

**NAGY BOTOND\***

## **A bírák kiválasztásának összehasonlító vizsgálata**

### *I. Bevezetés*

Dolgozatom témája a bírák kiválasztásának, illetve az ennek menetében megjelenő különbségeknek nemzetközi összehasonlító jellegű bemutatása. E kutatás tárgyát különösen fontosnak és aktuálisnak találok. Nem pusztán a jelenlegi magyar igazságszolgáltatási reformok miatt, hanem mert a bírák kiválasztásának metodikája kiemelkedő befolyással van egy ország igazságszolgáltatásának hatékonyságára és függetlenségére, a többi hatalmi ághoz való viszonyára.<sup>1</sup> Célom, hogy a különböző országokban létező eredményes, hatékony, illetőleg kevésbé sikeres és követendőnek kevésbé mondható módszerek bemutatása mentén egy Magyarország számára is ideális és célravezető megoldást vázoljak fel a bírák kiválasztásának vonatkozásában. A későbbiekben bemutatott hazai rendszer diszfunkcióinak külföldi minták alapján történő orvoslása ugyanis pozitív hatással bírna a magyar törvénykezésre és a laikusoknak abba vetett bizalmára. Ennek megfelelően az Egyesült Államok, Egyesült Királyság (Anglia), a kontinentális Európa és Latin-Amerika országai kerülnek bemutatásra a Kínai Népköztársaság, a Dél-afrikai Köztársaság és Ausztrália ismertetése előtt. Szó lesz továbbá röviden a zsidó igazságszolgáltatási szervezetről és a nemzetközi bírói fórumokról is. Mint ahogy az ebből már látható, e dolgozat vizsgálódásának fókusza kiterjed az összes, értékelhető populációval rendelkező kontinensre, illetőleg a nemzeti mellett nemzetközi igazságszolgáltató fórumokat is bemutat. Így széleskörű, átfogó ismereteket tartalmaz a bírák kiválasztására vonatkozóan szerte a világon. Univerzális térbeli spektruma mellett a zsidó igazságszolgáltatás és egyéb, XX. századi metódusok taglalása miatt a dolgozat időbeli síkon sem teljesen homogén, hiszen történeti ismeretekkel tűzdelve mutatja be a hatályos megoldásokat. A kiválasztási rendszerek bemutatásánál a szelekciót meghatározó tényezők jelentik a fő rendező elvet. Ez az egyre erősödő meritokratikus, azaz érdemközpontú, a kapcsolati tőke alapú és a politikai szempontú gyakorlatokat jelenti.

---

\* SZTE Állam- és Jogtudományi Kar

<sup>1</sup> BADÓ ATTILA: *Az igazságszolgáltató hatalom alkotmányos helyzetének és egyes alapelveinek összehasonlító vizsgálata*. In: Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Társadalomszolgáltató Kft. Budapest, 2006. 181. p.

*II. A bírói szakma és a bírók kinevezésének fogalmi meghatározása*

A bírák kiválasztásának összehasonlító vizsgálatakor nem tekinthetünk el a bírói szakma definiálásától, hisz e nélkül az értekezés könnyen tévútra vezetheti az olvasót. A bírói funkció számos jogi és szociológiai meghatározása közül az általam legkifejezőbbnek talált szerint a bíró nem más, mint egy „központi jogászalak” az adott ország jogrendszerében. Lévén ő jelenti ki a jogviták eldöntésekor, hogy az adott esetre milyen szabály vonatkozik, az ügyre tekintve mi a jog, így nevezhetjük a jog letéteményesének is. Központi szereplői mivoltából fakadóan a jog szívében foglal helyet. A jog mint önálló társadalmi alrendszer teljes tisztaságában a bíró körül jelenik meg, hiszen a más alrendszerekben működő logikai megoldások itt kapnak legkevésbé teret. Ideális esetben a bíró döntése mentes a politikai vagy más lobbicsoportok befolyásától és működési terepe a jog korlátai között határozható meg.<sup>2</sup> Ennek legfőbb kifejeződése a bírói függetlenség, miszerint a döntéshozásban a bírón kívül más nem kap, illetőleg nem is kaphat szerepet, az ítélet felülbírálására csak fellebbezés esetén nyílik lehetőség a felsőbb bíróságok számára. Ennek értelmében a bíró kizárólag az ügyben megállapított tényállás alapján, a jogszabályok és lelkiismerete, belső meggyőződése szerint hozhat döntést. Más megfogalmazásban a bíró a bírósági szervezet független, szolgálatot teljesítő tagja, azaz ítélező tevékenységet végző, elkötelezett munkavállaló.<sup>3</sup>

