

RÓNAY ZOLTÁN*

A bíró kiválasztásának és kinevezésének alkotmányos garanciái és keretei az Európai Unió tagállamaiban

„Ha a bírák személyisége sarkalatos pontja a jognak, akkor a jog együtt változik a bírák személyiségével, mégpedig azokéval, akik történetesen éppen az ítéletet hozzák meg az adott esetben.”¹

Bár a jogfejlesztő szerep okán e megállapítás elsősorban az angolszász jogrendszerek² tapasztalataiból indul ki, figyelemmel azonban a kontinentális jogrendszerekben³ is meglévő, az ítélkezési gyakorlatnak a jog fejlődésére gyakorolt hatására – akár az alsóbb szintű bíróságok jogegységesítésére, akár a jogalkotó számára nyújtott visszacsatolásokra gondolunk –, e megállapítást feltétlenül általános érvényűnek kell tekintenünk. Mindebből (is) következően a bírák kiválasztása az igazságszolgáltatás működése szempontjából, a magas szintű szakmai követelmények, a pártatlanság, a függetlenség és az igazságosság érvényesülése érdekében is minden demokratikus államban kulcsfontosságú. Nem véletlen, hogy az igazságszolgáltatás legfőbb céljait illetően feltűnő egyetértés mutatkozik a jogszabályokban, és általában az erre vonatkozó szakirodalomban. „A cél nem más, mint a pártatlan bíróság által meghozott jogszerű és szakszerű ítélet.”⁴ Ugyanakkor a kiválasztás szempontjai a fenti elvárások mentén is eltérőek lehetnek: „amennyiben a jogászai technikának tulajdonítunk nagy jelentőséget, akkor verseny-

* PhD-hallgató, Szegedi Tudományegyetem ÁJTK – Kézirat lezárva: 2015. december 10.

¹ FRANK, JEROME: *Az ítélkezési folyamat és a bírák személyisége*. In: FRANK, JEROME [Badó Attila (szerk.)]: *Bírászkodás az elme ítélőszéke előtt* (Válogatott írások). (Fordította: BÓKA JÁNOS) Szent István Társulat, Budapest, 2006. 60. p.

² Angolszász jogrendszeren jelen tanulmányban az angliai és az USA-beli jogfejlesztés intézményrendszerét értem, amit *René David* a common law családjába sorolt (DAVID, RENÉ: *A jelenkor nagy jogrendszerei*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977. 28–29. pp.), és amely *Zweigert és Kötz* klasszifikációjában anglo-amerikai jogkörként jelenik meg. [Lásd: KONRAD ZWEIFERT – HEIN KÖTZ: *Introduction to comparative law*. Clarendon Press, Oxford, 1998. 63–73. pp., valamint GLENN, H. PATRICK: *Comparative legal families and comparative legal traditions*. In: REIMANN, MATHIAS – ZIMMERMANN, REINHARD: *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford University Press, Oxford, 2008. 422–440. pp.]

³ Kontinentális jogrendszeren a *René David* által a római-germán jogcsaládba, *Zweigert és Kötz* esetében a romanista és német jogkörbe sorolt jogi intézményrendszereket értem. (Lásd: DAVID 27–28. pp., ZWEIFERT – KÖTZ 63–73. pp., GLENN 422–440. pp.)

⁴ BADÓ ATTILA: *Az igazságszolgáltató hatalom függetlensége és a tisztességes eljárás*. Iurisperitus Bt., Szeged, 2013. 37. p.

vizsgálva választjuk ki a bírákat. Ha olyan bírákat keresünk, akik komoly gyakorlattal rendelkeznek jogi problémák megoldásában, akkor azok közül válogatunk, akik jogászai szakmai múlttal rendelkeznek valamilyen más jogi területen. Amennyiben pedig azt gondoljuk, hogy a felelősségre vonhatóság többet nyom a latba, mint a jogászai szakismeret, akkor teret kell biztosítanunk a bírák népi általi választásának.”⁵

Míndezek alapján kérdésként merül fel, hogy az egyes demokratikus államok milyen alkotmányos garanciák mentén alapozták meg a bírák kiválasztásának mechanizmusát. Másfelől: milyen mélységben és milyen terjedelemben szabályozzák az egyes nemzeti alkotmányok ezt az eljárásrendet. Úgyis mondhatnánk: azt kutatjuk, az egyes alkotmányok miként oldották fel, illetve meg a „farkas és a juhálló biztonságának” dilemmáját.⁶

A tárgyban végzett kutatásom során az Európai Unió egyes tagállamainak nemzeti alkotmányait⁷ (alkotmányi szintű normáit⁸) hasonlítottam össze az alábbi vizsgálati szempontok szerint:

- A bírói tisztség betöltésének szakmai követelményei a gyakorlat területére és idejére is kiterjedően.
- A kiválasztás szempontja, eszközei, eljárásrendje.
- A kiválasztásban közreműködő (véleményező, javaslattevő) személy vagy testület.
- A bíró kiválasztásáról döntő személy vagy testület és a bírót kinevező személy.

Mielőtt azonban az egyes vizsgálati szempontok körében tett megállapításokra rátérnék, szükségesnek mutatkozik néhány általános megjegyzés.

Az egyes tagállami alkotmányok szerkezete, felépítése, részletezettsége rendkívül eltérő, sok tekintetben azonban a közös történelmi gyökerek megmutatkoznak az egyes jogintézmények kialakítása, elnevezése, eljárásrendje tekintetében (lásd pl. volt jugoszláv tagköztársaságok,⁹ egyes skandináv országok¹⁰). Az alkotmányok két kivételtől eltérően egységes szerkezetűek: sajátos a helyzet az Egyesült Királyság esetében, amely tulajdonképpen nem rendelkezik egységes szerkezetbe foglalt alkotmánnyal.¹¹ Ugyancsak

⁵ PERROT, ROGER: *Institutions judiciaires*. Montchrestien, Domat Droit privé, 13 e éd., 2008. 536.p. Idézi: BADÓ 2013, 69. p.

⁶ Utalás *Carcassonne professzor* elhíresült mondására, miszerint az, hogy a végrehajtó hatalom feje (ti. a köztársasági elnök) vezeti az igazságszolgáltatás irányításáért és függetlenségéért felelős testületet olyan, „mintha azt deklarálnánk, hogy a farkas garantálja a juhálló biztonságát”. Idézi: BADÓ 2013, 66. p.

⁷ Az EU tagállamainak nemzeti alkotmányait érintő kutatás alapját Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban c. kötet jelentette [TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – BADÓ ATTILA (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005.]. Ugyanakkor figyelemmel arra a körülményre, hogy a kötet 2005-ben jelent meg, így hatályosságát tekintve feltétlenül ellenőrzésre szorul, továbbá, hogy ezen időpont óta az EU három további tagállammal bővült (Bulgária és Románia 2007-ben csatlakozott, Horvátország 2013 óta az EU tagja), szükséges volt az egyes alkotmányoknak az adott tagállam által közzétett hatályos szövegváltozatát is vizsgálni. Ehhez a világháló nyújtott segítséget, az egyes internetes eléréseket összefoglalóan, az Irodalomjegyzéket követően tüntettem fel.

⁸ TRÓCSÁNYI–BADÓ 2005, 263. p.

⁹ A volt szocialista („Kelet-Európai”) államok alkotmányos átalakulásának átfogó elemzését adja: TÓTH KÁROLY: *Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Kelet-Európa államaiban*. In: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ (szerk.): *Kelet-Európa új alkotmányai*, JATE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék, 1997. 7–60. pp.

¹⁰ A skandináv országok alkotmányait összefoglalóan tárgyalja: KISS BARNABÁS: *Észak-Európa alkotmányai*. In: KISS BARNABÁS (szerk.): *Észak-Európa alkotmányai*, Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1992. 5–12. pp.

¹¹ Az Egyesült Királyság esetében ezért különösen nagy jelentősége van a tájékozódást segítő szakirodalmi munkáknak. „Anglia köztudottan nem rendelkezik írott alkotmánnyal. Nem létezik olyan alkotmánytörvé-

eltérő megoldást találunk Svédországnál, ahol ugyan van írásba foglalt alkotmány, de azt – nagyrészt történelmi okokból – tulajdonképpen négy¹² alkotmányerejű vagy alkotmányértékű törvény alkotja, amelyből az első a legátfogóbb, szinte az összes, általában az alkotmányokra jellemző kérdésekre kitér, így az igazságszolgáltatásra is.¹³ E kivételektől eltekintve túlnyomó részben azonos helyen, az alapjogokat követően a kormányzás, államszervezet témakörében tárgyalva a törvényhozó és a végrehajtó hatalom – sok esetben érve ez alatt a közigazgatás, területi, önkormányzati igazgatást – után kap helyet az igazságszolgáltatás. E fejezetek, részek gyakran a bírói szervezet, bírói hatalom címet kapták. Néhány esetben az alkotmányok a bíróságok körében tárgyalják az alkotmánybírói funkciót is,¹⁴ függetlenül attól, hogy az e hatáskört gyakorló szervezet kifejezetten ezen a néven, vagy más megjelöléssel működik.

Ugyanakkor – egyetlen kivételtől eltekintve (Ciprus) – ezek a szervek a klasszikus alkotmánybírói funkciót töltik be, ellátva számos, általában az alkotmánybírók hatáskörébe utalt feladatot, azonban ítélezési hatáskört nem gyakorolnak. Cipruson a ciprusi alkotmány IX. fejezete szerint működő Legfelsőbb Alkotmánybírószakosztály azonban – a klasszikus alkotmánybírói hatáskörökön túl – hagyományos ítélezési tevékenységet is folytat, ugyanis a ciprusi alkotmány 133. cikk 8. pontja elé utalja a bíróságok tagjainak munkajogi, szolgálati jellegű valamint nyugdíjazással összefüggő ügyeit, és ezekben az ügyekben a 134. cikk alapján a peres eljárás szabályai szerint jár el. Emellett a bíróságokat szabályozó X. fejezetben helyet foglaló 152. cikk 2. pontja visszautal a szervezetre, amikor kimondja, hogy az igazságszolgáltató hatalmat a IX. fejezetben meghatározott Legfelsőbb Alkotmánybírószakosztály és a Felsőbíróságok, az alsóbb bíróságok és – a személyek jogállásával és vallási ügyekkel foglalkozó – közösségi bíróságok gyakorolják. Ezért – míg a többi esetben ettől eltekintettem – a ciprusi Legfelsőbb Alkotmánybírószakosztály tagjainak kiválasztását a vizsgálat tárgyává tettem.

