idő alatt is hatékonyan el lehetett volna szökni, rejtőzni, bizonyítékokat eltüntetni. Az itt leírtak természetesen nem vonatkoznak azokra az esetekre, amikor azért csúszik az előzetes elrendelése, mert a gyanúsított tényleg elrejtőzött a nyomozó hatóság elől. Az eljárás megindulását a nyomozás elrendelésének napjától számítottuk. Ahol ez az adat nem szerepelt az aktában, a feljelentés megtételének időpontját vettük figyelembe.

*Az előzetes elrendelésének indokai között a következő tipikus fordulatokat találtuk: a megvalósulni látszó bűncselekmény tárgyi súlya, fokozott társadalmi veszélyessége, nem megfelelő életvitel, a szökés, elrejtőzés veszélye, a sértett megfélemlítésének lehetősége, kedvezőtlen előélet, az összehesztelés veszélye, nincs állandó foglalkozása, hajléktalan, munkanélküli, eddigi életvitele alapján feltehető, hogy bűncselekmények elkövetéséből tartja fenn magát, az előzetes letartóztatás feltételei fennállnak stb.*

Az előzetes letartóztatásból szabadulók a nyomozás megindulásától számított hányadik napon kerülnek szabadlábra? Ehhez a kérdéshez 35 cigány és 34 nem cigány elkövetőről volt az előzetes letartóztatással kapcsolatos információnk. Látnunk kell, hogy annak ellenére, hogy Budapesten jóval hosszabb ideig tartanak az ügyek, nem mutatkozik szembetűnő különbség a Budapesten vagy vidéken előzetes letartóztatásban töltött napok száma között (Budapest: 321, vidék: 311 nap). Ezt figyelembe véve még erőteljesebben alá kell húznunk azt a tényt, hogy a *cigányok*

#### *Előzetes letartóztatásba került-e a terhelt az eljárás folyamán?*

	Összes elem	Budapest	Vidék	Cigány	Nem cigány
Előzetes letartóztatásba kerül	45,8%	54,4%	38,2%	50%	40,8%
Más bcs. miatt szabadság-vesztését tölti	6,9%	7,4%	6,6%	7,6%	6,6%

átlagosan 385 napot, a nem cigányok átlagosan 232 napot töltenek előzetesben. A kettő közötti különbség 5 hónap.

Az ügyészségi szakaszban nyomon követtük a váderedményesség alakulását az elmúlt öt évben, a megyében és a fővárosban. Az igen magas váderedményességi arányokat még ilyen kicsi mintában is érzékelhettük. A nyomozati, ügyészségi szakban, illetve az ítélet kiszabásakor nagyon kis százalékban változik meg a bűncselekmények típus szerinti megoszlása. A mi adataink alapján az ügyészi váderedményesség mindkét városban nagyon magas, ez pedig azt jelenti, hogy a bíróság a megvádolt személyeket többnyire bűnösnek is fogja találni. A felmentő ítéletek száma olyan kicsi volt, hogy ebből nem szabad következtetéseket levonnunk a megoszlásra vonatkozólag. Az ügyészségi szak az, amelyről a bírósági akták alapján a legkevesebb információk áll rendelkezésre. Az ügyészség előtt zajló eseményekről részletes leírás nem kerül be a bírósági aktába, ezeket az ügyészségen tárolják.

Bírósági szakasz. Az eljárás hányadik napján jutnak el az elkövetők a bírói szakba? A kapott eredmények alapján a cigányok ügye átlagosan a 237., míg a nem cigányoké az eljárás megindulását követő 190. napon kerül bírói szakba. Ez azt jelenti, hogy a nem cigányok esetében a nyomozás rövidebb. Ez ellentmondani látszik annak a hipotézisünknek, hogy a cigányok ügyeit igyekeznek gyorsabban befejezni és mihamarabb megkezdeni a büntetés végrehajtását. Ugyanakkor figyelemmel kell lennünk arra, hogy a cigányok 50%-a előzetes letartóztatásba kerül, és az ügy lezárásáig nagyon sok esetben már nem is kerül szabadlábra. Tehát az eljárás elhúzódásával komolyan megnőhet a jogerős ítélet nélkül előzetes fogva tartásban töltött idő. Az ügyfélforgalom különbözőségeit ezek az eredmények sem támasztják alá, mert míg Budapesten a 207. napon jut az ügy a bírói szakba, addig vidéken átlagosan csak a 217. napon.

Hányadik napon jut el az ügy a bírói szakba a bűncselekmény típusa szerint? Az előző kérdést kell továbbgondolni, figyelembe véve azt is, hogy a kisebb súlyú bűncselekmények megítélése és felderítése egyszerűbb lehet, ebből következően feltehetően hamarabb kell eljutnia a bírói szakba. Ilyen bontásban az eredmények azt sugallják, hogy bár az átlagot tekintve a cigányok ügyei később jutnak a bírói szakba, ez nagyban függ a bűncselekmény minősítésétől.

A kisebb súlyú bűncselekmények esetén a cigányoknál a nyomozati szak átlagosan 30 nappal rövidebb, mint a nem cigányok esetében. A nehezebben megítélhető lopás büntette esetében *a cigányoknál majdnem másfélszer annyi idő telik el nyomozati és ügyészségi szakban, mint nem cigányok esetén (428, illetve 284 nap)*. A rablásos bűncselekmények tisztázása is átlagosan

77 nappal tovább húzódik, ha cigány az elkövető (cigányok 182 nap, nem cigányok: 105 nap).