A fogalom meghatározás kapcsán öt, első pillantásra hasonlóan tűnő, ám jelentésében számottevően eltérő kifejezést érdemes elhatárolni a későbbi pontos megértés érdekében: a bírák kiválasztását, kinevezését, előmenetelét, kijelölését és kirendelését. A bírák kiválasztása a nemzetközi szakirodalom alapján a bírói rekrutációt meghatározó legáltalánosabb fogalom, amely a bírák utánpótlásának biztosítását jelentő módszerekre utal, ami dolgozatunk fő érdeklődési irányát jelenti. A bíró kinevezése a megüresedett bírói álláshely konkrét jogi aktussal történő betöltését jelenti. Bírói előmenetelről abban az értelemben beszélünk, hogy egy már bírói kinevezést nyert személy a bírói hierarchia rendszerében valamilyen magasabb bírói pozíciót tölthet be. Ezzel szemben a bírák kijelölése nem más, mint néhány speciális ügytípusban való eljárásra külön aktussal történő felhatalmazás, ez tehát azt jelenti, hogy csak a már bírává kinevezett vagy éppen bírói kinevezését megszerző személy juthat bírói kijelöléshez.<sup>4</sup> A bíró kirendelése pedig arra utal, hogy a munkáltató eljárása következtében a bíró ideiglenesen a beosztási okiratában rögzített szolgálati helyétől különböző helyen tölt be igazságszolgáltatási funkciót.<sup>5</sup> Érdemes megjegyezni ugyanakkor, hogy egyes jogrendszerekben a kifejezések idegen nyelvű megfelelői a fenti értelmezéstől eltérő tartalmat is jelölhetnek.

<sup>2</sup> POKOL BÉLA: *Jogi alaptan*. Rejtjel kiadó, Budapest, 2000. 20. p.

<sup>3</sup> SZEMÁN FELICITÁSZ: *A bírói szolgálati viszony*. In: Gatter László (szerk.): *A bírák nagy kézikönyve*. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Társadalomszolgáltató Kft. Budapest, 2010. 29. p.

<sup>4</sup> SZEMÁN 2010, 48. p.

<sup>5</sup> SZEMÁN 2010, 49. p.

*III. Nemzetközi ideáltípusok és a választott országok bemutatásának szükségessége*

A továbbiakban ismertetésre kerülő jogrendszerek kiválasztási módszerének bemutatása előtt, a bevezetőben foglaltaknak megfelelően fel kívánom vázolni a bírói szelekció három „ideáltípusát”. Jóllehet a szakirodalom az általam elemzettek mellett több, a bírák kiválasztását, kinevezését, előmenetelét befolyásoló tényezőt határoz meg,<sup>6</sup> a kutatásom szempontjából három fő kiválasztási szempont és ezekből megalkotható típus elhatárolása látszik szükségesnek. A kiválasztási rendszerek összehasonlító vizsgálata alapján a meritokratikus, a politikai és a kapcsolati tőke alapú kiválasztási rendszerek választhatók el.