Érdekes összefüggéseket talál a kutató akkor is, ha az egyes alkotmányok kialakulásának sajátos történelmi hátterét nézi. Ugyan azt sem lehet általános érvényre kijelenteni,

nyel, amely például Kovács István írott alkotmányokra vonatkozó definíciójának megfelelné – nincs olyan kódex, amely Anglia államjogának legfontosabb szabályait rendszerezett formában összefoglalná, s ezzel a jogszabály az ország közönséges törvényei fölé emelkedne. (...) Van tehát némi önkényes abban, hogy milyen jogszabályokat választunk ki Anglia alkotmányának bemutatásához.” TRÓCSÁNYI–BADÓ 2005, 263. p. Az idézett mű az alábbi jogszabályokat sorolja e körbe: Magna Charta Libertatum (A nagy szabadságlevél), The Petition of Right (A Jogok Kérvénye), Habeas Corpus Act, Bill of Rights (A Jogok Törvénye), Act of Settlement (Trónöröklési Törvény), The Parliament Act - 1911 (Törvény a Parlamentről), The Parliament Act - 1949 (Törvény a Parlamentről), Statute of Westminster (Westminsteri Statútum), Human Rights Act (Emberi Jogi Törvény). Ezen jogszabályok a bírák kinevezése tárgyában nem rendelkeznek. A kötet kéziratának 2005 tavaszi lezárásával nagyjából egy időben fogadta el a Parlament mindkét háza a Constitutional Reform Act megjelölésű jogszabályt, azaz az Alkotmányreform-törvényt. Mínt hogy jellegét tekintve e törvény álláspont szerint illeszkedik az alkotmányos normák sorába, másrészt tartalmát tekintve szorosan kapcsolódik a kutatott témához, ezért az Egyesült Királyság esetében a vizsgálat tárgyává tettem. Ehhez érdekes adalék Lord Igor Judge nyilatkozata, aki 2008 és 2013 között volt az Angliai és Walesi Főbíróság elnöke (Lord Chief Justice of England and Wales): „Lord chief justice: changes to judiciary 'eroding something important'. <http://www.theguardian.com/law/2013/jan/30/lord-chief-justice-changes-judiciary>. 2015.11.25.

¹² 1. A kormányzás szerkezetéről, 2. A trónöröklés rendjéről, 3. A sajtószabadságról, 4. A véleménynyilvánítás szabadságáról

¹³ TRÓCSÁNYI–BADÓ 2005, 963. p.

¹⁴ Némiképp hasonló a helyzet az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bíróságánál is, amely döntően alkotmánybírói jellegű hatásköröket gyakorol. Lásd: BADÓ 2013, 43. p.

hogy az évszázados demokratikus hagyományokkal rendelkező államok esetében a szabályozás cizelláltsága jelenősen elmarad a friss demokráciák alkotmányainak részletezettségétől, de szembevetendő például a skandináv országok „nagyvonalúsága”¹⁵ míg a volt szocialista országok esetében a kiválasztás függetlenségének intézményi feltételei inkább megjelennek az alkotmányban.¹⁶ Azonban itt szükséges egy megjegyzést tenni, mivel ezen országok körében is találunk kivételt: a cseh alkotmány is igen szűkszavú e téren, és ebben nagyon hasonlít a rendszerváltás utáni magyar alapjogi környezethez, hiszen sem az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány), sem az Alaptörvény szabályozásának terjedelme nem éri el a többi, „volt szocialista” jelzővel illelhető országét. Úgyszintén a kemény diktatúrából csak alig több mint négy évtizede szabadult ibériai országok (Spanyolország,¹⁷ Portugália¹⁸) alkotmánya – noha joggal élhetnek azzal az előfeltevéssel, hogy esetükben ugyanúgy lényeges a bírói függetlenség minél több garanciális elemének alkotmányos szinten történő szabályozása – a kinevezés körében inkább a kevésbé részletezők közé sorolható. A sajátos történelmi múlt egészen kivételesen jelenik meg a bírói tisztség létesítésével összefüggésben is a ciprusi alkotmányban,¹⁹ amely kényesen ügyel a két meghatározó etnikum – görög és török – egyensúlyára, egyszersmind az angol (értsd: Egyesült Királyság) befolyás elkerülésére.²⁰

Azon előbbieken a kiválasztás részletesebb szabályait preferáló alkotmánnyal rendelkezők közé sorolt államok esetében is hangsúlyozandó, hogy a kinevezés körében a garanciát nem elsősorban a kiválasztás módjában és a bíróval szemben támasztott feltételekben, hanem a kiválasztás során döntő vagy javaslattevő – alapvetően a bírói önkormányzatiságot manifesztáló – testületben és az arra vonatkozó, az összetételt, a létrehozást leíró rendelkezések meghatározásában látják. A német alkotmány²¹ sajátossága, hogy a szűkszavú szabályozást is csak a szövetségi bíróságok vonatkozásában tartalmazza, a tartományi bíróságokra vonatkozó normák megalkotását a tartományi törvényhozások hatáskörébe utalja.²² Egészen eltérő ettől az Egyesült Királyság tárgyi normarendszere. A már említett Alkotmányreform-törvény (Constitutional Reform Act, a továbbiakban: CRA²³) talán épp részben friss mivolta, részben a megalkotása indo-

¹⁵ A skandináv, különösen a svéd alkotmányfejlődés sajátosságaira lásd: KISS 1992, 6. és 11. p. Thomas Bull az általa jónak tartott dán, norvég és finn rendszert állítja szembe kritikusán a svéd szabályozással. (Lásd: BULL, THOMAS: *Choosing Judges and Judging the People's Choice*. European Public Law 2011/2. 217. p.)

¹⁶ A volt szocialista országok tárgykört érintő alkotmányos fejlődését tárgyalja: BÁRD KÁROLY: *Trial and Sentencing: Judicial Independence, Training and Appointment of Judges, Structure of Criminal Procedure, Sentencing Patterns, the Role of the Defence in the Countries in Transition*. European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 1999/4. 444–446. pp. A kezdeti nehézségekkel kapcsolatban érdekes adalék olvasható a bolgár Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács korai időszakáról itt: TÓTH 1997, 12–13. pp.

¹⁷ http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_ingl.pdf 2015.11.19.

¹⁸ <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf> 2015.11.20.

¹⁹ [http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/1003AEDD83EED9C7C225756F0023C6AD/\\$file/CY_Constitution.pdf?openelement](http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/1003AEDD83EED9C7C225756F0023C6AD/$file/CY_Constitution.pdf?openelement) 2015.11.20.

²⁰ Kaniye S. A. Ebeku szerint ez a konstrukció – és maga a kiválasztás később ismertető menete – a ciprusi bírói függetlenség egyik garanciája. EBENU, KANIYE S. A.: *Revisiting the Acquittal of 10 Policemen: Issues of Judicial Independence, Trial by Media and Fair Trial in Cyprus*. Acta Iuridica Hungarica, 2010/1. 8. p.

²¹ <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> 2015.11.20.

²² A német tartományi bíróságok bíráinak kiválasztási szabályait összefoglalja: BILLING, WERNER: *Gerichte*. In: Andersen, UWE – WOYKE, WICHARD (szerk.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Leske + Budrich, opladen 2003, 206–208. pp.

²³ www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/pdfs/ukpga_20050004_en.pdf 2015.11.20.

kai²⁴ következtében a sokkal inkább részletező szabályok közé tarozik. Érdekes kivétel a sorban a dán alkotmány,²⁵ amely a Hatodik részében részletesebben a király vagy a Folketing (dán parlament) által a miniszterekkel szemben előterjesztett ügyeket tárgyaló Királyi Felsőbírószágot szabályozza (59. cikk). E sajátos hatáskörű bíróságra irányadó fejezetben „bűjnak meg” az igazságszolgáltatás keretszabályai is, de e körben a kinevezés egyáltalán nem szabályozott, vonatkozásában a külön törvényre utalás szerepel csak.

Végezetül általános érvényű kijelentésként rögzíthető, hogy az alkotmányok – ha eltérő részletezettséggel is –, de minden esetben csak a keretekre, az alkotmányos alapok lefektetésére szorítkoznak, kivétel nélkül utalva külön – sok esetben alkotmányerejűnek, organikusnak (a magyar Alaptörvényben²⁶ sarkalatosnak) jelölt – törvényekre, amelyek a részletszabályokat rögzítik.

I. A bírói tisztség betöltésének szakmai követelményei a gyakorlat területére és idejére is kiterjedően

Abban széleskörű egyetértés mutatkozik a jogirodalomban, hogy a bíró kiválasztásánál legalább annyira lényeges rögzíteni a pártatlanság és függetlenség garanciáit, mint az ítélkező tevékenység során és a bírói tisztségéből való elmozdításának szabályaival összefüggésben.²⁷ Ennek tükrében különösen érdekes, hogy mely alkotmányok és milyen mélységben szabályozzák a bírói tisztség betöltésének alkotmányos feltételeit. A választott megoldásokban láthatjuk annak a nyomát is, hogy az adott szabályozásban a kontinentális (római-germán) jogrendszerekre jellemző karrierbíráskodás vagy a common law típusú jogászi hivatás kiteljesedését szimbolizáló szisztéma érvényesül-e.²⁸

E körben a ciprusi, a cseh és a máltai alkotmány a leginkább részletgazdag. Ugyanis a ciprusi alkotmány 133. cikk 5. pontja a Legfelsőbb Alkotmánybíróság tagja esetében feltételként támasztja a kiemelkedő szakmai teljesítményt, az erkölcsi feddhetetlenséget és a jogász végzettséget. A 153. cikk 4. pontja a Felsőbírószágot tagjaival szemben ugyanezt a követelményt fogalmazza meg. A cseh alkotmány²⁹ 93. cikk (2) bekezdése ez előzőhöz hasonlóan jogi végzettséget, feddhetetlenséget és külön törvényben meghatározott további feltételeket ír elő. A máltai alkotmány³⁰ 96. cikk (2) bekezdése pedig a felsőbírószági bírák esetében Máltán eltöltött tizenkettő év ügyvédi vagy magisztrátusi (egyfajta bíró) gyakorlatot ír elő, a 100. cikkben pedig az alsóbb szintű bíróságok (magisztrátusai)

²⁴ BADÓ 2013, 40–46. pp., valamint MALLESON, KATE: *Creating a Judicial Appointments Commission: Which Model Works Best?* Public Law, 2004/1. 103–108. pp., illetve a korai felvetések tekintetében: DREWRY, GAVIN: *Judicial appointments*. Public Law, 1998/1. 1–7. pp. Hogy mennyire volt sikeres az alkotmányreform, és, hogy mennyiben érte el célját, a mai napig vita tárgya az angol jogirodalomban. Lásd pl.: MALLESON, KATE: *Taking the politics out of judicial appointments?* UK Constitutional Law Association, <http://ukconstitutionallaw.org/2012/02/21/kate-malleison-taking-the-politics-out-of-judicial-appointments/> 2015.11.25.