Milyen hosszú a bírósági szak? A cigányok esetében a bírósági szak átlagosan 511 napig tart, ez nem cigányoknál 365 nap. A kettő közötti különbség 146 nap, ez közel 5 hónapos különbséget jelent. A két város között is eltérés mutatkozott, vidéken az átlag 301 nap, Budapesten viszont 592 nap.

Milyen hosszú a bírósági szak az egyes bűncselekménytípusok esetében? A lopás vétségének elbírálásakor nem mutatkozik szignifikáns különbség cigány és nem cigány elkövetők között (cigány: 315 nap, nem cigány: 333 nap). A súlyosabb bűncselekményeknél viszont a kapott eredmények azt jelzik, hogy *lopás büntette esetében átlagosan 8 hónappal, rablás büntette esetében több mint 10 hónappal tovább tart a cigány elkövetők ügyeinek elbírálása* (lopás büntette, cigány: 612 nap, nem cigány: 371 nap; rablás büntette, cigány: 598 nap, nem cigány: 285 nap).

Hány tárgyalási napot tartottak a bírósági szakban? *A cigányok esetében átlagosan 3,4, míg nem cigányok esetében 2,7 alkalommal volt tárgyalás.* Ha figyelembe vesszük, hogy a cigányok ügyei milyen nagymértékben elhúzódnak, arra a következtetésre jutunk, hogy két tárgyalási nap között több idő telik el a cigányok esetében, hosszabb lesz az az idő, amíg „nem történik” semmi, és 50%-uk ezt az időt előzetes letartóztatásban tölti. *Aligha érvényesül a soronkívüliség ekve, amit az előzetesben fogva tartottak számára a törvény privilégiumként kezel.*

A tárgyalási napok számánál figyelembe vettük azokat a napokat is, amikor csak rövidített jegyzőkönyv készült vagy elnapolásra került sor. Cigányok esetén átlagosan 3,5, nem cigányok esetén 2,81 tárgyalási nap volt kifizetve összességében az eljárás során. A további bontással azt vizsgáltuk, hogy hány olyan tárgyalási nap volt, amelynek történései utólag rekonstruálhatók. Gondot jelentett a rövidített jegyzőkönyves tárgyalások feldolgozása. A problémát az jelentette, hogy a rövidített jegyzőkönyvből nem mindig derülnek ki a foganatosított eljárási cselekmények, az, hogy miért csak rövidített jegyzőkönyvet töltöttek ki és elnapolás esetén nem mindenhol vehető ki tisztán, hogy azt mi is alapozta meg valójában.

Hány olyan tárgyalási nap volt, ahol érdemben történt valami és ez a jegyzőkönyvekből is kiderül? Cigányok esetén 1,6, nem cigányok esetén 1,1 olyan tárgyalási napot tűztek ki, amikor az események folyása utólag rekonstruálható volt. A kapott eredmények alapján az eljárás hosszát és a kifizetett tárgyalási napok számát összevetve arra a következtetésre jutottunk, hogy *cigányok esetében a büntetőeljárás során gyakrabban, sűrűbben tűznek ki eljárási na-*

*pokat, de a több kiszabott tárgyalási nap nem segíti elő az ügy gyorsabb lefolyását.*

Az egyes bűncselekménytípusok esetében átlagosan hány tárgyalási nap alatt bírálták el első fokon a cselekményt? A hasonló bűncselekménytípusok esetében a tárgyalási napok száma között nem mutatkozik különbség. De tudjuk azt, hogy ugyanannyi tárgyalást nem azonos időtartam alatt tűznek ki és *a két tárgyalási nap között eltelt idő a cigányok esetében jóval hosszabb lehet, mint a nem cigányok esetében.*

A teljes eljárásra és a büntetés kiszabására vonatkozó információk. Milyen hosszú a teljes eljárás cigány és nem cigány elkövetők esetében? *A cigányok ügyei az eljárás megindításától az elsőfokú ítélet meghozataláig átlagosan 753 napig, a nem cigányoké 550 napig tartanak.* Ez közel 7 hónappal hosszabb ideig tartó bizonytalanságot jelent a cigányok számára. Az ügyek elhúzódásában természetesen a bíróságok túlterheltsége is szerepet játszik, de mivel átlagokat tekinttünk és a mintában fele-fele arányban szerepeltek cigányok és nem cigányok, az ügyek általános elhúzódása ezeket az eredményeket nem befolyásolta. Budapesten az „elintézési” idő 804 nap, vidéken átlagosan 511 nap.

Milyen hosszú a teljes eljárás cigány és nem cigány elkövetők esetén az egyes bűncselekménytípusok tekintetében? Ismét azt tapasztaljuk, hogy a bűncselekménytípusok szerinti bontás más képet mutat, mint a teljes átlag. Egyszerű, kis súlyú bűncselekmények esetén a teljes eljárás, az elsőfokú ítélet meghozatala átlagosan 1 hónappal rövidebb időt vesz igénybe a cigányoknál, ha az időintervallum kezdetének a nyomozás elrendelését tekintjük.

*Azonban a súlyosabb bűncselekmények mindkét fajtájánál lelassul a cigányok ügyének menete, átlagosan mintegy 1 évvel tovább tart az eljárás. Ezt megalapozta egyrészt a nyomozati és a bírói szak különös elhúzódása.*

Azok a cigány terheltek tehát, akik előzetes letartóztatásba kerültek, több időt töltenek jogerős ítélet nélkül szabadságvesztésben. A meghozott ítélet tartama nem ritkán napra pontosan megegyezik az előzetes fogva tartás időtartamával, következésképp a hasonló típusú bűncselekmények miatt kiszabott

ítéletek súlyosabbak lesznek a cigány elkövetők esetében.