Az érdekfeszítő, azaz meritokratikus rendszer lényege, hogy az üres bírói posztot főszabály szerint azok nyerik el, akik képességeik, tudásuk, emberi és professzionális kvalitásaik alapján erre a legalkalmasabbak. Jelen tanulmány szerint a professzionális és a meritokratikus szempontok nem fedik egymást maradéktalanul, előbbi az utóbbi rész-halmazának, előfeltételének tekintendő. A meritokratikus kiválasztás alapjainak megteremtését tipikusan az igazságszolgáltatási tanácsok felállítása jelenti. Ám ahogyan azt tanulmányomban bemutatom, e tanácsok sikeressége messze nem teljes körű. Alapvetően meritokratikus rendszerként kerül bemutatásra az Egyesült Királyság, Franciaország, Litvánia, Norvégia, Portugália és – pusztán a jogszabályok elemzéséből kiindulva, egyfajta jogpozitivisták megközelítést megengedve magunknak – Oroszország is. Az ebbe az irányba ható tendenciákat a tanulmány az egyes további kontinentális európai országok, például Csehország, Szlovákia, szűk körben Szlovénia és a Balkán országai, továbbá Latin-Amerika és a Dél-afrikai Köztársaság ismertetésekor részletezi. Továbbá az ausztrál módszer bemutatásával kívánom kiemelni, hogy a hangzatos, érdekfeszítő hirdető kinyilatkoztatások nem elegendőek a tényleges meritokratizmushoz, ha a valóság ezekkel nincs összhangban. Érdekességként szerepel még a dolgozatban a zsidó jogrendszer, amely a vallásos jelleg mellett nem csak a vizsgáldás időbeli fókuszát hivatott tágitani, hanem arra is rávilágít, hogy a széleskörű szakmai és személyi elvárások a bírákkal szemben nem a modern kor vívmányai.

A politikai alapú kiválasztási rendszer lényege az, hogy a bírói pozíció betöltésénél a szakmai szempontok helyett főszabály szerint az ideológiai, politikai szempontok játszanak főszerepet. A kiválasztás szabályai ezen rendszerekben szinte predesztinálják, hogy a szakmai kvalitásokhoz képest a jelölt pártállása fog előnyben részesülni, ami a pártatlanság plasztikus sérelmét és komoly diszfunkciókat eredményezhet. E módszert részletezi majd a dolgozat az USA, Spanyolország, Olaszország, Észtország, Lettorság, Románia, Ausztrália, Lengyelország, Németország, illetve a Kínai Népköztársaság kapcsán.

A „kapcsolati tőke” alapú kiválasztási rendszer arra a szelekciós mechanizmust meghatározó jelenségre utal, amely a meritokratikus, de akár a politikai alapú kiválasztás torzulásaként is megjelenhet az egyes jogrendszerekben. Ebben az esetben a kiválasztást a bírói pozícióra jelentkezők személyes érdekérvényesítő képessége, kapcsolati tőkéje befolyásolja. Jóllehet e jelenség pontos kiterjedtségének igazolása módszertani korlátok miatt komoly akadályokba ütközik, mégis érdemes elemzésünkhöz ezen ideáltípust is meghatározni. A kapcsolati tőke szerepét a jogforrások elemzése alapján ugyan nem lehet kimutatni, ám létezésének tényére a jogszociológiai szakirodalom kellő mér-

<sup>6</sup> CARLO GUARNIERI-PATRIZIA PEDERZOLI: *The power of judges*. Oxford University Press. 2001. 235. p.

tékben rávilágít. A továbbiakban az általam kiválasztott, a fenti kiválasztási típusok megértése szempontjából jelentőséghez jutó jogrendszerek megoldásait kívánom bemutatni. Összehasonlító elemzésemet azzal a jogrendszerrel kezdem, amely a kiválasztási metódusok bemutatása szempontjából a legérdekesebb, hiszen a kiválasztási módszerek szinte mindegyikét felmutatni képes.

#### *IV. A bírák kiválasztása az Amerikai Egyesült Államokban*

A bírák kiválasztásának módja az Amerikai Egyesült Államokban az adott bíróság függvénye. Az USA-ban két bírósági rendszer különül el: egyrészt a szövetségi ügyekben, különböző államok pártügyeiben, illetve alkotmányjogi kérdésekben eljáró szövetségi bíróságok, másrészt a tagállam saját jogi ügyeivel, illetőleg a szövetségi hatáskörön kívül eső kérdésekkel foglalkozó tagállami bíróságok. Előbbi magába foglal első fokozatú eljáró és fellebbviteli bíróságokat is, de legfontosabb közülük a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság (*United States Supreme Court*).

