

CZINE ÁGNES

(alkotmánybíró; PhD, egyetemi docens, intézetvezető-helyettes, KRE ÁJK)

Tükörkép a bírói függetlenségről és pártatlanságról az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Absztrakt

A bírói hatalom intézményi, valamint személyi függetlensége az igazságszolgáltatási tevékenység függetlenségének, és a tisztességes bírósági eljárásoknak az alkotmányos biztosítéka. Arra nyújt garanciát, hogy az egyedi jogvitákban eljáró bíró kizárólag a jogszabályok alapján, és belső meggyőződése szerint, minden, akár a bírói szervezeten kívülről, akár azon belülről érkező meg nem engedett befolyástól mentesen hozhasson döntést. A bírói hatalom függetlensége és a pártatlanság követelménye [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] egymással szorosan összefügg, mert *kizárólag egy független bíróság képes az egyedi ügyekben pártatlanul eljárni*. A függetlenség követelményéhez képest a pártatlanság az ügyben eljáró bíróval szemben egyfelől azt az elvárást fogalmazza meg, hogy a megítélendő ügy tekintetében ne rendelkezék előítéletekkel, másfelől pedig az ügyben szereplő egyik fél javára, avagy hátrányára se legyen elfogult. A pártatlanság vizsgálata során az Alkotmánybíróság az objektív és a szubjektív tesztrendszer alkalmazza.

Kulcsszavak: bírói függetlenség elve, pártatlanság, alkotmányos alapelv, független és pártatlan bírósághoz való jog, a pártatlanság objektív tesztje, a pártatlanság szubjektív tesztje.

I. Bevezetés

Az Alkotmánybíróság már számtalan döntésében egyértelművé tette, hogy a bírói függetlenség az igazságszolgáltatás függetlenségének a legfontosabb garanciája. „A független igazságszolgáltatás pedig a jogállami működés fundamentuma. A bírói függetlenség nem alapjog, nem is a bíró kiváltsága, hanem a jogkeresők érdekét szolgálja.” {4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [43]}.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik, döntően az ítélkezésben ölt testet”. A státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítélkezéshez szükségesek. Ezért „[a] bírói függetlenség egyedi aspektusában [...] 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.”¹

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a bírói függetlenség elsősorban a hatalommegosztással összefüggésben álló alkotmányos alapelv. Ebben a megközelítésben a bírói függetlenség az alkotmányos államszervezet egyik központi rendező elve, amelynek célja az ítélkezés befolyásmentességének garantálása, és egyúttal annak lehetővé tétele, hogy a bíró csak a törvénynek alárendelve, a belső meggyőződése alapján tudja meghozni döntését.² E megközelítésben a bírói függetlenség a bírói tisztséghez kapcsolódik és az ezzel a tisztséggel járó sajátos feladatok jogállami ellátását hivatott garantálni. Ennek következtében nem a bírói tisztséget betöltő személyre, hanem a bírói tisztségre irányul: „a bíró nem személyi jóléte végett élvez függetlenséget, hanem azért, hogy bizonyos rábízott hivatalos feladatokat jogállami módon végezzen (végezhesen) el”. A bírói függetlenség ezért egy „különleges szervi jogállás”.³

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ugyanakkor elismerte, hogy a bírói függetlenség elve egyes vonatkozásaiban alanyi jogi (Alaptörvényben biztosított jogi) vonatkozással is bír. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ugyanis a bírói függetlenség egyes elemeiben – a bírák javadalmazásával⁴ és szolgálati jogviszonyuk megszüntetésével összefüggésben⁵ – a bírák számára biztosított jog. Ugyanakkor szükséges rámutatni, hogy a bírói függetlenség elve, még ha egyes elemeiben alanyi jogi jelleget is nyer, nem tekinthető alapjognak. Herbert Küpper és Patyi András – hivatkozással a német jogirodalomban megjelenő álláspontokra – a bírák e jogvédelmi lehetőségét olyan szervi jognak írja le, amely a bírót a tisztségéből származó kötelezettségek teljesítése során hivatott megvédeni. Kiemelik,

¹ 19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150, 153.

² Ebben az összefüggésben tehát fontos kiemelni, hogy a bírói függetlenség által védett érték az igazságszolgáltatás jogállamisága, és nem a bírói tisztséget betöltő személy. Erről részletesen lásd: Rácz Attila: Alkotmányos alapelvek és a bírósági szervezet vitakérdései, Jogtudományi Közlöny 2002/9. 376. o.

³ Herbert Küpper – Patyi András: 50. § [A bíróságok feladatai és függetlensége] In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Századvég, Budapest, 2009, 1870–1871.