\*

Hány tanút hallgattak meg az eljárásban összesen? A cigányok ügyeiben átlagosan 5, nem cigányok esetében 3,8 tanút hallgattak meg az eljárásban. Eredeti feltételezésünk az volt, hogy a cigányok tárgyalása azért húzódik el jobban, mert több társtettesel kell számolni, és egyáltalán nagyobb az esélye annak, hogy társtettesek szerepeltek a bűncselekményben. Ez indokolná, hogy azonos ügyben több eljárás alá vont személy és ennek megfelelően több tanú meghallgatása miatt az eljárás jobban elhúzódik. Az itt kapott eredmény viszont nem alapoz meg akkora különbséget, mint amekkora eltérést találunk a cigány és nem cigány ügyekben folytatott tárgyalások időtartamában.

Büntetés típusok. A nem cigányoknál kétszer olyan gyakorisággal szabnak ki büntetésül felfüggesztett szabadságvesztést! Pénzbüntetést a cigány elkövetők 16,7%-a, míg a nem cigányoknak csak 10,4%-a kapott. A bírósági statisztikák alapján tudjuk, hogy a pénzbüntetések 45%-át később letöltendő szabadságvesztésre váltják a pénzbüntetés meg nem fizetése miatt. Az adatközlő bírósági jegyző ennek az adatnak a közlésekor odasúgta, mintegy magyarázatként: *„Tudja, a cigányoknál!”*

A kiszabott büntetés tartamára vonatkozó információk, a letöltendő szabadságvesztés tartama. Amennyiben csak a letöltendőként kiszabott szabadságvesztés büntetéseket vetjük össze, azt a különbséget kapjuk, *hogy a cigányokra átlagosan 185 nappal hosszabb idejű büntetést szabnak ki.* Ez fél évnyi különbséget jelent!

\*

Az egyenértékesítéshez napokra számoltuk át a büntetési tételeket az ítéletekben található napi tétel és a Btk.-nak a különböző végrehajtási fokozatokra vonatkozó rendelkezései alapján. Ilyen bontásban a cigányokra és a nem cigányokra mért szankciók között 130 nap különbség mutatkozik. De ha az iratanyagban az elkövető cigány voltára utaló jelző is

*Milyen hosszú a teljes eljárás cigány és nem cigány elkövetők esetén az egyes bűncselekmény-típusokban?*

Bűncselekmény-típus	Cigány	Nem cigány
Lopás vétsége	423 nap	453 nap
Lopás büntette	1040 nap	662 nap
Rablás büntette	784 nap	390 nap

*A letöltendő szabadságvesztés tartama*

Cigány	Nem cigány
504 nap	319 nap

szerepelt, ez a különbség már 279 nap. Ez több mint 9 hónap eltérés.

\*

Az elkövetési érték alakulása. A nem cigány elkövetők esetében az elkövetési érték a duplája volt a cigányok ügyeiben tapasztaltak (326, illetve 152 ezer forint). Érdekes, hogy *a kiszabott szankciók súlya pontosan fordítottan arányosan alakul!*

Az egyenértékesített szankciók (tartamok) hogyan alakulnak az egyes bűncselekménytípusoknál? *Lopás vétsége* esetén a cigány elkövetők átlagosan 2 hónappal hosszabb tartamú szabadságvesztést kapnak. *Lopás büntette* esetén a kiszabott időtartamok nem mutattak szignifikáns eltérést. A szankciók tekintetében a legjelentősebb eltérés a mintában szereplő legnagyobb tárgyi súlyú bűncselekménynél, a *rablás büntetténél* figyelhető meg. A cigány elkövetők rablás büntette miatt átlagosan 343 nappal hosszabb tartamú büntetést kapnak, ami közel 1 év különbséget jelent.

## AZ EREDMÉNYEK FELHASZNÁLÁSA

Mindenekelőtt a kutatás önértékét szeretnénk hangsúlyozni. Rendkívül fontos volna, hogy a különféle világnézeti gyökerű prekonceptciókat objektív kutatáson és elemzésen alapuló kép váltsa fel. A társadalom önismerete szempontjából fontos, hogy hiteles véleményt alkothassunk arról, mely szaka-

szokban és hogyan érvényesül a diszkrimináció az igazságszolgáltatásban és mennyire támasztható alá megléte.

Álláspontunk szerint a próbakutatás számos olyan tényezőt azonosított, amely a cigány és nem cigány terheltek közötti eltérő bánásmódot valószínűsíti. Belátjuk, hogy a próbakutatás elemszáma nem teszi lehetővé statisztikailag védhető következtetések levonását, ám felvázol trendeket és megalapozza egy teljesebb, a reprezentativitást jobban biztosító vizsgálat igényét.

A kutatás eredményei a későbbiekben esetleg jogi eljárásokban is felhasználhatók. Rendelkezésünkre áll az alkotmány 57. §-a a bíróság előtti egyenlőségről és a 70/A §, mely a megkülönböztetés tilalmát mondja ki. Konkrét ügyekben a kutatás eredményeire és a fenti alkotmányos rendelkezésekre hivatkozva elfogultságot jelenthetünk be, illetve jogorvoslatot kérhetünk. Egyes ügyekben módunk lehet arra, hogy nemzetközi fórumok elé lépjünk. Valamely konkrét jogsértés esetén a panaszos az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt hivatkozhat arra, hogy esetében diszkrimináció érvényesült. A Polgári és politikai jogok egyezségokmánya idevágó rendelkezései alapján a sértett az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága előtt is indíthat eljárást. Arra is van mód, hogy a sértett a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöbölésére létrejött nemzetközi szerződés alapján az egyezmény által felállított bizottság előtt keressen jogorvoslatot. Az Emberi jogok európai egyezményének 12. jegyzőkönyvét Magyarország is aláírta, az esetleges