##### *1. Tagállami bíróságok az USA-ban:*

A tagállami bíróságokon tevékenykedő bírák kiválasztásának módja államról államra változik. Kinevezés (*appointment*) esetén az adott tagállam kormányzója vagy törvényhozó testülete választja a bírakat. Érdem szerinti, azaz teljesítményalapú választáskor (*merit selection*) egy pártsemleges bizottság vizsgálja a jelentkezőket, majd az általuk legalkalmasabbnak találtak neveit (általában hármat) felterjesztik a kinevezésre jogosult személyhez vagy szervhez (leggyakrabban a kormányzóhoz), aki meghozza a végső döntést a listán szereplő személyek kiválasztásának tekintetében. Ez a módszer nem biztosít élethosszig tartó kinevezést, nem zárja ki teljesen a politikai befolyást a kiválasztáskor, de annak minimalizálására törekszik egy szakmai bizottság beiktatása révén. Ebben a rendszerben lehetőség van rá, hogy egy kezdeti hivatali időszak után a bíró tevékenységét mérlegelje egy bizottság vagy maga a nép (*retention election*), s ezzel a munkájára alkalmatlan bíró eltávolíthatóvá válik. A párthű választás (*partisan election*) során a bírójelöltek politikai irányultsága köztudott, a szavazáskor fel van tüntetve, így a jelölteket mint egy-egy politikai párt jelöltjét választják ki az állampolgárok. Pártsemleges választáskor (*non-partisan election*) a bírói posztot betölteni kívánó személyek pártállása rejtve marad, a választópolgár számára ismeretlen. Pártsemleges választással általában hat-tíz évre nyerhető el a bírói poszt.<sup>7</sup> Érdekességként megemlíthető, hogy a közvélekedéssel ellentétben nem csak az USA-ban, hanem Európában, pontosabban egyes svájci kantonokban is követett a nép általi választás gyakorlata.<sup>8</sup> A bírák ilyenén választása ugyanakkor problémákat vet fel. Bár a megoldás demokratikusnak tűnhet, hiszen egy-egy esetben rendkívül sok jelölt közül választhatnak az állampolgárok, s a jelöltekkel kapcsolatban megfelelő mennyiségű információ állhat a rendelkezésükre,

<sup>7</sup> <http://litigation.findlaw.com/legal-system/how-are-judges-selected.html>

<sup>8</sup> BADÓ 2006, 183. p.

máskor azonban a tényleges választásra valós lehetőség nincs, mivel a jelöltnek nem feltétlen vannak ellenfelei. További felvetődő probléma, hogy sérül a bíró pártatlansága, illetve hogy gazdasági és politikai nyomás alatt áll, hiszen sok tagállamban a jelöltnek kampányolnia kell, hogy megválasszák. Ez veszélyezteti a bírói függetlenséget, mivel a bíró anyagi támogatókra – jellemzően ügyvédekre – szorul, ezzel együtt a szakmai szempontok háttérbe kerülhetnek, és felértékelődhet a kapcsolati tőke szerepe is. Ezeket a problémákat igyekeznek kiküszöbölni a *merit selection*-nek nevezett módszer, amelynek további előnye, hogy a nők és a kisebbségek is nagyobb esélyt kapnak a bíróvá válásra.<sup>9</sup> Ma az USA tagállamai közül a teljesség igénye nélkül Kaliforniában, New Hampshire-ben és New Jerseyben van „*appointment*”, Alaszkában, New Yorkban, Tennessee-ben „*merit selection*”, Alabamában, Louisianában, Texasban „*partisan election*”, Mississippiben, Nevadában és Oregonban pedig „*non-partisan election*” rendszer.<sup>10</sup>