⁴ 4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [43]

⁵ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [87]

hogy „[a] bíró nem személyes érdeke, hanem szervei érdeke miatt kapja meg ezt a szubjektív jogállást”.⁶

A fentiek mellett, úgy gondolom, hogy a bírói függetlenség elvének – tág értelemben – van egy harmadik összefüggésrendszere is. Nem hagyható ugyanis figyelmen kívül az sem, hogy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részelemeként a bírósági eljárás alanyainak alapvető joga a független és pártatlan bírósághoz való jog. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy kizárólag egy független bíróság képes az egyedi ügyekben pártatlanul eljárni.⁷ {A fentiek alapján a bírói függetlenség alkotmányos tartalma és alkotmányos jogvédelmi jellege három oldalról közelíthető meg:

- a bírói függetlenség elve mint az eljáró bírót védő alkotmányos alapelv és Alaptörvényben biztosított jog;
- a bírói függetlenség elve mint a bírósági szervezet védő alkotmányos alapelv⁸;
- a független és pártatlan bíróhoz való jog mint a bírósági eljárásban résztvevő személyeket (feleket) védő alapvető jog⁹.

Az Alkotmánybíróság e kérdéskörökben kialakított értelmezési gyakorlatából, véleményem szerint, a következő döntéseket szükséges kiemelni, és ezzel összefüggésben az Alaptörvény következő rendelkezéseinek van jelentősége.

1. A bírói függetlenség elve az Alaptörvényben

A bírói hatalom önállósága és függetlensége az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében deklarált államhatalmi ágak elválasztásának alkotmányos elvén nyugszik, amely szerint a demokratikus jogállamok egyik lényegi ismérve, hogy a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom egymástól elválasztva működik.

Az Alaptörvény 25. cikk (1) és (2) bekezdései értelmében a bíróság igazságszolgáltatási tevékenységet lát el, amelynek során a bírói hatalom a vitássá tett, avagy megsértett jogokról kötelező erővel, vagyis a véglegesség igényével hoz döntést.

Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése rendelkezik a bírák függetlenségéről, valamint arról, hogy a bírák ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak, és csak a törvénynek vannak alárendelve.

II. A bírói függetlenség elve mint az eljáró bírót védő alkotmányos alapelv és Alaptörvényben biztosított jog

Az Alkotmánybíróság a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban¹⁰ a támadott törvényi rendelkezést megsem-

misítette, és rámutatott, hogy a bírói szolgálati jogviszonyok más közzolgálati jogviszonyokhoz képest hazánkban is fokozott alkotmányi védelemben részesülnek. A közhivatal viseléséhez való jog mellett a bírák szolgálati jogviszonyának alkotmányi védelme következik az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdéséből is.

A bírói függetlenség része a személyi függetlenség. Ez azt jelenti, hogy a bíró nem utasítható, akarata ellenére nem bocsátható és nem mozdítható el a helyéről, csak sarkalatos törvényben meghatározott okokból és eljárás eredményeként. A bírói függetlenséggel összefüggésben megállapítható, hogy a bírói szolgálati jogviszonyok stabilitásának biztosítása olyan, az Alaptörvényből folyó követelmény, amely más jogviszonyokhoz képest is többlet garanciákat igényel. Ilyen garanciális jelentőséggel bíró elemnek minősül az, hogy (i) sarkalatos törvény¹¹ határozza meg a bírói jogviszony megszűnésének okait, a hivatás gyakorlásának időtartamát, azt a felső korhatárt, amelyen belül a bírák elmozdíthatatlanok; (ii) szolgálati jogviszonyuk megszüntetésére – egyetértésük hiányában – csak kivételesen (súlyos fegyelmi vétség, bűncselekmény elkövetése, a hivatás gyakorlására való alkalmatlanná válás esetén) van mód.

A bírák Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlansága egyebek között olyan személyes garancia, amely a bírák döntési autonómiájának biztosítója, mivel kizárja annak lehetőségét, hogy a törvényeknek és lelkiismeretének megfelelő ítélete miatt közvetett, a szolgálati jogviszonyával összefüggő retorzió érje.

A 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azért semmisítette meg a bírák nyugdíjkorhatárra vonatkozó szabályait, mert az új szabályozás viszonylag rövid időn, három hónapon belül hivatalukból gyorsan elmozdította és ügyeikről leválasztotta a bírákat. Ez sértette a bírói függetlenséget, nemcsak tartalmi, hanem formai szempontból is. A bírói felső korhatár mértékét sarkalatos törvénynek kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a „bírák szolgálati viszonya felső korhatárának mértékét az alkotmányozó, vagy ennek hiányában sarkala-

bírói hivatás gyakorlásának felső korhatárát – a korábbi 70. életévről – az általános nyugdíjkorhatárban 62. és 65. életév között határozta meg. Ez pedig azt jelentette, hogy a törvény hatálybalépésével egyidejűleg azoknak a bíráknak, akik már betöltötték ezt a korhatárt vagy ezt követően töltötték be (töltötték volna be) nyugdíjba kellett (volna) menni.