*Egyenértékesített időtartamok (szabadságvesztés, pénzbüntetés, felfüggesztett szabadságvesztés, a végrehajtási fokozatokat is figyelembe véve)*

Budapest 402 nap	Miskolc 398 nap	Cigány 464 nap	Ebből cigányságra utaló jelzővel 613 nap	Nem cigány 334 nap
---------------------	--------------------	-------------------	---	-----------------------

*Az egyenértékesített szankciók (tartamok) hogyan alakulnak az egyes bűncselekmény-típusoknál?*

### *Lopás vétsége*

Cigány 197 nap	Nem cigány 135 nap
-------------------	-----------------------

### *Lopás büntette*

Cigány 300 nap	Nem cigány 304 nap
-------------------	-----------------------

### *Rablás büntette*

Cigány 703 nap	Nem cigány 360 nap
-------------------	-----------------------

ratifikálást követően a rendőrség, ügyészség, s esetleg a bíróság diszkriminatív eljárása miatt panaszt lehet benyújtani az Emberi Jogok Európai Bíróságához.

Hood kutatása is hozzájárult ahhoz, hogy a brit belügyminisztérium megfigyelő rendszert működtet a diszkriminatív büntető igazságszolgáltatási hatósági gyakorlat feltérképezésére és programokat dolgoz ki annak kiküszöbölésére. A hatósági válaszoknak természetesen a bíróságok ítélezési gyakorlatát sem szabad kikerülnie. Ha szükséges, a bírói mérlegelés szempontrendszerének kritikai összefoglalását, kibővítést, illetve formalizálását kell kezdeményezni, s a változásoknak megnyerni az elvi irányító szerepet betöltő Legfelső Bíróságot és a megyei büntető kollégiumokat.

A kutatási eredményekre támaszkodva meg lehet kísérelni a jogpolitika befolyásolását. Az emberi jogi szervezetek mind a törvényeket előkészítő kormányzati szerveknél, mind pedig az országgyűlési képviselők körében lobbizhatnak annak érdekében, hogy diszkrimináció-ellenes garanciák épüljenek be a büntető joganyagba. Ebben a tekintetben különösen sürgető volna a büntetések reformja, az előzetes letartóztatás elrendelésére vonatkozó jogszabályok pontosítása, továbbá a súlyosbító és enyhítő körülményekkel foglalkozó joganyag korszerűsítése. A lobbizás mellett a sajtó segítségével természetesen felhasználhatók a kutatási eredmények a közvélemény meggyőzésére, azaz – visszatérve az előző gondolathoz – a társadalom önismeretének növelésére is.

## A KUTATÁS FOLYTATÁSÁNAK LEHETŐSÉGE

A bírósági ügyek irataiba történő betekintés jogát az *eljárási törvények*, valamint a *bírósági ügyviteli szabályzatról* szóló, módosított 123/1973. IM utasítás (Büsz.) szabályozza. Ennek 38. § (1) bekezdésében foglaltak *nem teszik lehetővé* az ügyben nem érintett személyeknek az iratokba való betekintését, az iratok kutatását. Az ügyviteli szabály (4) bekezdése alapján az (1) bekezdésben foglaltakon kívül más személynek az iratokba való betekintést, a felvilágosítás megadását – az ehhez fűződő jogi érdek igazolása után – a *bíróság elnöke engedélyezheti*.

A *közokiratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről* szóló 1995. évi LXVI. törvény 9. §-a értelmében a közfeladatot ellátó szerv irata *közokirat*, tehát a bírósági iratok kezelésére is alkalmazni kell a törvény rendelkezéseit.

A bírósági ügyek iratainak irattári kezelését, selejtezését jelenleg a 107/1980. (IK. 5.) IM utasítás szabályozza. Az ennek mellékletét képező irattári terv

szerint például a büntetőügyek iratai – kevés kivétellel – *nem selejtezhetők*, a levéltárba történő átadás ideje 25 év. A már irattározott, a közlevéltárnak átadott iratok a hivatkozott törvény 22. §-a szerint *kutathatók*. Így az ott őrzött, 1980. május 1. után keletkezett levéltári iratok, ha a keletkezés évétől számított 30 éven túliak, és az 1990. május 2. előtt keletkezett, ha a keletkezés naptári évétől számított 15 éven túliak, *kutathatók*. Ha a levéltári anyag személyes adatot is tartalmaz, a védelmi idő hosszabb (30–90 év).

A törvény 24. §-ának (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy a védelmi idő lejártá előtt is kutatható legyen az anyag. Akkor, ha (a) a kutatás – a kérelmező költségére – anonimizált másolattal is megvalósítható, (b) a kutatáshoz az érintett, illetőleg annak halálát követően bármely örököse vagy hozzátartozója a kutató kérésére hozzájárult vagy (c) *a kutatásra tudományos célból van szükség* – feltéve, hogy a 22. § (1) bekezdésében meghatározott 30, illetve 15 év már eltelt – és a kutató eleget tesz a hivatkozott törvény (3) és (4) bekezdésében meghatározott követelményeknek, így többek között írásos nyilatkozatban vállalnia kell, hogy a megismert és a kigyűjtött személyes adatokat az adatvédelmi törvény 32. §-ában meghatározott módon kezeli és használja fel, továbbá az írásos nyilatkozatban meg kell jelölnie az adatkezelés helyét.