## 2. Szövetségi Legfelsőbb Bíróság

Elfogultság nélkül állítható, hogy a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság (továbbiakban SZLB) a világ legismertebb és legtekintélyesebb bírósága. Az USA alkotmányának második cikkelyének második szakasza szerint az SZLB bírait a Szenátus hozzájárulásával az elnök nevezi ki. Az elnök ezen jogával akkor élhet, ha egy bíró lemond, elhalálozik, vagy elmozdítják, s általában a saját politikai céljait támogató bíró kinevezésére törekszik. Az SZLB-nek kilenc tagja van, akik mandátumukat élethosszig kapják, a valóságban addig, amíg a posztjuk betöltésére alkalmas szellemi állapotban vannak. Azonban az elnöki kinevezés révén az SZLB bírói közel sem pártsemlegesek, sőt, s ez a lényegi különbség a többi országgal szemben, nem is tűnnek annak. Ezen felül az élethosszig tartó mandátum által a bírák az őket kinevező elnök politikai irányvonalát az államfői mandátum megszűnését követően még hosszú évekig, évtizedekig tudják képviselni. Ugyanakkor előfordulhat az is, hogy a főbírók ítélkezési gyakorlata a kinevezés után jelentősen eltér egykori pártjuk politikai nézeteitől. A meghatározó politikai befolyás azzal is magyarázható, hogy az USA-ban az SZLB alkotmánybírói funkciót is betölt, amely más országokban is egy a jog és a politika határán elhelyezkedő szerv.<sup>11</sup> Jól szemlélteti ezt, hogy a hatvanas években megindult azon jogászok bírói kinevezése, akiktől liberális-demokrata ítélkezés volt várható, majd az ezt követő évtizedben ennek ellenhatásaként a konzervatív bírók kinevezése volt megfigyelhető. Ennek következményeképp a kilencvenes évekre egymással szembenálló bírói politikai táborok jöttek létre.<sup>12</sup> Az SZLB érdekessége, hogy semmilyen jogszabály nem rendelkezik arról, hogy a bírónak jogi végzettséget kellene szereznük. Természetesen a gyakorlatban mégis szakképzett személyek töltik be a bírói posztokat, a felkészültség és a minőség alapvető elvárások velük szemben. Bár nyilvánvalóan vannak eltérések, durva általánosítással élve azt lehet kijelenteni, hogy a kinevezett bírók ötven és ötvenöt év közötti, politikailag aktív férfiak, akik korábban már töltöttek be közhivatalt. Ritkább eset, de előfordul,

<sup>9</sup> [http://www.judicialselection.us/uploads/documents/ms\\_descrip\\_1185462202120.pdf](http://www.judicialselection.us/uploads/documents/ms_descrip_1185462202120.pdf)

<sup>10</sup> [https://ballotpedia.org/Judicial\\_selection\\_in\\_the\\_states](https://ballotpedia.org/Judicial_selection_in_the_states)

<sup>11</sup> <http://jesz.ajk.elte.hu/zetenyi20.html>

<sup>12</sup> POKOL BÉLA: *A bírói hatalom*. Századvég Kiadó. Budapest, 2003. 14. p.

hogy az elnök politikai népszerűségének növelése érdekében nem szakmai vagy pártalási alapon választja meg a főbíró, hanem egyéb szempontok szerint. Ilyen tényező lehet a vallás az adott felekezethez tartozók megnyeréséért, így a főbírók többsége a lakossághoz hasonlóan protestáns. Ide tartoznak a területi szempontok is, vagyis azok szimpátiájának kiváltása, ahonnan származik a kinevezett főbíró, ám ez igen csekély jelentőségű. Továbbá ilyen még a nem (először *Ronald Reagan* nevezett ki nőt az SZLB bírái közé), illetve a bőrszín (a XX. század előtt az afroamerikai állampolgárok számára az SZLB bírói posztjainak betöltése lehetőségként fel sem merült, az első fekete főbíró *Lyndon B. Johnson* nevezte ki). A bírák kiválasztási eljárásában az elnökön és a Szenátuson kívül részt vesz a kormányzat az államfő akaratától függő mértékben, illetve hatással van rá a média, a civil szféra és a jogász szakma is, utóbbiak befolyása egyre inkább nő.<sup>13</sup> A fentiek alapján látható, hogy az Amerikai Egyesült Államokban a bírák kiválasztásában számottevő szerepet kapnak a politikai szempontok, ugyanakkor nem lehet szó nélkül hagyni azokat a tendenciákat sem, amelyek egyértelműen a meritokratikus rendszer irányába mutatnak.