²⁵ http://www.thedanishparliament.dk/Publications/My_Constitutional_Act_with_explanations.aspx 2015.11.20.

²⁶ http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.248458 2015.11.20.

²⁷ BADÓ 2013, 38–39. pp.

²⁸ BADÓ ATTILA: *Die Vergleichsanalyse der konstitutionellen Lage der Recht sprechenden Gewalt und deren einzelner Grundsätze*. FORVM Acta Juridica et Politica 2011/1. 25. p.

²⁹ <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1993/1.html> 2015.11.20.

³⁰ <http://www.parliament.mt/constituion-of-malta?l=1> 2015.11.20.

esetében összesen vagy egybefüggően hét év máltai ügyvédi gyakorlatot. Az olasz és a portugál alkotmány a követelmények tekintetében hasonló, de azokat nem általánosan, tehát nem a bírói szervezet egészére írja elő. Az olasz alkotmány³¹ 106. cikk (3) bekezdése a semmitőszéki tanácsosnak a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács által meghívható tagjaival szemben írja elő, hogy megelőzően vagy jogtudományi területen működő egyetemi tanárként, vagy a felsőbb szintű jogszolgáltatás nyújtására jogosultak névjegyzékébe bejegyzett és tizenöt éves gyakorlattal rendelkező személyként működjenek.³² A portugál alkotmány a felsőbb szintű bíróságok bíráival szemben rendelkezik az előzetes követelményekről. Míg a 215. cikk. 3. pontja a másodfokú bíróságok bírái esetében az első fokú bíróságon érdemet³³ szerzett bírókat előnyben kell részesíteni, a Legfelsőbb Bíróság (és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság) bíráinál a jogi végzettség a feltétel, tehát nem csupán bírák, de ügyészek, ügyvédek és más jogászok is pályázhatnak e posztra.

A feltételt rögzítő alkotmányok sorában a legszűkszavúbb a svéd³⁴ (azaz a kormányzás szerkezetéről szóló alkotmánytörvény³⁵), amelynek Tizenegyedik fejezet 6. cikke kizárólag annyit ír, hogy a kiválasztás során figyelembe vett követelményeknek, feltételeknek objektívnek kell lenniük: például a kiválóság (tehetség), szakértelem. A svéd bíróvá válás kétségtelenül bürokratikus út, abban erős szerepe van a fellebbviteli bíróságnak, de a kormányzati beavatkozás tere ennek ellenére széles, így ez a megoldás a svéd jogtudományban erős kritika tárgya.³⁶ A terjedelem tekintetében hasonlóan kevésbé körülírt a CRA szabálya, amelynek 27. szakasz (5) bekezdése ugyancsak az érdem („merit”) meglétét várja el, azonban az érdemalapú kiválasztás elvének konkrétumaira már nem tér ki.³⁷

Érdekes, hogy e körben sem a francia, sem a német alkotmány nem tartalmaz rendelkezést, azonban a részletszabályok alapján egyértelmű a szakirodalmi álláspont abban, hogy a bírói pálya tipikusan a bíróságok tagjai számára nyitott professzionális karrierút³⁸.

A szakmai követelmények mellett egyes alkotmányok – ahogy azt már láthattuk – *gyakorlati időt* is előírnak. Az előbbieken már utaltunk a máltai alkotmányra, amelynek 96. és 100. cikke a felsőbíróságok esetében tizenkettő, az alsóbb szintű bíróságok esetében hét év ügyvédi vagy magisztrátusi gyakorlatot követelnek meg. Ahogy arról már ugyancsak szó volt, az olasz alkotmány a semmitőszéki tanácsosokkal szemben követel meg tizenöt éves szakmai gyakorlatot. Sajátos, ugyanakkor nem ismeretlen megoldás (a magyar

³¹ http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf 2015.11.20.

³² Az olasz bírói karierről bővebben ír: EGRESI KATALIN: *Az olasz alkotmány*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2013. 259–262. pp.

³³ Az „érdem” fogalmával kapcsolatos dilemmákra lásd: BADÓ ATTILA: „Fair” selection of Judges in a Modern Democracy. In: BADÓ ATTILA (szerk.): *Fair Trial and Judicial Independence: Hungarian Perspectives*, Springer, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, 2014. 35–37. pp.

³⁴ <http://www.riksdagen.se/Global/dokument/dokument/laws/The-Instrument-of-Government-2015.pdf> 2015.11.20.

³⁵ Az egyszerűség kedvéért a továbbiakban a svéd alkotmány megjelölést használom. Ezt a megoldást támasztja alá Kiss Barnabás véleménye is. KISS 1992, 12. p.

³⁶ BULL 213–214. pp., 221–222. pp.

³⁷ BADÓ 2014, 35. p. A későbbiekben bemutatott Bírói Kinevezések Bizottsága irányelveit, a Készségek és Képességek listáját, amely alapján látható, hogy a szűkszavú törvényi rendelkezést az erre hatáskörrel rendelkező testület miként tölti meg tartalommal: intellektuális képességek, személyes adottságok, képesség a tisztességes megértésre és döntésre, tekintély és kommunikációs képességek, hatékonyság. Hangsúlyozandó azonban, hogy ezt a kivételesen részletezett követelményrendszert nem az alkotmányos szintű norma (CRA) rögzíti.

³⁸ YOUNG, RAYMOND: *English, French & German Comparative Law*. Routledge, London and New York, 2014. 58. p.

szabályozás is tartalmaz hasonló³⁹⁾ a görög⁴⁰⁾ és a bolgár⁴¹⁾ alkotmányoké, amelyek *próba-időt* írnak elő, amely azonban nem a kinevezés előfeltétele, de a gyakorlat megszerzésének egyfajta biztosítását szolgáló jogintézmény: a görög alkotmány 88. cikkében kifejezetten próbaidőként három év szerepel, a bolgár alkotmány 129. cikk (3) bekezdése öt évet követel meg ahhoz, hogy a bíró elmozdíthatatlan legyen (a szokásos törvényi okokon, pl. alkalmatlanságon, életkor elérésén, bűncselekmény elkövetésén túl).

A szakmai és a gyakorlat meglétét előíró követelmények mellett további egyedi elemekkel is találkozhatunk. Így az *életkori megkötés*, amelyet a magyar Alaptörvény és a szlovák alkotmány⁴²⁾ tartalmaz: Az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése, valamint a szlovák alkotmány 145. cikk (2) bekezdése egyaránt a harmincadik életév betöltéséhez köti a kinevezést. Azonban a szlovák alkotmány ezt kiegészíti két elemmel: egyetemi jogi végzettséget, illetve további, törvényben meghatározott feltételeket ír elő. Kivételes megoldást alkalmaz a litván⁴³⁾ és a svéd alkotmány. Előbbinek a 112. cikke, utóbbiban a Tizenegyedik fejezet 11. cikke az, amely alkotmányos követelményként írja elő a saját *állampolgárság* meglétét.

E körben említendő – megint csak rendkívül *sajátos megoldásként* a ciprusi alkotmány, amelynek 133. cikke a Legfelsőbb Alkotmánybíróság három tagjával szemben követelményként rögzíti, hogy annak egy tagja a görög, másik tagja pedig a török közösség köréből kerül ki, míg a harmadik tag, aki egyben az elnök is, semleges személy, azaz se nem görög, se nem török közösséghez tartozó, és nem lehet ezen felül az Egyesül Királyság és annak bármely gyarmata állampolgára sem. Ugyanezen elv érvényesül a 152. cikk szerint a Felsőbíróságok esetében is azzal a különbséggel, hogy ott négy tagról (2 görög, 1 török közösséghez tartozó és egy semleges személy) rendelkezik az alkotmány.

Ugyancsak sajátos előfeltétel az *eskü*, amely ugyan – nem alkotmányi szintű – szabályozásban is megjelenik, de a bírák esetében alkotmányos követelményként több alapjogi dokumentum is előírja: a cseh alkotmány 93. cikk (1) bekezdése, az ír alkotmány⁴⁴⁾ 34. cikk (6) bekezdése, a litván alkotmány 112. cikke, a máltai alkotmány 101. cikke, valamint azt tartalmazza az CRA 32. szakasza és a 38. szakasz (5) bekezdés b) pontja is.

II. A kiválasztás szempontja, eszközei, eljárásrendje

A kiválasztás szempontjait áttekintve alapvetően leszögezhető, hogy valamennyi alkotmány e körben a leginkább szűkszavú. Az előzőekben láthattuk, hogy egyes esetekben a bírói tisztség szakmai követelményeit és a gyakorlati időt, esetleg egyéb más feltételeket írnak elő az alkotmányok, és a kiválasztás szempontjai ezekkel szorosan egybefonódnak.

³⁹⁾ A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 23. § (1) bekezdése szerint a bíró kinevezése – a (2) bekezdésben, foglalt kivétellel – első alkalommal (első bírói kinevezés) három évre, egyéb esetben határozatlan időre szól.

⁴⁰⁾ <http://www.hri.org/docs/syntagma/> 2015.11.20.

⁴¹⁾ http://www.vks.bg/english/vksen_p04_01.htm#Chapter_Six 2015.11.20.

⁴²⁾ <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf> 2015.11.20.

⁴³⁾ <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> 2015.11.20.

⁴⁴⁾ http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/February_2015_-_Constitution_of_Ireland_.pdf 2015.11.20.