Konkrét kutatásunkat kutatási kérelmünk, illetve adatkezelési tervünk alapján mind a Legfelsőbb Bíróság elnöke, Solt Pál, mind az akkori adatvédelmi biztos, Majtényi László támogatta a hatályos törvények alapján. A felsorolt jogszabályi korlátok viszont erős szűkítésekkel teszik lehetővé a tudományos kutatások céljának, értelmének és fontosságának alkotmányos megalapozottságát. Gyakorlatilag a bíróságok elnökeinek engedélyétől függ a kutatás, nem a jogszabályokból következők.

A tanulmány szerzői szerint a fenti jogszabályi hivatkozások erősen gátolják a tudományos kutatás szabadságát. A tudományos kutatás szabadságának korlátozása gátolja annak konkrét végrehajtását, illetve lehetetlenné teheti a tanulmányunk elején felvetett kérdések megválaszolását. Ezekre a kérdésekre viszont válaszolni kell!

## JEGYZETEK

1. HUSZÁR László: *Roma fogvatartottak a büntetés-végrehajtásban*, Belügyi Szemle, 1999/7-8, 130-145.
2. TAUBER István: A hátrányos társadalmi helyzet és a bűnözés összefüggései, különös tekintettel egyes kisebbségi csoportokra, Budapest, Tankönyvkiadó, 1986; TAUBER I., VÍGH J., MADÁCSI I.: A hátrányos tár-

- sadalmi helyzet és a bűnözés kapcsolata. Kriminálstatistikai és kriminológiai értékelés, Budapest, BM Könyvkiadó, 1988; TAUBER István: Szubkultúrák és konfliktusok Magyarországon, in Félünk. Etnikai és szociális konfliktusok elkerülésének, feloldásának lehetőségei, szerk. NAGY Gábor Tamás, Budapest, Fővárosi Önkormányzat Kisebbségi, Emberi Jogi és Válsági Bizottsága, 1993, 31-35.
3. GÖNCZÖL Katalin, KORINEK László, LÉVAI Miklós: *Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll*, Budapest, Corvina Kiadó, 1996.
  4. KEMÉNY István: *A magyarországi cigány lakosság*, Valóság, 1974/1, 64-72; KEMÉNY István, HAVAS Gábor, KERTE-
  - SI Gábor: *Beszámoló a magyarországi roma (cigány) népesség helyzetével foglalkozó, 1993 októbere és 1994 februárja között végzett kutatásról*. Az ILO-programiroda részére készült tanulmány, Budapest, kézirat; KERTESI Gábor, KÉZDI Gábor: *A cigány népesség Magyarországon*, Budapest, Socio-Typo Kiadó, 1998.
  5. CSEPELI György, ÖRKÉNY Antal, SZÉKELYI Mária: *Rendőrök és romák. Szertelen módszerek. A megkülönböztetésmentes viselkedés lehetőségei és akadályai*, in *Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához*, szerk. CSÁNYI Klára, Budapest, COLPI Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet, 1997, 130-173.
  6. Tárki. Előzetes kutatási eredmény.

# AJÁNLO

## FLECK ZOLTÁN: JOGSZOLGÁLTATÓ MECHANIZMUSOK AZ ÁLLAMSZOCIALIZMUSBAN

*Totalitarizmus-elméletek és  
a magyarországi szocializmus*

A könyv jogszociológus szerzője nem kevesebbre vállalkozik, mint hogy megróbálja a szociológia eszközeivel leírni a totális és az attól elmozduló politikai formációk jogi mechanizmusait. Ezzel két közkeletű tévedést igyekszik cáfolni, egyrészt a totalitarizmus összemosását más diktatúraformákkal, másrészt azt, hogy a totalitarizmus viszonyai között nem létezhet jog. A könyv legfontosabb tanulsága éppen az, hogy a diktatúrák többféle jogi rendszerre támaszkodva működtek és részben még működnek a világban. A náci Németország a régi jog félretételével, a szovjet rendszer olyan, teljesen új jog alkotásával elégítette ki hatalmi igényeit, amelyet még René David korszakos jogösszehasonlító munkája, *A jelenkor nagy jogrendszerei* is önálló jogcsaládként kezel. A könyv két fő része közül az első arra a kérdésre keresi a választ, hogyan értelmezhető a szocialista világrendszer sztálini és Sztálin utáni története, melyek e két történelmi szakasznak a jogrendszerek működésében is tetten érhető különbségei. Ebben a részben a szerző előbb a totalitarizmus értelmezési keretével foglalkozik, a pszichológiai totalitarizmus-fogalomtól a totális szervezetek vizsgálatán át a modern szociológiai tipológiáig. Ezt követik a jogrendszer-tipológiák, majd a totális politikai rendszerek jogának elemzése.

A második rész fejezetei ezeket a különbségeket igyekeznek illusztrálni a szocialista Magyarország jogszolgáltató intézményeinek elemzésével. Az első a bírói hatalommal foglalkozik, azon belül egyebek között a bírói függetlenség fokozataival a szocializmusban. E fejezet kétségkívül legérdekesebb része a szerzőnek a posztotális politikai rendszer és a bírói függetlenség viszonyának értelmezésére tett kísérlete. A második fejezet az ügyészség mint a törvényesség öre szovjet modelljének magyarországi átvételét és a szocialista törvényesség fogalmának változásait tárgyalja. A harmadik fejezet a társadalmi bíraskodás kudarcáról, míg a negyedik a néprésztétel és a kollaboráció sajátos magyarországi formáiról – köztük az újságoknak írott olvasói, illetve a népi ellenőrzésnek írott fel-

jelentő levelekről – számol be. A kötet függeléke az egyes fejezetek anyagait illusztráló dokumentumokat, bírakkal készült interjúrészleteket, adatokat tartalmaz.