Az Alkotmánybírósághoz forduló indítványozók, vagyis a bírák úgy érveltek: hogy a bírói függetlenséghez tartozó elmozdíthatatlanság elvével ellentétes ez a szabályozás, mert lehetővé teszi az érintett bírák gyors, három hónapon belüli leváltását.

¹¹ Ezzel összefüggésben szükséges megjegyezni azt is: Herbert Küpper professzor rámutatott, hogy korábbi jogtörténeti hagyományaink ellenére a sarkalatos törvény jelenleg 2/3-os szavazati aránnyal elfogadott törvényt jelent. Az elnevezés ezért ál-historizáló, és „jogtörténetileg helytelen, hiszen a Monarchia idején »sarkalatos törvény« a központi alkotmányos kérdéseket szabályozó tartalmánál fogva különösen fontos, de a többi törvénnyel azonos jogforrási szinten álló, általános szabazataránnyal alkotható törvény volt.” Herbert Küpper: A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben, *MTA Law Working Papers* 2014/46. 2–5. és 6.

⁶ Herbert Küpper – Patyi András: 50. § [A bíróságok feladatai és függetlensége] In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Századvég, Budapest 2009, 1871–1872.

⁷ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [26]

⁸ Asbóth Ede – Solt Pál – Györgyi Kálmán: *Az igazságügyi szervek működése*, HVG-ORAC, Budapest, 1997, 31. és 39.

⁹ Dr. Farkas Ákos – Dr. Róth Erika: *A büntetőeljárás*, CompLex, Budapest, 2007, 60.

¹⁰ Az ügy tényállása: a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 90. §-a a

tos törvény viszonylag szabadon állapíthatja meg. Az Alaptörvényből konkrét életkor nem vezethető le. Az azonban igen, hogy új korhatár bevezetésének, ha ez a felső korhatár csökkentését, és nem a korábbi korhatár megemelését jelenti, csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bíró elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet helye.” (Indokolás [106])

III. A bírói függetlenség elve mint a bírósági szervezetet védő alkotmányos alapelv

III.1. A bíróság szervezeti függetlensége

Az Alkotmánybíróság a bíróságok szervezeti függetlenségével kapcsolatban több döntésében kiemelte, hogy a bírói hatalom – amely a magyar parlamenti demokráciában is elválik a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól – az állami hatalomnak az a megnyilvánulása, amely az erre rendelt szervezet útján a vitássá tett vagy megsértett jogról – törvényben szabályozott eljárás során – kötelező erővel dönt¹²

Az Alkotmánybíróság értelmezésében a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos szerkezetében a bírói hatalom függetlenségének kitüntetett szerepe van. A bírói hatalom legfőbb sajátossága a másik két, „politikai” jellegű hatalmi ággal szemben ugyanis az, hogy állandó, semleges és folyamatos. A bíróságok tehát nincsenek olyan kölcsönös meghatározottságban és függőségben a többi hatalmi ágtól, mint amilyenben azok egymás között vannak. A bírói függetlenség garantálása nem azonosítható a bírói hatalom elválasztásával a másik két hatalmi ágtól, hanem általánosabb, s a bírósági szervezeten belül is megoldandó probléma.¹³ Míg a végrehajtó hatalom korlátozását mind a parlamenti ellenőrzés intézményeinek megteremtésével, mind a közigazgatás bírói kontrolljának általánossá tételével indokolt és alkotmányosan szükséges biztosítani, addig a bírói hatalomba való külső beavatkozásnak szigorúbbak és alapvető garanciális elveken nyugvók az alkotmányos korlátai. A bírói hatalomnak függetlennek kell lennie a másik két hatalmi ág politikai meghatározottságától és annak változásaitól; e követelmény pedig kizárja a másik két hatalmi ág befolyását a bíróságok ítélkezésére.

Az Alkotmánybíróság a fentiekén túlmenően arra is rámutatott már, hogy a hatalmi ágak elválasztása nem jelenti egyszersmind a hatalmi ágak korlátozhatatlan-

ságát. A demokratikus államszervezetnek ugyanis épp az a lényege, hogy a különböző hatalmi ágak egymás korlátaiként is jelentkeznek. Ekként a bírói hatalomnak is vannak a végrehajtó hatalmat korlátozó jogosítványai és megfordítva. Azonban alkotmányos indokok megléte esetén is, a bírói szervezetet érintő külső hatalmi jogkör érvényesülése is csak a független ítélkezés sérelme nélkül engedhető meg, illetve fogadható el alkotmányosnak.