Nyilvánvaló, hogy az alkotmányokban megjelenő, a bíró függetlenségét, integritását alapelvei garanciaként megfogalmazó rendelkezésekből következően olyan személyt szabad vagy célszerű kiválasztani, aki e követelményt teljesíteni tudja. Mi szükséges ahhoz, hogy az ítélkező képes legyen csak a jogszabályoknak alárendelten eljárni? E garanciális elvárásnak csak az egyik oldala, a bírósági szervezetben belül magasabb szinten elhelyezkedők (vezetők), illetve ezen szervezetten kívül állók, elsősorban a végrehajtás függetlenségét tiszteletben tartó hozzáállása, a befolyásolástól való tartózkodás. A másik eleme a bíró személyén nyugszik, személyiségéből fakad. Ez fogalmazódik meg az Európa Tanács által elfogadott, a bírák jogállásáról szóló európai kartában, és a Miniszteri Bizottság R (94) 12 sz. ajánlásában is.⁴⁵ Ennek csak az egyik, bár kétségtelenül legfontosabb eleme a szakmai felkészültség (a „professzionális szempontok előtérbe kerülése”⁴⁶), amely a végzettség és megfelelő gyakorlat megszerzésének előírásával megvalósulhat, a bírónak emellett azonban határozott, önálló és erkölcsileg megkérdőjelezhetetlen személynek is kell lennie.

Ezen személyiségjegyek vizsgálatára számos technikát ismer az erre szakosodott humán erőforrás terület, de – különösen az összehasonlíthatóság érdekében – a pályázati megoldás a (egy) biztonsággal választható megoldás.⁴⁷ Az egyes alkotmányok azonban a pályázati rendszert csak elvéve követelik meg, azaz kevés esetben találkozhatunk a kiválasztás ezen eszközének alkotmányos garanciaként történő meghatározásával. Bár az osztrák alkotmány⁴⁸ nem kifejezetten rendelkezik a pályázati eljárásról, de a 86. cikk (2) bekezdésében tett utalásból látszik, hogy a bírói kinevezés pályázatköteles. A pályázati felterjesztés során egy helyre legalább három, ha pedig több álláshelyre szól a pályázat, akkor az álláshelyek számánál kettővel több pályázót kell felterjeszteni. A CRA a kiválasztási rendet szintén csak részben szabályozza, a részleteket ebben az esetben is a Bírói Kinevezés Bizottsága irányelvei rögzítik, előírva a „fair és nyílt verseny” biztosítását.⁴⁹ Kifejezetten rendelkezik a pályázati útról az olasz és a portugál alkotmány. Előbbi esetben az alkotmány a 106. cikk (1) bekezdésben, utóbbi pedig az alkotmány 251. cikk 3. és 4. pontjában. Azonban mindkét alkotmányos szabályozásban eltéréseket is találhatunk. Míg az olasz alkotmány általános jelleggel írja elő a pályázati utat – amely alól csak a korábban már részletesen ismertetett semmitőszéki tanácsosok meghívása [106. cikk (3) bek.] jelent kivételt –, a portugál eljárásrendben az alkotmány az elsőfokú bíróságokra nem tartalmaz szabályozást, csak a másodfokú bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság tagjai vonatkozásában írja elő a pályázat kötelezettségét.

A másik megoldás, amikor a döntéshozó számára jelöltlista kerül felterjesztésre. Ezekben az esetekben a listát úgy kell összeállítani, hogy a döntéshozó tudjon választani, valódi mérlegelési helyzetben legyen. Ezzel összhangban rendelkezik úgy a belga alkotmány⁵⁰ 151. cikk (6) bekezdése, hogy két listát kell készíteni két-két jelölttel. Hasonló szisztéma működik a holland Legfelsőbb Bíróság tagjainak kiválasztása során. A

⁴⁵ Részletesebben lásd: BADÓ 2011, 24. p.

⁴⁶ BADÓ 2011, 27. p.

⁴⁷ A kiválasztási metodikák értékelésére lásd: BADÓ 2011, 25–26. pp.

⁴⁸ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=1000138> 2015.11.20.

⁴⁹ BADÓ 2013, 44–45. pp.,

⁵⁰ http://www.const-court.be/en/basic_text/belgian_constitution.pdf. 2015.11.20.

holland alkotmány⁵¹ 118. cikke szerint a tagokra vonatkozó javaslatot háromszoros számú jelöltet tartalmazó listával kell elkészíteni. A ciprusi alkotmány itt is egész sajátos megoldást választ, ugyanis a Legfelsőbb Alkotmánybíróság esetében a 133. cikk 1.b. pontjában kimondja, hogy bármely (görög vagy török közösségi) hely megüresedése esetén, ha a kinevezésre hatáskörrel rendelkező elnök és alelnök egy héten belül nem tud megállapodni az új bíró személyében, az adott (görög vagy török) közösség választja meg a bírót.

Összességében tehát az uniós tagállamok kevesebb mint negyede rögzíti alkotmányos szinten a kiválasztás eszközeit és eljárásrendjét – a többség nem (így Magyarország Alaptörvénye sem) tér ki e kérdéskörre.

III. A kiválasztásban közreműködő (véleményező, javaslattevő) személy vagy testület

Amint azt korábban kifejtettem, a vizsgált alkotmányoknak a tárgykörben talán legcizelláltabb szabályozása a kiválasztásban közreműködő testület meghatározása. Természetesen itt is számos eltérő technikájú és mélységű szabályozással találkozhatunk, azonban a legtöbb esetben – ha csak utalás szintjén is, de – megjelenik egy, a közreműködés valamely hatáskörét gyakorló testület (vagy ilyen jogkörben eljárva akár maga a parlament). Csak kevés alkotmány mellőzi teljes egészében ezeket a rendelkezéseket: bár igen részletes a ciprusi alkotmány szabályozása a bírák kinevezése körében, de ilyen hatáskörű testületre nem utal. Ugyancsak nem szerepel ilyen hatáskörű testület a cseh, a finn,⁵² a görög, a magyar és a svéd alkotmányban. Emellett pedig – ahogy arra már utaltunk – a bíróság szabályozása tekintetében rendkívül szűkszavú dán alkotmányban, mint ahogy az egész tárgykörre sem, így erre vonatkozóan sem találunk rendelkezést.

A legtöbb esetben az igazságszolgáltatás, vagy szűkebb értelemben a bírósági szervezet – legtöbbször önkormányzatiságot megtestesítő – tanács jellegű testületéről van szó. Azok az alkotmányok, amelyek ezen testület közreműködését – akárcsak utalás szinten is – szabályozzák, néhány kivételtől eltekintve részletesen meghatározzák annak összetételét, a taggá válás feltételeit és módját. Ettől radikálisan eltérő megoldás a bíró kiválasztásának és kinevezésének egészben vagy meghatározó részben kormányzati hatáskörbe utalása. Minthogy e megoldással Ciprus mellett a német, az osztrák és a svéd alkotmányban találkozhatunk, talán kijelenthető, hogy itt feltehetően a demokratikus intézményrendszerbe vetett bizalom, valamint a hatáskörtűlépések, az azzal való visszaélés lehetőségének kizártsága elég garancia arra, hogy a két hatalmi ág ily módon való összekapcsolása ne legyen aggályosnak tekinthető. Ettől függetlenül például a svéd és a német modell is számos kritika tárgya,⁵³ bár strukturálisan a német bírói kar elszigetelt a társadalmi-politikai harcoktól.⁵⁴ A szabályozási metodikában rendszeresen visszatérő

⁵¹ <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008> 2015.11.20.

⁵² <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> 2015.11.20.

⁵³ A svéd bírák kiválasztásának problematikájához lásd BULL 214–217. pp. A német megoldás kritikáit ismerteti: WASSERMANN, RUDOLF: *Der Richter im Grundgesetz*. (<http://www.gewaltenteilung.de/gewaltenteilung-in-deutschland/der-richter-im-grundgesetz.html>, 2016.03.03.).

⁵⁴ POKOL BÉLA: *Miért nem volt Németországban "alapjogi forradalom"?* Jogelméleti Szemle, 2001/3. <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol7.html> 2015.11.25.

megoldás, hogy jelentős számban, sok esetben többségben vagy minősített többségben vannak benne a bírák által maguk közül választott tagok (*bolgár Legfelsőbb Birói Tanács*,⁵⁵ *horvát Nemzeti Birói Tanács*,⁵⁶ *lengyel Nemzeti Birói Tanács*,⁵⁷ *máltai Birói Igazgatás Bizottsága*,⁵⁸ *olasz Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács*,⁵⁹ *román Legfelsőbb Birósági Tanács*,⁶⁰ *szlovén Birói Tanács*⁶¹).

Gyakori az is, hogy a tagok egy (kisebb) részének kijelölésében az adott állam törvényhozása, kormánya vagy az államfő is rendelkezik hatáskörrel (*lásd pl. belga Igazságszolgáltatási Főtanács*,⁶² *bolgár Legfelsőbb Birói Tanács*,⁶³ *francia Legfelsőbb Igazságügyi Tanács*,⁶⁴ *horvát Nemzeti Birói Tanács*,⁶⁵ *lengyel Nemzeti Birói Tanács*,⁶⁶ *máltai Birói Igazgatás Bizottsága*,⁶⁷ *olasz Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács*,⁶⁸ *portu-*

⁵⁵ A bolgár Legfelsőbb Birói Tanács 25 tagjából 13 bírót: hivatalból tag ugyanis a Legfelsőbb Semmitőszék és a Legfelsőbb Közigazgatási bíróság elnöke és a bírák által maguk közül választott 11 fő [bolgár alkotmány 130. cikk (1) és (3) bek.]

⁵⁶ A horvát Nemzeti Birói Tanács 11 tagjából 7 bírót (horvát alkotmány 124. cikk) <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=17074> 2015.11.20.

⁵⁷ A lengyel Nemzeti Birói Tanács 25 tagjából 17 bírót, hivatalból tag a Legfelsőbb Bíróság első elnöke, a Közigazgatási Felsőbíró elnöke, ezen kívül még 15 bírót a tagja (lengyel alkotmány 187. cikk) <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> 2015.11.20.

⁵⁸ A máltai Birói Igazgatás Bizottsága 9 tagú, ebből 5 bírót: hivatalból tag a Legfőbb Bírót, valamint 2 felsőbbbírói bírót és 2 magisztrátust (máltai alkotmány 101a. cikk)

⁵⁹ Az olasz Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács pontos létszáma az alkotmányban nem meghatározott, viszont támpontot ad az a szabály, miszerint hivatalból tagja a Semmitőszék elnöke és tagjainak 2/3-a bírót [olasz alkotmány 104. cikk (3)–(4) bek.].