*(Napvilág Kiadó,  
Budapest, 2001.  
276 oldal, 1500 Ft)*

## THOMAS BUERGENTHAL: NEMZETKÖZI EMBERI JOGOK

A hazai könyvpiacon viszonylag ritkán jelenik meg az emberi jogok nemzetközi védelmével kapcsolatos kötet. Amennyiben mégis, az csupán a szakemberek számára készül, a nagyközönség által nem forgatott mű. Ritka szerencse, ha olyan munkáról van szó, amely megfelel a legszigorúbb tudományos követelményeknek, mégis rövid, széles körű ismereteket nyújt, de jól olvasható és könnyen áttekinthető, sőt tankönyvként is kiválóan használható. Ilyen mű a Bán Tamás által szerkesztett, az idő múlásának, továbbá a hazai igényeknek megfelelően kiegészített könyv, amely az emberi jogok védelmének világméretű és regionális intézményrendszerét mutatja be „dióhéjban”, ahogyan eredeti címe állítja. A kötet szerzője, Thomas Buergenthal amerikai professzor a kérdéskör egyik legjobb szakértője. Buergenthal több, nemzetközileg elismert emberi jogi kötet szerzője, elméleti munkássága mellett példátlan gyakorlati pályát futott be. Carter elnök munkatársaként kiemelkedő szerepe volt az emberi jogok ügyének az amerikai külpolitikába történő beillesztésében. Betöltötte az Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága elnöki tisztségét, amely megbízásra Costa Rica jelölte, mivel az Egyesült Államok nem részes fél az azzal kapcsolatos egyezményben. Tagja volt az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának, majd a Nemzetközi Bíróság bírójának választották. Most magyarul is megjelent könyve (bev. Bán Tamás, ford. Weller Mónika) már több kiadást megért és számos felsőoktatási intézményben használják szerte a világon. Annak ellenére, hogy ismeretközlő és korlátozott terjedelmű kőtettről van szó, nem hiányoznak belőle a finom elemző megállapítások.

*(Helikon Kiadó,  
Budapest, 2001.  
1980 Ft)*



FRIVALDSZKY JÁNOS:  
TERMÉSZETJOG. ESZMETÖRTÉNET

Amint azt már sokan megállapították, nincs gyakorlatiasabb dolog a jó elméletnél. Ez ismét bebizonyosodott e könyv kapcsán – Frivaldszky János színvonalas áttekintést nyújt a természetjogi gondolkodás fejlődéséről nemrég megjelent kötetében. Frivaldszky Jánost, amint ez bevezetőjéből kiderül, a természetjogi gondolkodás kapcsán főként két kérdés izgatja. Vane létjogosultsága a természetjognak? Mire tanít bennünket a természetjogi gondolkodás több ezer éves hagyománya? Ami a kérdésekre adandó válaszokat illeti, azok nyilvánvalóan összefonódnak, a létjogosultság ügyében csupán a természetjogi gondolkodók munkáinak áttekintése után formálhatunk véleményt, és ugyanez vezethet el annak felméréséhez, hogy melyek a ma is érvényes tanulságok. Az igen széles körű szakirodalmon alapuló munkájában a szerző számos klasszikus gondolkodó mély, gyakran új szempontokat érvényesítő elemzését nyújtja, majd a kötet utolsó részében eljut a jelenig és ismerteti az új fejleményeket is.

*(Szent István Társulat,  
Budapest, 2001.  
2600 Ft)*

CATHARINE A. MACKINNON:  
A FEMINIZMUS VÁLTOZÁSAI.  
ELŐADÁSOK ÉLETRŐL ÉS JOGRÓL

Catharine MacKinnon az amerikai feminista irodalom egyik legismertebb képviselője. Ez a kötet az 1981–1986 közötti időszakban, főként konferenciákon elhangzott előadásainak gyűjteménye. Az itt közölt szövegek megőrizték a szóbeli előadás sajátosságait. MacKinnon a nők alárendelt helyzetére kívánja felhívni a figyelmet előadásaiban, magyarázatot keres e helyzet okaira és bemutatja, hogy ez az alárendeltség miként nyilvánul meg a nők mindennapi életében.

MacKinnon a feminizmus több irányzata (liberális, radikális, szocialista feminizmus) közül a radikális feminizmus számos változatát ötvöző, nem biológiai determinista, hanem társadalmi alapról érvelő irányzatot nevez *a* feminizmusnak. Amíg ugyanis a szocialista feminizmus gyakran nem más, mint a nőkre alkalmazott marxizmus és a liberális feminizmus nem több, mint a nőkre alkalmazott liberalizmus, addig a (radikális) feminizmus a női érdekeket úgy kívánja meghatározni és előmozdítani, mint az összetartozó nők közös végzetét.

A kötet első részében található előadások a hatalomra fókuszálnak. „A különbség [...] az [mármint a férfiak és a nők között], hogy a férfiak rendelkeznek hatalommal, a nők viszont nem.” MacKinnon álláspontja szerint a nemek közötti különbséget nem az a tény teremti meg, hogy biológiailag eltérnek egymástól, hanem hogy társadalmi szempontból különböznek. Nézete szerint „a nemek közötti társadalmi kapcsolatok olyan módon szerveződnek, hogy a férfiak uralgó szerepet tölthetnek be, míg a nők önmaguk alárendelésére kényszerülnek”. Az a társadalmi kapcsolat, amely meghatározza a férfiak és a nők viszonyát, szexuális jellegű. A feminizmus állítása szerint a nők társadalmi helyzetét a férfiakkal való szexuális viszony határozza meg.