Az Alkotmánybíróság ezért megállapította egy korábbi döntésében, hogy „a hatalommegosztás és a bírói függetlenség érvényesülését nem a bírói szervezet és a másik két hatalmi ág, a »non-governmental« szervezetek, valamint a politikai, társadalmi rendszer egyéb szereplői közötti kapcsolatok hiánya definiálja. Ebből a szempontból jelentősége van annak, hogy az ítélkezésre vonatkoztatott bírói függetlenség alkotmányos elve nem azonosítható a bíróságok funkcióspecifikus tevékenységének keretét adó bírósági szervezet függetlenségével. Az önálló bírói hatalmi ág közhatalmi tevékenysége az igazságszolgáltatási feladatok ellátásában materializálódik” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [61]}. Ebben a döntésében utalt az Alkotmánybíróság arra is, hogy a hatalommegosztással kapcsolatos alkotmányossági problémát éppen az vethetne fel, ha a bírók kárára, más hatalmi ágak javára egyoldalú erőltetés lenne kimutatható.

Az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség garancia-rendszerében nagy jelentőséget tulajdonít a szervezeti és státusbeli biztosítékoknak. A bírói függetlenség és önállóság törvények által körülbástyázott intézményes biztosítása megkérdőjelezhetetlen érték, az emberi és állampolgári jogok, valamint a jogállamiság érvényesülésének egyik fontos biztosítója. Az Alaptörvény, a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.), továbbá a Bjt. egymást lefedve, a kapcsolódási pontokon egymást kiegészítve építi fel azt a hármas védelmi rendszert, amely a bírói hatalom szuverenitásának korlátozását kizárja.

Az Alkotmánybíróság tehát több alkalommal hangsúlyozta, hogy a bírói hatalmi ág kitüntetett helyet foglal el az államszervezetben, és az is következetes álláspontja, hogy a bírói függetlenségből eredő minden külső befolyástól mentes bírói ítélkezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítélkezéshez szükségesek. A bírónak mindenkitől – más bíraktól is – függetlennek kell lennie {13/2013. (VI. 17.) AB határozat; Indokolás [117]–[118], [125]}. A bírói hatalmat az egymástól is független bírák testesítik meg.

¹² 3242/2012. (IX. 28.) AB határozat, Indokolás [11].

¹³ „Ha a bíró személyes függetlensége, pártatlansága megkérdőjelezhetetlen, akkor nem lehet ezzel ellentétes látszat sem, aminek a védelmére külön gondot kellene fordítania. Amennyiben a személyében, a több évtizedes munkálkodásával meg tud testesíteni egy olyan erkölcsi, hivatásbeli mércét, amelyből következően a függetlenségét oktan vád már nem érheti, és a nemtelen vádaktól való elhatárolódást is méltósággal tudja viselni, akkor már csak a bíróság, mint szervezet függetlenségének, pártatlanságának, elfogulatlanságának a látszatát megőrző védelemre kell figyelmet fordítania.” Ficsor Gabriella: A bírói függetlenség szükségszerű kialakulása és tartalma.

https://debreceniiteltotabla.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/biroi_fuggetlenség_1.pdf, 2. (2018. 07. 04.)

III.2. A bírák nemzetbiztonsági átvilágításával kapcsolatos ügy

A fenti szempontok alapján az Alkotmánybíróság a 12/2017. (VI. 19.) AB határozatában¹⁴ megállapította, hogy az Nbtv. támadott szabálya közvetlen összefüggésben van a bírói függetlenség részét képező elmozdíthatatlanság követelményével, és a bírói szolgálati viszony megszűnésével. Azonban sem az Nbtv., sem a Bjt., sem a Bszi. nem tartalmaz további szabályt az eljárás mikéntjére vonatkozóan. Ebből adódóan a jogalkalmazás, a bírói szolgálati viszony „fenn nem tartása” esetleges és önkényes lehet, visszaélésekre adhat lehetőséget, mely azonban nem egyeztethető össze a bírói függetlenség részét képező tisztségből való elmozdíthatatlansággal és azzal a fentiekben részletezett követelménnyel, hogy a bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította az alaptörvény-ellenességet.

III.3. A bírói szervezeten belüli függetlenség kérdése

A 33/2017. (XII. 6.) AB határozatban az Országos Bírósági Hivatal elnökének a 6/2016. (V. 31.) utasítását (úgynevezett „integritási” Szabályzatot) vizsgálta az Alkotmánybíróság.¹⁵

Az Alkotmánybíróság a határozatban megállapította, hogy a Szabályzat 5. § e) pontja alaptörvény-ellenes, és azt részben megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság ugyanis a Szabályzat egyik – 5. § e) – pontjára

¹⁴ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 74. § in) alpontja lehetővé tette, hogy főszabállyá váljon az összes bíró nemzetbiztonsági ellenőrzése. Ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony csak akkor tartható fenn, ha annak fenntartását a munkáltatói jogkör gyakorlója feletti kinevezési jogkört gyakorló bírósági vezető, ennek hiányában az Országos Bírósági Hivatal Elnöke jóváhagyta.