⁶⁰ A román Legfelsőbb Bírósági Tanács 19 tagból áll, hivatalból tagja a legfőbb Semmitőszék elnöke, 9 további tagját a magisztrátusok választják a bírák közül, e személyeket a Szenátus erősíti meg tisztségükben (román alkotmány 133. cikk). <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371> 2015.11.20.

⁶¹ A szlovén Birói Tanács 11 tagjából 6 a bírák által maguk közül választott személy (szlovén alkotmány 131. cikk). <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitution/> 2015.11.20.

⁶² A belga Igazságszolgáltatási Főtanács francia és holland ajkú kollégiumból áll, amely azonos létszámban részben a maguk közül, részben a szenátus által választott bírákból áll (belga alkotmány 151. cikk).

⁶³ A bolgár Legfelsőbb Birói Tanács 11 tagját a nagy gyakorlattal és méltó múlttal rendelkező, legalább 15 éven át praktizáló jogászok közül a Nemzetgyűlés választja [bolgár alkotmány 130. cikk (2) és (3) bek.].

⁶⁴ A francia Legfelsőbb Igazságügyi Tanács két testülete közül az ítélembírákkal kapcsolatban hatáskört gyakorló (a másik testület hatásköre az ügyészekre terjed ki) tagja a Semmitőszék elnökén és 5 bírón kívül 1 ügyész, 1, az Államtanács által ajánlott államtanácsos, 2-2, összesen 6 sem a parlamenthez, sem az igazságszolgáltatáshoz nem köthető, a köztársasági elnök, a Nemzetgyűlés elnöke és a Szenátus elnöke által ajánlott személy (francia alkotmány 65. cikk). A hatályos összetételben már nem találjuk azt a korábbi megoldást, amelyben a testületet a köztársasági elnök vezette. <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly> 2015.11.20. Ennek történeti alakulásáról, kritikájáról lásd: BADÓ 2013, 65–67. pp., valamint BOYRON, SOPHIE: *The Constitution of France. A Contextual Analysis*. HART Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013. 141–144. pp.

⁶⁵ A horvát Nemzeti Birói Tanács további 4 tagja közül 2 a jogász professzorok közül, másik 2 pedig a parlament képviselői közül kerül ki (egyikük ellenzéki) (horvát alkotmány 124. cikk).

⁶⁶ A lengyel Nemzeti Birói Tanács tagja az igazságügyi miniszter, a köztársasági elnök által kinevezett személy, 4 parlamenti képviselő és 2 szenátor (lengyel alkotmány 187. cikk).

⁶⁷ A máltai Birói Igazgatás Bizottsága 2 további tagjából egyet a miniszterelnök, egyet pedig az ellenzék vezetője nevez ki (máltai alkotmány 101a. cikk).

⁶⁸ Az olasz Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács 1/3-át a parlament együttes ülése választja a jogtudomány területén működő egyetemi tanárok és a 15 éves gyakorlattal rendelkező ügyvédek közül [olasz alkotmány 104. cikk (4) bek.].

gál Bírói Kar Legfelsőbb Tanácsa,⁶⁹ román Legfelsőbb Bírósági Tanács,⁷⁰ spanyol Legfelsőbb Igazságügyi Tanács,⁷¹ valamint a Szlovák Köztársaság Bírói Tanácsa,⁷² szlovén Bírói Tanács⁷³). A bírósághoz szorosan kapcsolódó hivatásrendek vezetői (legfőbb ügyész, ügyvédi kamara elnöke) ex officio tagságára is találunk példát (pl. bolgár Legfelsőbb Bírói Tanács,⁷⁴ máltai Bírói Igazgatás Bizottsága,⁷⁵ olasz Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács,⁷⁶ román Legfelsőbb Bírósági Tanács⁷⁷).

Az előző csoportosítás szempontjai szerint némileg sajátos az Egyesült Királyság Bírói Kinevezések Bizottsága⁷⁸ kialakítása, hiszen ugyan valamennyi tagot a Lord Kancellár javaslatára az uralkodó nevez ki, és a bírák száma sem éri el a többséget, azonban az összetétel, a kiválasztás módja és feltételei garantálják a függetlenséget. Sőt egyes vélemények szerint a CRA megalkotása során olyannyira törekedtek a korábbi – kritizált – szisztéma lecserélésére, hogy az ellenkező véletbe estek.⁷⁹ E testületben ugyanis a bírák mellett két professzionális jogász tag mellett öt laikus tag vesz részt a működésben, valamint a testület elnöke is laikus személy.⁸⁰ Valamennyi taggal szemben feltétel, hogy pártérdeket nem képviselhetnek, efelett pedig egy független, a bírói kinevezésekre szakosodott tisztviselő őrökdi, aki a választási panaszokat is elbírálja.⁸¹ Ugyanakkor a

⁶⁹ A portugál Bírói Kar Legfelsőbb Tanácsa 2 tagját a köztársasági elnök nevezi ki, 7 tagot pedig a Nemzetgyűlés választ. Érdekes, hogy bár elnöke a Legfelsőbb bíróság elnöke, és tagja még 7, a feletteseik választotta bíró, de így sincsenek többségben (portugál alkotmány 218. cikk).

⁷⁰ A román Legfelsőbb Bírósági Tanács 5 tagját a magisztrátusok választják az ügyészek közül, e személyeket a Szenátus erősíti meg tisztségükben, valamint 2 tagot a civil szféra jelölésére a magas elismertséggel rendelkező jogi specialisták vagy jogász gyakorlati szakemberek közül a Szenátus választ, tagja még az igazságügyi miniszter is (román alkotmány 133. cikk).

⁷¹ A spanyol Legfelsőbb Igazságügyi Tanács elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke és 12, bíróságok által választott tagja van, azonban itt is a nem bíró tagok vannak többségben, hiszen további 20 tagot a király nevez ki, 4-4 tagot pedig a legalább 15 éves szakmai gyakorlattal rendelkező ügyvédek és más jogászok közül a képviselőház 3/5-ös többséggel választ meg [spanyol alkotmány 122. cikk (3) bek.].

⁷² A Szlovák Köztársaság Bírói Tanácsa paritásos, 18 tagú testület. Elnöke a Szlovák Köztársaság legfőbb bírája és tagja 8, a bírák által választott fő. További 9 – jogi végzettségű, 15 éves szakmai gyakorlattal rendelkező – tagja közül 3 a Nemzeti Tanács, 3 a köztársasági elnök, 3 pedig a kormány által kinevezett tag [szlovák alkotmány 141/A cikk (1) bek.].

⁷³ A szlovén Bírói Tanács 11 tagjából további 5 a köztársasági elnök által a Nemzetgyűlés által a jogi karok tanárai, ügyvédek és más jogászok közül megválasztott személy (szlovén alkotmány 131. cikk).

⁷⁴ A bolgár Legfelsőbb Bírói Tanácsnak hivatalból tagja a legfőbb ügyész [bolgár alkotmány 130. cikk (1) bek.].

⁷⁵ A máltai Bírói Igazgatás Bizottságának ex officio tagja a legfőbb ügyész és az ügyvédi kamara elnöke (máltai alkotmány 101a. cikk).

⁷⁶ Az olasz Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsnak hivatalból tagja a Semmitőszék főügyésze [olasz alkotmány 104. cikk (3)-(4) bek.].

⁷⁷ A román Legfelsőbb Bírósági Tanácsnak hivatalból tagja a Legfőbb Semmitőszékhez tartozó főügyész (román alkotmány 133. cikk).

⁷⁸ A Bírói Kinevezések Bizottsága 15 tagját a Lord Kancellár javaslatára az uralkodó nevezi ki, 5 fő a bíróságok tagjai közül, egy fő laikus bírót (béke bíró), és egy fő a CRA 14. mellékletének 3. részén szereplő – igazságszolgáltatási tisztséget betöltő személyek (bírák) közül kerül ki (CRA 61. szakasz és 12. melléklet). A Bírói Kinevezések Bizottsága mint – még a tervezet stádiumában lévő szervezeti megoldás – bírálatához lásd: MALLESON 2004, 109–114., 116–117. pp.

⁷⁹ „Lord chief justice: changes to judiciary 'eroding something important'”, valamint MALLESON 2012

⁸⁰ CRA 61. szakasz és 12. melléklet.

⁸¹ BADÓ 2014, 82. p.

Legfelsőbb bíróság és a Fellebbviteli bíróság tagjainak kiválasztása során is egy erre rendeltetett bírósági vezetőkből és egy laikus személyből álló bizottság működik közre.⁸²

Ugyancsak hasonlóság mutatkozik e testületek között abban is, hogy a legtöbbször javaslattevő vagy egyetértés gyakorlási hatáskörük van: Javaslatvételi joggal rendelkezik a *belga Igazságszolgáltatási Főtanács*,⁸³ a *lengyel Nemzeti Bírói Tanács*,⁸⁴ a *Szlovák Köztársaság Bírói Tanácsa*,⁸⁵ a *szlovén Bírói Tanács*.⁸⁶ E körbe sorolhatjuk még *román Legfelsőbb Bírósági Tanácsot*⁸⁷ is, amelynek az alkotmány rendelkezése szerint jelölési joga van, de ez tartalmilag nem tér el lényegesen a javaslatételtől. Ugyanez mondható el az Egyesült Királyság *Bírói Kinevezések Bizottsága* esetében is, amelynek szintén jelölési joga van. A *máltai Bírói Igazgatás Bizottsága*⁸⁸ közreműködik a kinevezési javaslatban, oly módon, hogy tanácsot ad a miniszterelnök számára abban, hogy kit jelöljön bírónak. A *francia Legfelsőbb Igazságügyi Tanács*⁸⁹ a semmitőszéki bírák kinevezése során javaslatvételi, a többi bíróság bírása esetében kinevezésük során egyetértési joggal rendelkezik.

Bizonyos esetekben csak annyi szerepel az adott alkotmányban, hogy e testület külön (organikus) törvény alapján közreműködik a bírák kinevezése során: pl. *spanyol Legfelsőbb Igazságügyi Tanács*.⁹⁰ Nem ritka azonban, hogy e testületek a döntési hatáskört is maguk gyakorolják (*bolgár Legfelsőbb Bírói Tanács*,⁹¹ *horvát Nemzeti Bírói Tanács*,⁹² *olasz Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács*,⁹³ *portugál Bírói Kar Legfelsőbb Tanácsa*⁹⁴).