## V. A bírák kiválasztása az Egyesült Királyságban

### 1. A bírák és ügyvédek típusai

Anglia és Wales bírósági rendszerében teljes vagy részmunkaidőben foglalkoztatott bírák ítélik meg. Előbbiek közé tartozik az igazságszolgáltatás főbírója (*Lord Chief Justice*), aki Anglia és Wales bírói karának vezetője és bíróságainak elnöke, a kollégiumvezetők (*heads of division*) és a polgári és büntetőügyekben egyaránt ítélező fellebbviteli főbírók (*Lords Justices of Appeal*). Idesorolhatók továbbá a legösszetettebb polgári ügyeket tárgyaló felsőbbbírósági bírák (*High Court judges*), a körzeti bírák (*circuit judges*), a kerületi bírák (*district judges*), illetve az eljárásjogi kérdésekkel foglalkozó felsőbbbírósági eljárási bírák és hivatalvezetők (*High Court masters and registrars*). Részmunkaidőben foglalkoztatottak a helyettes felsőbbbírósági bírák (*deputy High Court judges*), a körzeti bírákhoz hasonló hatáskörrel rendelkező, de kevésbé súlyos ügyeket tárgyaló rekorderek (*recorders*) és a kerületi bírák hatáskörébe tartozó, de kevésbé összetett ügyeket tárgyaló helyettes kerületi bírák (*deputy district judges*). Szintén részmunkaidősek a békebírósági helyettes kerületi bírák (*deputy district judges of magistrates' courts*), illetőleg a felsőbbbírósági helyettes eljárási bírák és hivatalvezetők (*deputy High Court masters and registrars*). Meg kell említenünk továbbá a közigazgatási döntőbírósági bírákat (*tribunal judges*), akik tanácsban adózási, nyugdíjjal kapcsolatos vagy bevándorlási ügyekben járnak el. Kiemelkedően fontos szerepet játszanak továbbá a kisebb súlyú ügyekben ítélező békebírák (*magistrates*), akik Angliában és Walesben az ügyek közel kilencvenöt százalékát tárgyalják első fokon. A békebírák munkájáért díjazás nem jár, tevékenységük nincs jogi végzettséghez kötve (laikusbíráskodás), leggyakrabban hármas tanácsban járnak el, munkájukat jogvégezett bírósági titkár segíti.<sup>14</sup> Az Egyesült

<sup>13</sup> <http://jesz.ajk.elte.hu/zetenyi20.html>

<sup>14</sup> [https://e-justice.europa.eu/content\\_legal\\_professions-29-ew-maximizeMS-hu.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-ew-maximizeMS-hu.do?member=1)

Királyságban az ügyvédségnek két rétege van: a perelőképzési, valamint tárgyalótermi feladatokon kívüli teendőket ellátó *solicitorok*, illetve tárgyalótermi feladatokat ellátó *barristerek*.<sup>15</sup> Utóbbiak sokáig zárt közösséget alkottak, a társadalom felsőközéposztályából kerültek ki, s a XX. század közepéig több éves *barristeri* tevékenység után közülük nevezték ki a bírót. Ma ez a szűk kinevezési kör már nem érvényesül, a bírói tisztséget nem csak *barrister* töltheti be, hanem például *solicitor* is.