A második részben olyan témák kapcsán ismerteti a feminista álláspontot, mint a nők elleni szexuális erőszak, az abortuszhoz való jog, a szexuális zaklatás vagy a nőknek a sportban betöltött szerepe. MacKinnon állítása szerint az 1973-as Roe kontra Wade-ügyben a nők abortuszhoz való jogának elismerését az tette lehetővé, hogy a férfiak társadalmi csoportjának érdekei így kívánták, a férfiak ezáltal törvényes lehetőséget kívántak biztosítani a nők számára a (nem általuk irányított) nemi érintkezés következményeinek ellenőrzésére.

MacKinnon külön fejezetet szentel a pornográfia kérdéskörének. „A feminista álláspont szerint a pornográfia a szexuális kényszer egyik formája, szexuálpolitikai gyakorlat, a nemek egyenlőtlenségének egyik intézményesült formája. [...] A pornográfia intézményesíti a nemi erőszakot és a prostitúciót, a férfiuralom szexualitását, mely a dominancia és az alávetettség erotizálását a férfi és a női társadalmi értelmezéséhez kapcsolja.” Mivel a pornográfia az első alkotmány-kiegészítés által védett „beszéd”-nek minősül, MacKinnon a véleménynyilvánítási szabadság összefüggéseiben is szemügyre veszi a pornográfiát. A pornográfia MacKinnon állítása szerint olyan férfias véleménynyilvánítás, amely a nők véleményét elfojtja.

A modern jogelméleti irányzatok közül a feminista jogelméletre hazánkban nem irányul akkora figyelem, mint az Egyesült Államokban. A kötet kiindulópontja lehet a feminizmussal való megismerkedésnek, s mivel a feminizmus állításai gondolkodásra, véleményesérré ösztökélnek, így akár az egyetemi (jogelmélet-) oktatásban is hasznos lehet.

*(PONT Kiadó,  
Budapest, 2001.  
247 oldal, 3200 Ft)*

# ABSTRACTS

## ESSAYS

In his essay Károly Bárd examines the way judicial independence asserts itself in the candidate countries of the European Union; the legal environment granting judicial independence, and other factors affecting judicial independence in either a positive, or in a negative way. Judicial independence is indisputably an essential precondition of legal statehood, says Bárd, and this is why it becomes understandable if the European Commission also evaluates the extent of the independence of judges and courts, when evaluating the achievements of countries aiming at membership of the European Union. Reports on countries striving for affiliation mention more the clumsiness of the realisation of judicial decisions, and the low effectiveness of judicial courts. Effectiveness, however, means not only the speed of decision settlement, but also the good quality of decisions. When evaluating the quality of judicial decisions the basic aspect is that of predictability. A decision is predictable only if the judge concentrates exclusively on facts that directly concern the case, and which are judicially relevant, not giving in to any kind of political or economical influence. The precondition of an effective proceeding is thus the independence and impartiality of the judge.

In his writing Péter Hack takes a look at the guarantees of the independence of the judiciary. However, in his opinion no catalogue of enacted institutional guarantees, however impressive, can substitute for the public confidence which creates the legitimacy of jurisdiction. If the public does not take courts to be independent and impartial, then citizens will not seek remedy for their problems in them, but will try to do so in non-political and non-judicial ways. This threat is especially great in those countries, where the traditions of independent jurisdiction do not or hardly exist. According to the author, Hungary is such a country.

Zoltán Fleck examines the effectiveness of judicial independence from the judicial-sociological aspect, and draws attention to the fact, that more than a decade after the political transition the social support of democratic institutions, and so of courts is still not sufficient. To put it in a sarcastic way: this is the case of a democracy without democrats. According to Fleck, the practice of the institutions established by the Constitution, and the dedication of the political élite to democratic principles could promote the stronger social support of the culture of the rule of law. The operators of political and legal institutions are at the same time both the formers and the victims of inherited cultural and mental states. A legal decision, for example, made in a delicate case of power-relations, which is independent, autonomous and legally perfect, can contribute to the development of political culture.

## INTERVIEW

In jurisprudence appearances are the essence, formulates itself in the interview of Gergely Fahidi with Zoltán Lomnici, deputy head of the Supreme Court, and with Péter Bárándy, secretary-general of the Budapest Bar Association. Reacting on a recent statement which drew attention to the independence of jurisprudence being in danger, Lomnici emphasised that the institutional-personal guarantees of judicial independence are granted. However, it could seem disquieting that there appears to be a great gap between the budget suggested by the National Council of the Judiciary, and that accepted by Parliament. The General Accounting Office has said, that the budget of the National Council of the Judiciary is the reasonable one. In Lomnici's opinion this is a disturbing factor, however, it is not a reason for

courts and judges not to make decisions independently and impartially. There are no phone-calls or pressure put on them. Péter Bárándy noted that he meant pressure exercised through certain messages sent. He put the question to us, if the Minister of Justice, the Head of the Prosecution, the president, or the head of Parliament can appear disobedient to judicial decisions, and if they can create a list of wishes, concerning the speed and nature of such decisions. Zoltán Lomniczi agrees, that we have to pay attention to negative tendencies, and have to talk about the dangers, but if we want to give a true picture, we also have to tell that the National Council of the Judiciary as a self-governing body can give a much wider independence to this power than in many other European countries. In his opinion we can be proud of the system of guarantees in general. In the attorney's opinion such strong legal guarantees are needed for the very reason that in lack of impassable democratic social norms the threat to judicial independence can also be greater than in old, settled democracies. In the same way, instead of debates surrounding the budget, an annual and automatic increase of courts' finance would be reasonable. He said he hoped, that in twenty years the drawing up of the budget will be given back to the Minister of Justice, and then no such debates will be understood anymore.