Azokban az esetekben, ahol részben kormányzati hatáskör a bíró kinevezése, e hatáskör gyakorlásában sokszor egy sajátos testület működik közre. Az osztrák alkotmány szerint a bírói kinevezésre javaslatot tevő szövetségi kormány számára előzetes javaslatot tesz a külön törvénnyel e célra létrehozott szenátus.⁹⁵ Ugyanakkor a németországi megoldással szemben is érvként hozható fel, hogy korántsem képes oly' erős demokratikus legitimitációt biztosítani egy bírói kinevezéshez, mint egy ebből a célból összehívott bírói testület.⁹⁶ Ott ugyanis a német szövetségi (igazságügyért felelős) miniszter a fele-fele arányban a tartományi igazságügyért felelős miniszterek és a Bundestag (Szö-

⁸² Az Egyesült Királyság Legfelsőbb bíróságának elnöke és helyettes elnöke, az angliai és walesi, valamint a skót, illetve az északír Bírói Kinevezési Bizottság 1-1 tagja. WILSON, STEVE – RUTHERFORD, HELEN – STOREY, TONY – WORTLEY, NATALIE: *English Legal System*. Oxford University Press, Oxford, 2014. 256–261. p.

⁸³ Belga alkotmány 151. cikk § 3. 1.

⁸⁴ Lengyel alkotmány 179. cikk.

⁸⁵ Szlovák alkotmány 141/A cikk (4) bek.

⁸⁶ Szlovén alkotmány 130. cikk.

⁸⁷ Román alkotmány 125. cikk (2).

⁸⁸ Máltai alkotmány 101. cikk.

⁸⁹ Francia alkotmány 65. cikk.

⁹⁰ Spanyol alkotmány 122. cikk (2) bek.

⁹¹ A bolgár Legfelsőbb Bírói Tanács valamennyi bíró tekintetében választási hatáskört gyakorol [bolgár alkotmány 129. cikk (1) bek.].

⁹² A horvát Nemzeti Bírói Tanács a Legfelsőbb Bíróság elnöke kivételével valamennyi bírói és bírósági vezetői kinevezés során döntési hatáskörrel rendelkezik (horvát alkotmány 124. cikk).

⁹³ Az olasz Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács dönt a bírák kinevezéséről (olasz alkotmány 105. cikk).

⁹⁴ A közigazgatási és adóügyi, valamint az egyéb bírák kivételével a másodfokú bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság bírának kinevezője a portugál Bírói Kar Legfelsőbb Tanácsa (portugál alkotmány 217. cikk).

⁹⁵ Osztrák alkotmány 86. cikk (1) bek.

⁹⁶ WASSERMANN

vetségi gyűlés) által delegált tagok részvételével működő Bíróválasztási Bizottsággal közösen dönt a szövetségi bíróságok bíráiról.⁹⁷

Sajátos megoldásként az adott állam nemzeti törvényhozásának hatáskörei között is megjelenik a bírakkal kapcsolatos kinevezés (észt *Nemzeti Bíróság tagjainak és elnökeinek kinevezése*,⁹⁸ *holland Legfelsőbb Bíróság tagjainak kinevezése a Parlament Második Kamarája által*,⁹⁹ *litván Legfelsőbb Bíróság tagjainak kinevezése*¹⁰⁰), akár választás (szlovén *Nemzetgyűlés általános hatásköre*,¹⁰¹ illetve megerősítés (*Lettország Parlamentje*,¹⁰² *litván Fellebbviteli Bíróság tagjai*¹⁰³) formájában. Kivételesen olyan konstrukciót is találhatunk, ahol az érintett bíróság kap véleményezési (*luxemburgi Közigazgatási Törvényszék bíráinak kinevezése kapcsán*¹⁰⁴) vagy döntési (*portugál Birói Kar Legfelsőbb Tanácsa*¹⁰⁵) jogot. Egészen sajátos a belga alkotmány azon megoldása, miszerint a bírák vonatkozásában 2–2 jelöltet két külön listán kell előterjeszteni, amely aktus során egyrészt a belga helyi bíróságok, másrészt a tartományok (provinciák) tanácsai, illetve a Brüsszeli Régió parlamentje rendelkezik előterjesztési jogkörrel.¹⁰⁶

IV. A bíró kiválasztásáról döntő személy vagy testület és a bírói kinevező személy

Jelen kérdés tárgyalásakor elsődlegesen a kinevezés fogalmát szükséges tisztázni. A kinevezés jelenthet egy formális aktust, amikor egy megelőző eljárással kiválasztásra került az adott tisztséget betöltő személy és a kinevezés tulajdonképpen csak a hatályba lépéshez szükséges. Egyes szerzők arra mutatnak rá, hogy „a bírák kinevezése és választása között (...) lényegi különbség van”, hiszen előbbi a testület függetlenségét erősíti, míg a választás a politikai befolyást valósíthatja meg.¹⁰⁷ Ugyanakkor – áttekintve az egyes alkotmányokat – gyakran a kinevező érdemben is dönt a személyről. Nehezíti az

⁹⁷ Német alkotmány 95. cikk (2)–(3) bek.

⁹⁸ Az észt alkotmány a vidéki, városi és közigazgatási, valamint a területi bíróságok bírái esetében a javaslatvételi jogot a Nemzeti Bíróságnak, a kinevezési jogot a köztársasági elnöknek adja meg, a Nemzeti Bíróság bírái esetében a javaslattevő a Nemzeti Bíróság elnöke, a kinevező a Parlament, a Nemzeti bíróság elnöke esetében a javaslattevő a köztársasági elnök, a kinevező a parlament (észt alkotmány 148. cikk). <https://www.riigiteatja.ee/en/eli/530102013003/consolide> 2015.11.20.

⁹⁹ A holland alkotmány 118. cikke szerint a Legfelsőbb Bíróság tagjait a Parlament Második Kamarája nevezi ki.

¹⁰⁰ A litván alkotmány 112. cikke is a bírósági hatáskörhöz igazítja a javaslattevő és a kinevező személyét: a Legfelsőbb Bíróság esetében a bírák személyére a köztársasági elnök tesz javaslatot, de a kinevezés és a felmentés egyaránt a Parlament hatásköre.

¹⁰¹ Szlovéniában valamennyi bíró esetében a Birói Tanács javaslatára a Nemzetgyűlés dönt (szlovén alkotmány 130. cikk).

¹⁰² Lett alkotmány 84. cikk. <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> 2015.11.20.

¹⁰³ A litván alkotmány 112. cikke kimondja, hogy a Fellebbviteli Bíróság bírái esetében a köztársasági elnök gyakorolja a kinevezési és felmentési jogkört, de intézkedéséhez a Parlamenti jóváhagyása szükséges (egyébként a területi és helyi bíróságok esetében a köztársasági elnök önállóan jár el).

¹⁰⁴ A luxemburgi alkotmány 95/A. cikk szerint a Közigazgatási törvényszék bíráit ugyan a Nagyherceg nevezi ki, de előzetes véleményezési jogkör illeti meg magát a Törvényszéket. <http://www.luxembourg.public.lu/en/le-grand-duche-se-presente/systeme-politique/constitution-lois/index.html> 2015.11.20.

¹⁰⁵ A portugál alkotmány 217. cikk 2. pontja szerint a közigazgatási és adóügyi bírákat a megfelelő legfelsőbb tanács választja.

¹⁰⁶ Belga alkotmány 151. cikk 6. pont.

¹⁰⁷ SZABÓ ISTVÁN: *Közjogi bíráskodás az I. Osztrák Köztársaságban*. Iustum Aequum Salutare 2009/4. 69. p.

alkotmányos szintű normák vizsgálatát, hogy jelentős számban – legalábbis a jelen kutatás eredményeit feldolgozónak – nem az eredeti nyelvű, hanem angolra fordított szövegváltozatból kellett kiindulnia. Ugyanakkor ezeket a fordításokat az adott állam hivatalos szervei (országgyűlés, kormány, igazságügyért felelős minisztérium, alkotmánybírórság) tették közzé, ezért az angol szóhasználatot adekvátnak fogadtam el.

Az alább ismertetett néhány kivételtől eltekintve valamennyi angol nyelven írt, illetve angolra fordított alkotmányszöveg az „appoint” kifejezést (vagy annak valamely formáját) használja, amely kinevezést jelent. A magyar Alaptörvény ugyancsak a kinevezés kifejezéssel él. Két esetben az eredeti nyelv szerint is kinevezésről találunk rendelkezést: Az osztrák alkotmány a 86. cikk (1) bekezdésében a német „ernennen” szó ragozott alakját foglalja a rendelkezésbe, tehát szó szerint kinevezésről szól. A luxemburgi alkotmány 90. cikke a francia „nommer” ige ragozott alakját használja, amely ugyancsak a kinevezést jelent. Két esetben azonban tartalmi eltéréssel szembesülünk: Ugyanis a fentiekől eltérően a német alkotmány a 95. cikk (2) bekezdésében az „entscheiden” – dönteni szót tartalmazza. Ezen normaszövegből a kinevezéssel kapcsolatban nem kapunk információt. Hasonló a helyzet a szlovén alkotmánnyal, amely a 129. és 130. cikkben az „elect”, „election” szavakat használja, azaz a bírák esetében azok választásáról rendelkezik. A dán alkotmány – ahogy arra már többször utaltam – nem tartalmaz rendelkezést e körben sem. Ugyanakkor a fentiekből következően az is látszik, hogy azokban az esetekben, ahol nincs rendelkezés a kinevező személyéről – leszámítva a dán alkotmányt – ott a döntési hatáskört az alkotmány világosan rögzíti. Ez a helyzet a német alkotmány és a szlovén alkotmány már ismertetett döntést, illetve választást szabályozó rendelkezéseivel. A többi esetben a kinevezésre utalás részletszabályaiból egyértelműen látszik, hogy ez a jogkör a személyről való döntést is magában foglalja-e, vagy csak külön szabályból állapítható meg, illetve annak hiányában az alkotmányból nem olvasható ki a ténylegesen döntést hozó személy vagy testület.