¹⁵ A Szabályzat részletesen – részben törvényi rendelkezésekre utalással – meghatározza az ún. „integritás” sérelmének eseteit (6–14. §); a kapcsolódó eljárás rendjét (15–17. §); szabályozza a mentelmi jog felfüggesztésével, illetve a folyamatban lévő eljárásokkal kapcsolatos bejelentési kötelezettséget (19–26. §); az ajándék elfogadásának a tilalmát, illetve az ajándékozás szabályait (27–33. §); tiltott ajándék, protokoll-ajándék, az „integritási szabályszegés” esetén hozható intézkedéseket (34–35. §); az integritásfelelőrségre vonatkozó előírásokat (36–38. §); az integritás tárgyú bejelentések intézését, ellenőrzését és nyilvántartását (39–46. §) és a külső kapcsolattartók fogadásának rendjét (47–48. §).

Az indítványozó bíró álláspontja szerint: a Szabályzat 5. § e) pontja az integritás fogalmát oly módon határozza meg, hogy az „jövőbeli, nem ismert felhatalmazást ad az OBH mindenkori elnökének”, mivel úgy fogalmaz, hogy az integritás egyebek mellett „az OBH elnökének utasításában és ajánlásában meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek való megfelelés és mindezeknek megfelelő magatartás, szervezeti működés”. Ez nem csupán a jelen Szabályzatra való utalást jelenti, hanem azzal a veszéllyel jár, hogy a „jövőben kvázi rendeleti irányítás lépjen a törvények helyébe”, ami veszélyeztetheti a bíróság mint független hatalmi ág működését.

nak „és ajánlásában” szövegrészével kapcsolatban rámutatott, hogy a kötelező erővel nem rendelkező ajánlásban a bírói függetlenséget akár csak esetlegesen érintő magatartási szabályok nem írhatók elő. Alkotmányosan aggályos, hogy az Alkotmánybíróságnak formálisan nincs hatásköre ilyen, a bírói függetlenségre potenciálisan hatást gyakorló szabályoknak az alkotmányossági vizsgálatára, ezért az ilyen természetű szabályok ajánlásba nem foglalhatók.

A Szabályzat egyéb – alkotmányjogi panasszal támadott részei – magatartási szabályokat tartalmaznak. Ezek: kereső tevékenységek korlátozása, gazdasági társaságban végzett személyes közreműködés megtiltása, civil szervezetnél vezető tisztségviselőként való közreműködés, összeférhetlenségi ok bejelentésének elmulasztása, választottbírói tagság létesítése, tiltott ajándék elfogadása. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy ezek a magatartási szabályok nem érintik hátrányosan a bíró ítélkező tevékenységét. A vizsgált előírások a bíróságok általános központi igazgatási feladatai keretében megmaradó olyan, a bírókra is kötelező szervezeten belüli szabályok, melyek megalkotására az OBH elnöke törvényi felhatalmazással bír. Ilyen magatartási szabályok előírása nem terjeszkedik túl azon a körön, melyen belül a szervezet irányítója jogosult meghatározott alapvető elvárások megfogalmazására. Ezek a rendelkezések továbbá nem terjeszkednek túl az OBH elnökének igazgatási jogkörében kiadható szabályozásra kapott felhatalmazás jogi keretein sem. E magatartási szabályoknak való megfelelési kötelezettség nem eredményezi az ítélkező tevékenység befolyásolását, illetve a bíró személyi függetlenségének a sérelmét sem.

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rámutatott arra, hogy a Szabályzat által tárgyalt magatartásokat és társadalmi elvárásokat a bírák jogállásáról szóló törvény is kifejezetten tartalmazza. Ilyennek minősülnek azok a szabályok, miszerint a bíró hivatását esküjéhez hűen köteles gyakorolni, igazságszolgáltatási feladatainak teljesítését nem tagadhatja meg, minden ügyben befolyástól mentesen, és részrehajlás nélkül köteles eljárni, a döntés befolyásolására irányuló minden kísérletet köteles elhárítani, eljárása során köteles az ügyféllel szemben tisztességes és pártatlan magatartást tanúsítani, továbbá köteles a tisztségéhez méltó, kifogástalan magatartást tanúsítani, és tartózkodni minden olyan megnyilvánulástól, amely a bírósági eljárásba vetett bizalmat vagy a bíróság tekintélyét csorbítaná (Bjt. 36–37. §). A Bjt. e rendelkezéseivel a Szabályzat összhangban van, azokon nem terjeszkedik túl, ezért alaptörvény-ellenessége sem állapítható meg.