### 2. Bíróvá válás feltételei, a bírói kinevezési eljárás

Elsődleges kritérium, hogy bíró csak az Egyesült Királyság, Írország vagy az ún. *Commonwealth* országainak állampolgára lehet, aki vállalja, hogy a bírói hivatást „észszerű időtartamig ellátja”, ez általában legalább öt év. A békebírákat leszámítva a bírói poszt betöltéséhez valamilyen jogi végzettségre van szükség. A kinevezéshez nem előfeltétel a bírói eljárásban szerzett tapasztalat. A szaktudás megszerzése ugyanakkor természetesen előny, ezért mind a *barristerek*, mind a *solicitorok* jelentkezni szoktak a már fent említett részmunkaidős bírói posztokra, így azonos felelősség, de kevésbé komplex ügyek mellett nyerhetnek betekintést a bírói hivatásba. Ha egy ügyvéd úgy dönt, hogy teljes munkaidőben bíró kíván lenni, többé már nem folytathat ügyvédi tevékenységet. Az Egyesült Királyságban a bírák mindig kinevezés útján szerzik meg posztjukat, egy független testület, a *Judicial Appointments Commission* (továbbiakban JAC) által. A JAC a bírói függetlenség fenntartására és erősítésére hivatott, ez felel a bíróságok és közigazgatási bíróságok megüresedett helyeinek betöltéséért.<sup>16</sup> A jelölteket érdem alapján választják igazságos és nyilvános versenyben. A JAC hatáskörébe nem tartozik bele a békebírák vagy a Legfelsőbb Bíróság (*UK Supreme Court*) bíróinak kiválasztása. A jelölteket kiválaszthatják azonnali kinevezésre, illetőleg jövőbeli kinevezésre is. Minden megüresedett helyre egy jelöltet neveznek, majd a neveket felterjesztik az illetékes hatósághoz (*Lord Chancellor*, *Lord Chief Justice* vagy *Senior President of Tribunals*), aki vagy elfogadja a felterjesztést, vagy elutasítja, vagy arra kéri a JAC-ot, hogy fontolja meg újra a döntését. Az elutasítást az illetékes hatóságnak mindig meg kell indokolnia írásban a JAC felé.<sup>17</sup> A bemutatott részletek alapján kijelenthető, hogy az Egyesült Királyságban a bírák kiválasztása meritokratikus rendszerben történik. Ezt támasztja alá, hogy az Egyesült Államokkal szemben itt a bírói poszt csak és kizárólag kinevezés útján tölthető be, illetőleg erősíti még az érdemközpontú jellegét a JAC beiktatása az eljárásba, valamint az említett testületnek a kiválasztásban való megkerülhetetlen szerepe is.

### 3. A békebírák szerepe és kinevezése

A békebírák önkéntesek, akik a saját közösségükben tárgyaláson, jellemzően büntetőügyekben vagy családjogi perekben vesznek részt hármas tanácsban, bírósági titkár segítségével mellett. Minden büntetőügy első fokon hozzájuk kerül, de a súlyosabb, komp-

<sup>15</sup> POKOL 2000, 24. p.

<sup>16</sup> <https://www.allaboutlaw.co.uk/stage/becoming-a-lawyer/how-to-become-a-judge>

<sup>17</sup> <https://jac.judiciary.gov.uk/about-us>

lexebb eseteket más bírói fórumok elé utalják. Büntetésként bírságot, közösségi munkát vagy maximum hat, egyes esetekben tizenkét hónap börtönbüntetést szabhatnak ki. A békebíróknak tizennyolc és hatvanöt év közöttinek kell lenniük a kinevezéskor, a mandátumuk öt évre szól. A békebírói poszt megfelelő fizikai állapotot (jó hallást, koncentrációképességet) kíván, továbbá fontos személyiségbeli jellemzőket (igazságérzet, érettség, empátia, megbízhatóság, logikus gondolkodás és a közösség iránti elköteleződés). A csőd és a büntetett előélet kizáró ok a békebírák kinevezésekor. Az önkénteseknek részt kell venniük egy huszonegy órás békebírói képzésen, majd el kell látogatniuk a bíróságra, hogy felmérjék, alkalmasak-e a feladatra. Ezt követően jelentkezniük kell a helyi bíróság tanácsadó bizottságánál.<sup>18</sup>