Az előbbi, tehát a kinevezést döntésként is rögzítő rendelkezést tartalmaznak a következő alkotmányok: Az *osztrák alkotmány* 86. cikk (1) bekezdése világosan elválasztja az előzetese javaslatot (melyet az e célra létrehozott szenátus tesz meg), a tényleges szövetségi kormány által előterjesztett javaslatot és a kinevezést, amely a szövetségi köztársasági elnök (vagy a tőle átruházott hatáskörben eljáró szövetségi szakminiszter) hatásköre. E rendelkezésekből álláspontom szerint egyértelmű, hogy a kinevezés ebben az esetben érdemi döntést is jelent, annak ellenére, hogy a miniszter erre irányuló jogszabályi kötelezettség hiányában is respektálja a szakmai javaslatokat.¹⁰⁸ Ugyanezen logika mentén állítható, hogy a *belga alkotmány* 151. cikke azon rendelkezése, amely egyértelműen elválasztja a javaslatételi, előterjesztési jogkört a kinevezési jogkörtől – anélkül, hogy külön meghatározná egy döntési hatáskört –, ezzel a királyt, mint a kinevezési jogkör gyakorlóját döntési jogosultsággal is felruhazza. Ezt támasztja alá a 151. cikk kitétele, miszerint a kinevezési jog közvetlenül illeti meg az uralkodót. A *ciprusi alkotmány* a Legfelsőbb Alkotmánybírórság és a Felsőbírórság esetében is kétséget kizáróan az elnök és az alelnök együttes döntésére bízta a tagok személyét. Ez következik legalábbis a Legfelsőbb Alkotmánybírórság esetében a 133. cikk 2. pontjának, a Felsőbírórság esetében a 153. cikk 2. pontjának azon szabályából, miszerint ha az elnök és az

¹⁰⁸ BADÓ 2011, 27. p.

alelnök nem tud a görög vagy a török közösséghez tartozó bíró személyében egy héten belül megállapodni, akkor az adott közösségre száll át a választás joga.

Hasonló a lengyel, a román és a szlovák alkotmány szabályozási logikája. Mindhárom kifejezetten a köztársasági elnök részére megteendő javaslatról rendelkezik, illetve a kinevezést is tárgyalja a köztársasági elnöki hatáskörök között. A *lengyel alkotmány* 179. cikke a Nemzeti Bírói Tanácsot, a *román alkotmány* 125. cikk (2) bekezdése a Legfelsőbb Bírószabályozási Tanácsot, a *szlovák alkotmány* 141/A. cikk (4) bekezdése pedig a Szlovák Köztársaság Bírói Tanácsát hatalmazza fel e javaslat megtételére. A lengyel alkotmány 179. cikk, a román alkotmány 125. cikk (1) bekezdése, valamint a szlovák alkotmány a 145. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a bírakat a köztársasági elnök nevezi ki. Véleményem szerint ezáltal mindhárom alkotmány egyértelműen összekapcsolja a kinevezést a döntéssel. Ugyanezen logika érvényesül álláspontom szerint a *máltai alkotmány* rendelkezése esetében, amely a 96. cikk (1) bekezdésben a Felsőbírószabályozási Tanácsot, a 100. cikk (1) bekezdésében pedig a miniszterelnök javaslatát, illetve a köztársasági elnök kinevezési hatáskörét szabályozza, ezáltal utóbbiba szintén beleolvastva a döntési jogkört.

Hasonló a helyzet azokban az esetekben, amikor az alkotmány részben vagy egészben a törvényhozás (parlament) hatáskörébe utalja a bírák kinevezését. Álláspontom szerint a rendelkezésekből kikövetkeztethetően szintén egybeolvad a kinevezés és a tényleges döntés az *észti alkotmány* esetében is, ez különösen abból a szabályból következik (148. cikk), miszerint a Nemzeti Bírószabályozási Tanács tagjait annak elnöke javaslatára, a Nemzeti Bírószabályozási Tanács elnökét pedig a köztársasági elnök javaslatára a Parlament nevezi ki. Nyilván ez a kinevezési jog választással gyakorolható. Mivel a vidéki, városi és közigazgatási, valamint a területi bíróságok bíráit a Nemzeti Bírószabályozási Tanács elnökének javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, a szabályozás logikája szerint ebben az esetben is érdemi döntésről beszélhetünk. A *litván alkotmány* 112. cikk az előző rendelkezésekhez hasonlóan a Legfelsőbb Bírószabályozási Tanács bírái esetében a köztársasági elnök hatáskörébe utalja, míg a Fellebbviteli Bírószabályozási Tanács bírái esetében a köztársasági elnök hatáskörébe rögzíti, azzal azonban, hogy e jogkörét csak a parlament jóváhagyásával gyakorolhatja, önállóan csak az egyéb bírák esetében járhat el. A parlamenti döntés, illetve jóváhagyás ismét csak a kinevezés tartalmi jellegére utal. Tisztán kormányzati kinevezési és döntési hatáskör egyetlen alkotmányból olvasható ki: mint-hogy *Svédországban* az alkotmány e körben szűkszavú rendelkezése szerint a bírakkal kapcsolatos intézkedések általános kormányzati hatáskört képeznek, ezért nyilvánvalóan a kinevezés és az érdemi döntés ez esetben is összefonódik.¹⁰⁹ A tárgyalt metodikában az utolsó tag, ahol a kinevezés joga a bírói önkormányzati testületet illeti. A *portugál alkotmány* egyértelmű e kérdésben: a 217. cikk szerint a Bírói Kar Legfelsőbb Tanácsa a kinevező, ebből következően a döntő testület is.

A másik nagy csoport azon alkotmányok köre, amely vagy a döntéshozó személyét rögzíti, de nem rendelkezik a kinevezőről, vagy kinevezési hatáskört anélkül rögzíti, hogy a döntésre utalna. Ez utóbbi csoport további sajátos egységekre bontható: a kinevezést államfői rendeletbe utaló, a kinevezési javaslatról rendelkező, de a kinevező személyét nem rendező vagy a kinevező személyének megjelölésén túl a döntést nem szabályozó, illetve a pusztán a kinevező személyét rögzítő, tehát a javaslatételre és dön-

¹⁰⁹ A svéd alkotmány Tizenegyedik fejezet 6. cikke általánosságban rögzíti, hogy a bírák kinevezésére a kormányzat rendelkezik hatáskörrel.

tésre utalást is mellőző alkotmányok. A döntéshozó személyét egyértelműen rögzíti a *német alkotmány*, amikor ekként a már említett Bíróválasztási Bizottságot jelöli meg.¹¹⁰ Ugyanez a helyzet az *olasz alkotmánnyal* is, amelyben ugyan részletesen szabályozott a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási tanács döntési hatásköre, amely a 150. cikk szerint a kinevezést alapozza meg, de nem következik ebből, hogy az magát a kinevezési aktust is jelenti-e. Szintén egyértelmű a *bolgár alkotmány*, hiszen a 129. cikk szerint a Legfelsőbb Bírói Tanács választja a bírákat. A *horvát alkotmány* 124. cikke pedig a Nemzeti Bírói Tanácsot ruházza fel döntési jogkörrel. A *szlovén alkotmány* 130. cikk pedig a Nemzetgyűlés hatáskörébe utalja a választást. A *görög alkotmány* elnöki (88. cikk), a *holland alkotmány* királyi rendeltbe (117. cikk) utalja a bírák kinevezését, de nem tér ki a rendelet kibocsátását megelőző döntésre.

Bár a javaslatról rendelkezik, mégsem egyértelmű a kinevező személyét illetően a *francia alkotmány*, amelynek 65. cikke hosszasan taglalja a javaslatlételi eljárást, de sem a bírák személyéről való érdemi döntésről, sem a kinevezésükről nem szól és nem tartalmaz erre vonatkozó hatásköri szabályt az alkotmánynak a köztársasági elnökről szóló II., a kormányról szóló III. és a parlamentről szóló IV. címe sem.

Csak a kinevező személyéről rendelkezik a *cseh alkotmány* 93. cikk, a *finn alkotmány* 102. cikk, az *ír alkotmány* 35. cikk és a *magyar Alaptörvény* 26. cikk (2) bekezdése. Valamennyi esetben az államfő (köztársasági elnök) hatáskörébe utalják a kinevezést, de az előzetes eljárásról – javaslatlétel, véleményezés, döntés – nem rendelkeznek. Csak részben tér el ezen típustól a *luxemburgi alkotmány*, amely alapvetően szintén nem írja le a kinevezést megelőző eljárást, csupán annyit rögzít, hogy a kinevezés a nagyherceg hatásköre (90. cikk), azonban, ahogy már említettem, a 95/A. cikk a Közigazgatási Törvényszék számára véleményezési jogkört biztosít a bírák kinevezése során.

Az előzőekben tárgyalt két nagy csoporthoz képest köztes megoldást jelent a *lett alkotmány*, amely ugyan utal a kinevezésre, de a kinevező személyére nem, ugyanakkor a kinevezés tartalmi jellegét erősíti, hogy az alkotmány 84. cikke szerint azt a parlament megerősíti. Még ennél is tágabb a *spanyol alkotmány* szabályozási köre, amelynek 122. cikk (1) és (2) bekezdése csupán utal arra, hogy a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács gyakorolja a kinevezésekkel kapcsolatos hatásköri feladatokat, de hogy ez pontosan mit jelent, ehhez képest ki dönt és kihez tartozik a kinevezési hatáskör, azt az alkotmány külön organikus törvénybe utalja. Persze nem kizárt, hogy e végletesen szűkszavú szabályozás mögött a korábbi megoldás elvetése, áll, ugyanis 1985-ig oly mértékben kizárólagos volt a bírák részvétele a bírakkal kapcsolatos döntésekben (így a kinevezések során is,) hogy az már a korporativizmus veszélyét vetette fel.¹¹¹ Másfelől viszont a tág keretek között, bár a spanyol alkotmány pontosan meghatározza, hogy a kinevezés részleteit organikus törvényben kell rendezni, azonban minthogy a kinevezés nem azonos a kiválasztással, hanem annak csupán egy része, „a kettő közti különbség lehetővé teszi a

¹¹⁰ A német szövetségi (igazságügyért felelős) miniszter a Bíróválasztási Bizottsággal közösen nevei ki a szövetségi bíróságok bíráit. A Bíróválasztási Bizottságban a fele-fele arányban a tartományi igazságügyért felelős miniszterek és a Bundestag (Szövetségi gyűlés) által delegált tagok vesznek részt [német alkotmány 95. cikk (2)–(3) bek.]. A megoldással kapcsolatos aggályokról és kritikájáról lásd: WASSERMANN

¹¹¹ BADÓ 2013, 65. p.

törvényhozó számára, hogy elvegye a Főtanácstól azokat a jogosítványokat, melyeket korábban neki engedett”.¹¹²

A fent írtaktól eltérően a CRA rendkívül részletesen szabályozza az eljárásrendet.¹¹³ Az teljesen egyértelmű, hogy a kinevezési jogkör a bírósági szint függvényében (néhány esetekben miniszterelnöki javaslatra) az államfő (uralkodó/királynő), vagy a Lord Kancellár hatásköre, de az is, hogy ez valójában formális. A Lord Kancellár esetében van valamilyen önálló döntési elem az eljárásban, de mozgástere rendkívül szűk, gyakorlatilag a Bírói Kinevezési Bizottság jelöltjét választhatja, és csak alkalmatlanság esetén utasíthatja vissza a jelöltet, illetve az alkalmasság nem meggyőző bizonyítéka esetén megfontolásra visszaküldheti, de „második körben” már nincs valódi mozgástere.