## FORUM

How do you see judicial independence, and what can mean a threat to the impartiality of jurisprudence and to decisions made under no pressure? These are the questions we asked many experts of theory and practice. In his writing Balázs Tóth states, that more than ten years after the political transition the concept of judiciary independence has become a category which is "politically correct". He assumes, that although the constitutional provisions, and the laws on the judiciary of 1997 have created the basis for judicial independence, the impartial decision-making of judges presupposes a mental state – sometimes courage – which has to be created primarily by the judge making the decision. Daisy Kiss and Erzsébet Kadlót examine the Hungarian environment in the lights of two international treaties. In Daisy Kiss' opinion the main problem is that the respect for the judicial profession is gone, or is declining quickly. The partakers in power, and also most of the judges do not have a high enough respect for the work of judges; they do not sense that being a judge is not only a job, but a lifestyle. A judge is a dedicated, intellectual user of the law, with a civil function, who is impartial, unapproachable, and who knows it well, that these characteristics protect the reputation of jurisdiction. Erzsébet Kadlót emphasises, that for the undiminished effectiveness of the value of judicial independence the inbuilding of weighed guarantees into the legal system is needed, protecting this principle. These have to provide efficient ways of protecting independence even in those cases when the subsystems of either other powers, or those of interior self-government endanger independence by their formally not disputable functioning, yet in reality resulting in an essential influence. In József Kárpáti's opinion it primarily depends on the current personalities of public political life, whether they tolerate judicial power becoming independent as a result of reforms, or the system of justice falls under the influence of other powers or groups through personal, financial or political effects. He presumes, that a fair, independent and strong jurisprudence is not in the interest of all layers of society and power. Endre Bócz gives voice to his opinion that the quality of political culture is the factor on which it depends whether a situation can occur, when the – compared to other budgetary branches – relative, supposed or real relationship between the practised independence of jurisprudence and its financial supply can be the basis for a charge. He also mentions the possibility of such a charge – however unfounded it may be – shaking public faith in jurisprudence to its foundations. From the analysis of the Hungarian situation András Hanák

draws the conclusion that the court can defend its own independence only if – in part with a more active behaviour in basic law-judiciary – it also becomes a real power, which can function as checks and balances. A judiciary system which does not consider it compulsory to protect fundamental rights against all organisations of the state, in spite of its direct constitutional authority, can hardly protect its own independence, if in legislation and public administration it is not the white knights of legal statehood who appear active.

## DOCUMENTS AND COMMENTARIES

This column deals with the decisions brought by the Constitutional Court on free speech, privacy and the freedom of assembly. In his essay Gábor Halmai thoroughly evaluates the decisions on fundamental rights, made in recent months, and incorporating them in the twelve year-tradition of the Constitutional Court he draws the conclusion that the body has regressed in its basic rights judgement of political rights. Halmai's essay lays stress on the decision of December, declaring the right of reply fundamentally constitutional.

Analysing the passages of the Constitution dealing with compulsory military service Tamás Csapody points out the weak points of the decision made by the Constitutional Court last autumn. With reference to the *lex Répássy* provision, and searching for the legal political reasons of the right of reply Gábor Polyák points out, that the legislator's motive was not that of a more highlighted protection of personal rights, but the wish to extend the "fairness doctrine", the demand of balanced information in the electronic media onto the whole of the media. Presenting the Hungarian and German practice of constitutional rights as opposed to the provision judging the propositions stating the violation of the freedom of assembly, István Szikinger gives voice to his serious criticism.

## PRIOR TO DECISION

In this column Máté Szabó writes about the constitutional questions surrounding the clause of the oath public servants have to take. Following the modification of the Act on the Legal Status of Civil Servants, from July 2001, the oath can be extended by the clause "So help me God!", according to the conviction of the juror. The ombudsman has already taken a stand on whether the practice of the law can give rise to constitutional worries; however, the case is to be continued before the Constitutional Court. Máté Szabó elaborates on the question whether the particular part of the law can be viewed as one violating the freedom of conscious and religion, or else as violating the right to personal data.

## AFTER DECISION

In this column we introduce two decisions made by the Constitutional Court last year. The first decision examined the constitutionality of the establishment of one Regional Court of Appeal. In this decision the corporate body declared, that the courts of appeal cannot be substituted by one Regional Court of Appeal by the legislative. The second decision examined the constitutionality of a part of the legal measure concerning the regulations of courts, and by this the question if the fact violates judicial independence that up to this day a ministerial order regulates the functioning of courts.

## PROTECTORS OF RIGHTS

In their writing Sándor Loss and his co-authors sum up the experiences of a research which made an effort to ascertain that the decisions made by courts differ if the accused person is a gipsy and if he or she is not. The research has identified several factors which render it probable that a discriminatory treatment exists between gipsy and non-gipsy defendants. The authors admit that the number of elements of the research does not make it possible to draw exact conclusions, yet it outlines trends and substantiates the necessity of a wider, more representative research. The authors also give account of the fact that the rules currently in force do not make it easier to carry out a really thorough and authentic research, the leaders of different courts having a different view of the possibilities of examining the files of the cases.

## REVIEW

In this column we introduce four books published recently: *Jurisdiction in the State-socialism*, by Zoltán Fleck, *International Human Rights* by Thomas Buergenthal; *Natural Law* by János Frivaldszky; and *The Changes of Feminism* by Catharine MacKinnon.