IV. A független és pártatlan bíróhoz való jog mint a bírósági eljárásban résztvevő személyeket (feleket) védő alapvető jog

IV.1. A független és pártatlan bírósághoz való jog

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a független és pártatlan bírósághoz való jog egymással szorosan összefügg. Ezen részjogosítványok a tisztességes eljárás követelményrendszerének olyan lényeges elemei, amelyek érvényesülése nélkülözhetetlen a többi alkotmányos alapjog védelméhez. E követelmények nyújthatnak ugyanis garanciát arra, hogy a felek egyéni jogairól egy valóban semleges fórum hozzon döntést. Másfelől a független és pártatlan bíróság a jogállamok működésének egyik legfontosabb alapelve. A demokratikus jogállamokban ugyanis nélkülözhetetlen, hogy a bíróság döntései a kötelező erő és a véglegesség igényével léphessenek fel. A bíróság pedig kizárólag akkor felelhet meg ezeknek a várakozásoknak, ha eljárásait függetlenül és pártatlanul, a tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerével összhangban folytatja {erről részletesen: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]}. Független és pártatlan bíráskodás hiányában az egyéni jogok érvényesítése szenved csorbát.

Mindebből következik, hogy a tisztességes eljárás követelményrendszerének szerves részét alkotó függetlenség és pártatlanság a demokratikus jogállamokban feltétlen érvényesülést kívánó alkotmányos igényként jelentkezik.

IV.2. A 34/2013. (XI. 22.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság gyakorlatából szükséges kiemelni a 34/2013. (XI. 22.) AB határozatot, amelyben megállapította, hogy a vádemelés előtt a gyanú megalapozottságát illetően a bizonyítékokról való előzetes állásfoglalás csakúgy, mint a büntetőügyre vonatkozó olyan adatok megismerése, amelyeket a tárgyalás során nem használnak fel bizonyítékként, mind olyan körülmények, amelyek alapján a nyomozási bíró jogkörében korábban eljáró ítélkező bíróság tagjainak pártatlanságát kétely övezheti. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése egyfelől alapvető jogot biztosít a pártatlan bírói eljáráshoz. Másfelől pedig a pártatlanság alkotmányos elvének érvényesítése nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a bírói döntések a tények valósághű megállapításán nyugodjanak, és így a véglegesség igényével léphessenek fel a társadalomban. Különösképpen igaz ez azokban az eljárásokban, amelyekben az alkotmányos alapokon nyugvó ártatlanság vélelmének kétséget kizáró megdöntése, illetőleg később helyrehozhatatlan jogkövetkezmények alkalmazása a kérdés. Ennek megfelelően a pártatlanság elve a jogalkotótól azt követeli meg, hogy olyan büntetőeljárás törvényt alkosson, amelynek szabályai képesek garantálni az eljáró bíró pártatlanságának megőrzését veszélyeztető helyzetek elkerülését. Míg a jogalkalmazókkal szemben azt a kívánalmat fogalmazza meg, hogy ezeket a büntetőeljárás

rendelkezéseket az Alaptörvény 28. cikkben foglaltaknak megfelelően, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összhangban értelmezzék.

Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben a régi Be. 21. § (3) bekezdés a) pontját¹⁶ illetően arra a következtetésre jutott, hogy „[m]intha az egységes bírói gyakorlat megszorítóan értelmezi a Be. 21. § (3) bekezdés a) pontjában foglalt kizárási szabályt, így bár a nyomozási bíró ítélkezési részvétele kizárt, a nyomozási bírói jogkörben eljáró törvényszéki egyesbíróé megengedett. Az Alkotmánybíróság azonban következetesen hangsúlyozta, hogy a bírói gyakorlat jogértelmezése nincs teljes összhangban az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert és jelen Indokolás [35]–[38] bekezdéseiben bemutatott pártatlanság mércéjével. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja, hogy az állami büntetőjogi igény hatékony érvényesítését szolgáló, illetve a terhelt védő eljárásjogi garanciák közötti kényes egyensúlyt az alapjogi garanciák érvényesülésének javára szükséges eldönteni. Mindezek alapján a terhelt pártatlan bírói eljáráshoz fűződő joga azt az igényt fogalmazza meg, hogy a Be. 207. § (6) bekezdése szerint eljáró bíró az ítélkezésben már ne vehessen részt.” (Indokolás [54])

Az Alkotmánybíróság a 21/2014. (VII. 15.) AB határozatban megerősítette a korábbi gyakorlatát [67/1995. (XII. 7.) AB határozat], és hangsúlyozta: „A pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítélet mentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében.”

IV.3. 3154/2017. (VI. 21.) AB határozat¹⁷

Ebben a döntésében az Alkotmánybíróság – az EJEB gyakorlatára alapozva – a pártatlanság alkotmányos

¹⁶ 1998. évi XIX. tv.

¹⁷ Az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló polgári perben a felperes magánszemély kártérítési igényt érvényesített a Budapest Környéki Törvényszék alperessel szemben, arra hivatkozva, hogy az alperes bíróság – és az illetékességi területén működő járásbíróságok – előtt indított ügyei elhúzódtak. A perben az alperest a Bszi. 86. § (3) bekezdés b) pontja alapján az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) képviselte.