Természetesen önmagában a kinevező személyének kormányhoz vagy tágabb értelemben a végrehajtó hatalomhoz kapcsolódása nem ad okot aggodalomra, hiszen e körben azt kell vizsgálni, hogy a megoldás csupán technikai, formális jellegű, vagy a konkrét ítélkező tevékenység direkt befolyását szolgálja-e. E körben azért megnyugtató módon oszthatjuk azt a megjegyzést, miszerint az igazságszolgáltatás, végrehajtás, törvényhozás, mint hatalmi ágak közvetlen ráhatást rendszerszinten lehetővé tévő összekapcsolódása ritkaságnak számít, ennek ellenére kevésbé merül fel a kifogások tárgyaként az ítélő bírák kinevezése, megválasztása kapcsán az egyéb hatalmi ágak hatásköre és akár ezeken keresztül a politikai pártok befolyásának lehetősége.¹¹⁴ Holott a fentiekben írtak alapján láthatóvá vált, hogy akár a végrehajtó, akár a törvényhozási hatalmi ág érdemi szerepet játszik számos állam bírójának kiválasztása során. Márpedig akár a kormányzatot, akár a törvényhozást nézzük, működésükben vitathatatlan a politikai pártok akaratának érvényesülése.¹¹⁵

V. Konklúzió

A kutatás eredményeképpen megállapítható, hogy az egyes tagállamok a fentiekben tárgyalt vizsgálati szempontok alapján némiképp eltérő terjedelemben, de általánosságban sok tekintetben hasonlóan szabályozzák alkotmányukban a bíró kiválasztásának és kinevezésének rendjét. Szinte¹¹⁶ kivétel nélkül valamennyi alkotmány igen szűkszavú a kérdésben, minden esetben külön törvénybe utalják a szabályozást a részletek tekintetében. Ugyanakkor az egyes alkotmányokba foglalt szabályozások hasonlóak abban, hogy mely kérdések azok, amelyek mindenképpen alkotmányos szinten kezeltek, míg melyek azok, amelyeknek szabályozási szintje az adott állam hagyományainak, szokásainak, (jog)történeti fejlődésének függvénye.

¹¹² WELHAMMER ZSOLT: *A bírói hatalom helye és kérdésköre Spanyolország alkotmányos rendszerében*. Jogelméleti Szemle 2001/1. <http://jesz.ajk.elte.hu/welhammer5.html> 2015.11.25.

¹¹³ CRA 4. rész 2. fejezet. Összefoglalóan ismerteti: WILSON – RUTHERFORD – STOREY – WORTLEY 260–265. pp.

¹¹⁴ BADÓ 2013, 38. p.

¹¹⁵ Más kérdés, hogy pl. mennyiben képes ellensúlyozni a fentiekben ismertetett részletesebb követelményeket megfogalmazó, pályázati eljárást preferáló olasz rendszer azt a körülményt, hogy „olasz bírói kart (...) az erős átpolitizáltság, az éles politikai-ideológiai megosztottság és e politikai tagoltság intézményesülése jellemzi.” HORVÁTH PÉTER: *A bírósági rendszer Olaszországban*. Jogelméleti Szemle 2000/4. <http://jesz.ajk.elte.hu/horvath4.html> 2015.11.25.

¹¹⁶ Terjedelmét, részletzettségét tekintve talán a CRA jelenti az egyetlen kivételt.

Az alkotmányokat tanulmányozva kijegecesedik az a gyakorlat, miszerint a kinevező személye alapvetően alkotmányosan rögzítendő elem (ez alól mindössze hat alkotmány kivétel). E körben az is általános érvénnyel kijelenthető, hogy az egyes alkotmányok a kinevezés hatáskörét az államfőhöz telepítik, függetlenül attól, hogy annak megjelölése (címe) elnök, király vagy éppen nagyherceg. Ettől csupán az észt és a litván alkotmány tér el, ahol részben a parlament a kinevező, illetőleg a svéd alkotmány, amely teljes egészében a kormányhoz telepíti e hatáskört és a végül a portugál alkotmány, amely a Bírói Kar Legfelsőbb Tanácsa kinevezési jogát rögzíti. Részben „külön utas” az Egyesült Királyság, ahol a kinevezési hatáskör az királynő és a Lord Kancellár között oszlik meg. Néhány olyan alkotmány is van, amelyek nem rendelkeznek a bíró kiválasztásában közreműködő (véleményező, javaslattevő) személyről vagy testületről: a ciprusi, a cseh, a finn, a görög, a magyar, a svéd és a dán alkotmányon kívül a többi tagállami alkotmány valamilyen rendelkezést mindenképpen rögzít. Ugyanakkor sokkal nagyobb eltérés mutatkozik a bírói tisztség betöltésének szakmai követelményei tekintetében, amelyet csupán hét alkotmány¹¹⁷ rögzít. A kiválasztás szempontjait, eszközeit és eljárásrendjét szabályozó alkotmányok száma is az összes vizsgált szabályozás mindössze negyedét teszi ki.¹¹⁸

Sajátos módon a kutatás eredményéből az a következtetés is levonható, hogy az egyes tagállamok sokkal kevésbé tartják az alkotmányban megalapozottnak a bírák kiválasztásának és kinevezésének szempontjait és rendszerét, mint a bírák elmozdíthatatlanságának, működés során biztosítandó függetlenségének és a bírói tisztség megszűnésének szabályait. Sőt, maguk az alkotmányos szabályok sok esetben kifejezetten megnyitják a bíró függetlenségének, pártatlanságának sérelméhez vezető út lehetőségét, némely esetben a végrehajtó avagy a törvényhozó hatalom önmérsékletétől téve függővé ezen követelmény érvényesülését. Csak egyet lehet érteni azzal a jogirodalmi állásponttal, amely amellett érvel, hogy ezen kérdéskör nagyobb súllyal essen latba a tárgykört érintő kodifikációk során.¹¹⁹

A jelen tanulmányban feltárt eredmények alapján az a megállapítás is megtehető, miszerint az alkotmányozók álláspontja szerint a kinevezés körülményei, a szakmai felkészültség és a bíróvá válás mechanizmusa során a majdani függetlenség és pártatlanság követelménye kevésbé igényli az alkotmányos kereteket, mint garanciát, mint a működésre és annak befejezésére vonatkozó szabályrendszer. Ugyanezen megállapításra jutott Michael J. S. Moran¹²⁰ is. Annak ellenére, hogy – és itt csak visszautalunk a bevezetőben ismertetett megállapításokra – a bíró személyisége a kiválasztás során ismerszik meg először, ez pedig kulcsfontosságú lesz később az általa meghozott ítéletek szempontjából, amelyeknek mindenkor a pártatlanság, a jogszerűség és a szakszerűség követelményének kell megfelelnie. Vagy „ahogy Montero Aroca is mondja, a függetlenség már az első pillanatnál, az ítélkezési funkció betöltésének legelején áll vagy bukik”.¹²¹

¹¹⁷ A bíróvá válás feltételeit szabályozza a ciprusi, a cseh, a máltai, az olasz, a portugál és a svéd alkotmány, valamint a CRA.

¹¹⁸ A belga, ciprusi, holland, osztrák, olasz, portugál alkotmány, valamint a CRA.

¹¹⁹ BADÓ 2013, 39. p.

¹²⁰ MORAN, MICHAEL J. S.: *Impartiality in Judicial Appointments: An Absent Concept?* Trinity College Law Review, 2007, Volume 10, 5–20. pp. Hivatkozva: BADÓ 2014, 31. p.

¹²¹ WELHAMMER 2001.

ZOLTÁN RÓNAY

DIE KONSTITUTIONELLEN GARANTIEN UND RAHMEN DER
AUSWAHL SOWIE DER ERNENNUNG DES RICHTERS IN DEN
MITGLIEDSTAATEN DER EUROPÄISCHEN UNION

(Zusammenfassung)

Generell gibt es Einverständnis, dass die Auswahl des geeigneten Richters eine Grundlage der Fachgemäßheit, der Effektivität und besonders der Unabhängigkeit der Rechtsprechung ist. Aus diesem Grund hat dieses Auswahlverfahren eine große Bedeutung.

Die europäische Charta über die Rechtstellung der Rechte, die vom Europarat angenommen wurde, und die Empfehlung Nr. R (94)12 des Ministerkomitees betrachten den Standpunkt der Richterwahl als wichtiges Element.

Diese Studie untersucht deshalb, in wie weit und auf welche Art die Mitgliedstaaten der Europäischen Union so halten, dass die Auswahl des Richters in die Verfassungen passen müssen. Während des Vergleichs werden die folgenden Regeln in Betracht gezogen: die Fachanforderungen der Besetzung der Richterstelle; der Standpunkt und die Mittel, das Verfahren der Richterwahl; die Eigenart der Personen oder der Gremien, die bei der Auswahl mitwirken, und die entscheidenden Regeln bezüglich der Person, die den Richter ernennt.

Die Untersuchung beschränkt sich nicht nur auf den Vergleich der Regeln, sondern auch die während der Übersicht unterschiedlichen Standpunkte werden hinsichtlich der ungarischen und internationalen Rechtsliteratur dargelegt.

Die Studie stellt die Vorgeschichte der Erschaffung von Regeln in den Mitgliedstaaten, als auch die Kritik der gültigen Bestimmungen dar.