A konkrét peres eljárásban eljáró bíró fordult az Alkotmánybírósághoz. Véleménye szerint, ha az eljáró bíró a perben képviseletet ellátó OBH-tól eltérő jogi álláspontot képvisel, az az OBH szemszögéből nézve nyilvánvalóan helytelen eredményre vezet. Ugyan ez önmagában nem érinti sem az eljárás pártatlanságát, sem a bíró függetlenségét, amennyiben azonban az a kép alakul ki a bíróról, hogy „rossz ítéleteket hoz”, úgy emiatt szakmai előmenetle során hátrányok érhetik. Jelenleg intézményesített garanciák nem védik ez ellen a bírakat, így csak a „kinevező bölcsességén” múlik, hogy az érintett bíró szakmai munkájának megítélésekor függetleníteni tudja-e magát attól, hogy a bíró neki nem tetsző döntéseket hozott. Egyértelműen sérül tehát a bírói függetlenség akkor, ha intézményi garanciák nem zárják ki, hogy a bíró döntése miatt hátrányt szenvedjen.

követelményét foglalta össze. Kiemelte, hogy különbséget kell tenni a pártatlanság szubjektív és objektív tesztje között.

A szubjektív teszt során a bírónak az adott ügyben tapasztalható személyes elfogultságát és előre kialakított meggyőződését kell vizsgálni.

A pártatlanság objektív tesztjének alkalmazása a pártatlanságot megkérdőjelező helyzetek ellen véd. A bírói pártatlanság tekintetében ugyanis még a külső látszat is jelentős szerephez jut, ugyanis annak elvesztése a bíróságok működésébe és döntéseibe vetett közbizalom megrendülésének kockázatát hordozza.

E szempontok alapján az Alkotmánybíróság a 3154/2017. (VI. 21.) AB határozattal az indítványt elutasította, mert megállapította a következőket.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a pártatlanság objektív követelménye akkor sérül, ha a jogszabályok az eljárás egyik alanya részére többletjogot biztosítanak vagy összemoszák az eljárási pozíciókat, megsértve ezzel a bíróság előtti egyenlőséget. Az adott ügyben azonban megállapítható, hogy a sérelmezett törvényi szabály semmilyen többletjogot nem ad az OBH-nak, mivel ugyanolyan jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik, mint a többi képviselőre jogosult. Az indítványban sérelmezett jogszabályi rendelkezés ezért nem sérti a bírói pártatlanság objektív követelményét, azaz nem teremt olyan helyzetet, amely jogos kétséget ébresztene az eljáró bíró pártatlanságával szemben.

A bírói pártatlanság szubjektív tesztje pedig azt kívánja meg, hogy az adott ügyben eljáró bíró elfogulatlan legyen mind az eljárásban szereplő fél vagy az eljárás alá vont személy, mind az ügy iránt. Az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette, hogy a pártatlanság tényleges érvényesülését elsősorban az eljárási törvények kizárási szabályai biztosítják. A támadott jogszabályi rendelkezés esetében tehát kellő garanciák állnak rendelkezésre a bírói pártatlanság biztosítására. A kizárási szabályok léte pedig nemcsak a konkrét elfogultság esetén védi a pártatlan bírói döntéshez való jogot, hanem általánosságban is elősegíti a pártatlan jogállami igazságszolgáltatás képezésének kialakítását, megerősíti az abba vetett közbizalmat, mivel azt sugallja, hogy adott esetben az állam védelmet nyújt a személyében elfogult vagy legalábbis elfogultnak tűnő bíróval (bírósággal) szemben.

IV.4. Az EJEB gyakorlata a pártatlanság követelményével összefüggésben

Amint erre a fentiekben már hivatkoztam, az Alkotmánybíróság a pártatlanság követelményével összefüggésben az EJEB szempontjait érvényesíti. Erre tekintettel indokoltnak tűnik az EJEB gyakorlatának rövid áttekintése is.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 6. Cikk (1) bekezdése mindenkinek jogot biztosít arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan

bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott vádak megalapozottságát illetően.

Az EJEB esetjogában a pártatlanság követelménye mint a tisztességes eljárás fogalmának meghatározó eleme kitüntetett helyet foglal el. A demokratikus társadalmakban ugyanis a pártatlanság a bíróságok működésébe vetett közbizalom megteremtésében és erősítésében nélkülözhetetlen szerepet játszik [Sramek kontra Ausztria, (8790/79), 1984. október 22., 42. bekezdés; Henryk Urban és Ryszard Urban kontra Lengyelország, (23614/08), 2010. november 30.; 45. bekezdés].

Az EJEB a pártatlanság követelményének elvi alapja it a Piersack kontra Belgium ügyben munkálta ki. A pártatlanság általános értelemben az előítélet, illetve az elfogultság hiányát jelenti, és erről a hiányról többféleképpen lehet meggyőződni. Az EJEB a pártatlanság szubjektív és objektív tesztje között különböztet.

A szubjektív teszt során az EJEB a bírónak az adott ügyben tapasztalható személyes elfogultságát és előre kialakított meggyőződését vizsgálja. [Piersack kontra Belgium, (8692/79), 1982. október 1., 30. bekezdés; Hauschlidt kontra Dánia, (10486/83), 1989. május 24., 46. bekezdés; Castillo Algar kontra Spanyolország, (79/1997/1074), 1998. október 28., 43. bekezdés; Romenskiy kontra Oroszország, (22875/02), 2013. június 13., 26. bekezdés.]

A pártatlanság objektív tesztjének alkalmazása a pártatlanságot megkérdőjelező helyzetek kizárásán keresztül már elégséges garanciát nyújt a követelmény kellő érvényesüléséért (Pullar kontra Egyesült Királyság, 1996. május 20., 32. bekezdés). Az EJEB már egy korai döntésében megfogalmazta, hogy a bírói pártatlanság tekintetében még a külső látszat is jelentős szerephez jut, ugyanis annak elvesztése a bíróságok működésébe és döntéseibe vetett közbizalom megrendülésének kockázatát hordozza [Delcourt kontra Belgium, (2689/65), 1970. január 17., 31. bekezdés]. Ennek megfelelően azokban az ügyekben, amelyekben kétség támad a bíró pártatlansága tekintetében, az eljárás alá vont személy kételye fontos ugyan, de a döntő jelentőségű körülmény mégis az, hogy ez a kétely objektív szempontokkal igazolható-e, vagyis a bíró pártatlanságának látszata válik-e kétségessé [Piersack kontra Belgium, (8692/79), 1982. október 1., 31. bekezdés; De Cubber kontra Belgium, (9186/80), 26. bekezdés; amelyet megerősített: EJEB, Marguš kontra Horvátország, (4455/10), 2012. november 13., 45. bekezdés].

Az EJEB azt is hangsúlyozta, hogy a pártatlanság szubjektív és objektív feltételrendszerei egymástól nem szigetelhetők el teljesen: ha ugyanis a bíró magatartása vagy hozzáállása a pártatlanságát érintő kételyeket kelt a külső szemlélő szemében, akkor az a személyes meggyőződésére is nyilvánvalóan kihat [Kyprianou kontra Cyprus, [GC] (73797/01), 2005. december 15., 119. be-

kezdés; Buscemi kontra Olaszország, (29569/95), 1999. szeptember 16., 68. bekezdés}.

Az EJEB két olyan nagy esetcsoportot különített el, amelyekben a bírói eljárás pártatlanságát kétely övezi.

Az első esetcsoport az EJEB olvasatában kizárólag funkcionális természetű, amelyben a bírónak az ügyben tanúsított magatartása nem feltétlenül kérdőjelezhető meg. Ide tartozik, ha ugyanazon személy többféle, különböző természetű funkciót lát el ugyanabban a bírói eljárásban, vagy alá-fölrendeltségi, illetve más intézményi kapcsolatban áll ugyanazon eljárásban résztvevő más személlyel. Ezek a helyzetek az eljáró bíróság pártatlansága tekintetében objektív igazolható kételyeket hordoznak magukban.

A második esetcsoport kizárólag személyes természetű, amely a bíró adott ügyben tanúsított magatartásával összefüggésben tapasztalható {erről bővebben: EJEB, Kyprianou kontra Cyprus, [GC] (73797/01), 2005. december 15., 121. bekezdés}.

V. Összegzés

Összegzésként megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően a bírói függetlenség alkotmányos tartalmát és alkotmányos jogvédelmi jellegét több határozatában is értelmezte. A bírói függetlenség elve az eljáró bírót védő alkotmányos alapelveként és Alaptörvényben biztosított jogként jelent meg. Másfelől, a bírói függetlenség elve mint a bírósági szervezetet védő alkotmányos alapelv¹⁸ nyert magyarázatot. Harmadrészt, a független és pártatlan bíróhoz való jog a bírósági eljárásban résztvevő személyeket (feleket) védő alapvető jogként jelent meg¹⁹. Ezen túlmenően pedig az Alkotmánybíróság meghonosította az EJEB pártatlanság-értelmezése kapcsán kialakított objektív és szubjektív tesztrendszerét is alkalmazó gyakorlatát, és ezáltal a bírói függetlenség alkotmányos tartalma tekintetében tükörképét adja az EJEB jogalkalmazásának.

¹⁸ Asbóth Ede – Solt Pál – Györgyi Kálmán: *Az igazságügyi szervek működése*, HVG-ORAC, Budapest 1997, 31. és 39.

¹⁹ Dr. Farkas Ákos – Dr. Róth Erika: *A büntetőeljárás*, CompLex, Budapest, 2007, 60.