## VI. A bírák kiválasztása a kontinentális Európában

### 1. A bírák kiválasztása Németországban

Németországban az öt legfontosabb bírói szerv a Német Szövetségi Igazságügyi Bíróság (*Federal Court of Justice, Bundesgerichtshof*), a Német Szövetségi Munkaügyi Bíróság (*Federal Labour Court, Bundesarbeitsgericht*), a Német Szövetségi Szociális Bíróság (*Federal Social Court, Bundessozialgericht*), a Német Szövetségi Pénzügyi Bíróság (*Federal Fiscal Court, Bundesfinanzhof*) és a Német Szövetségi Közigazgatási Bíróság (*Federal Administrative Court, Bundesverwaltungsgericht*).<sup>19</sup> Ezeken felül van egy külön alkotmányjogi kérdéseket vizsgáló Német Szövetségi Alkotmánybíróság (*Federal Constitutional Court, Bundesverfassungsgericht*). Utóbbiba az alkotmánybírókat a *Bundestag* választja titkos szavazás útján, egy külön erre a célra felállított tizenkét tagú választási bizottság ajánlása alapján. A *Bundesrat* is jogosult alkotmánybírókat választani kétharmados többséggel. A megválasztott alkotmánybíró kinevezését a szövetségi elnök végzi,<sup>20</sup> a kinevezés tizenkét évre szól.<sup>21</sup> Az egyéb szövetségi szintű bíróságokra a kiválasztást a Bíróválasztó Bizottság (*Judges Election Committee*) végzi, amelyet a szövetségi igazságügyi miniszter hív össze. A Bíróválasztó Bizottság harminckét tagból áll, ebből tizenhatot a *Bundestag* választ, a további tizenhat tag pedig Németország tizenhat tartományának igazságügyi minisztereiből áll össze. Ennek értelmében a Bizottság kizárólag politikai tagokból áll, ami nem feltétlen feleltető meg a bangalorei alapelveknek, amelyekre később még kitérek. A tagoknak meg kell tartaniuk a bizalmasságukat, a Bizottság eljárása nem nyilvános, a szavazatokat titkos szavazás keretében adják le. Aki megszerzi a szavazatok többségét, azt megválasztottnak kell tekinteni, az ezt követő kinevezést a szövetségi elnök végzi. A kinevezés élethosszig tart.<sup>22</sup> Látható, hogy Németországban a kiválasztási eljárás menete egyfajta meritokratikus jelleggel bír a testületiség és a titkosság miatt, ugyanakkor a politikai

<sup>18</sup> <https://www.gov.uk/become-magistrate>

<sup>19</sup> <http://thenews.pl/1/10/Artykul/317562,How-judges-are-selected-across-Europe>

<sup>20</sup> BVerfGG, §10

<sup>21</sup> BVerfGG, §4, para.1

<sup>22</sup> <https://blogs.loc.gov/law/2016/05/how-judges-are-selected-in-germany/>



szerepek itt sem elhanyagolhatóak. A már említett, az ENSZ által összeállított bangalorei alapelvek között az elsőként – mintegy *primus inter pares* – megjelenített érték a függetlenség, amelyre a jogállamiság előfeltételeként utal az etikai kódex. E szerint „a bírónak nem csupán a kormányzat végrehajtó és törvényhozó ágához fűződő szükségtelen kapcsolatától és befolyásolástól kell tartózkodnia, hanem ennek egy külső megfigyelő számára is nyilvánvalónak kell látszania.”<sup>23</sup> Kiemelkedő fontosságú tehát a hatalmi ágak elválasztása, az igazságszolgáltatás befolyástól mentes működése, s ennek természetesen a bírák kiválasztása során is érvényesülnie kell. Látható, hogy Németországban a Bíróválasztó Bizottság politikai jellegű konstrukciója miatt ez az alapérték nem érvényesül maradéktalanul. Fontos továbbá megemlíteni a bírák kiválasztásának vonatkozásában az ENSZ-alapelvek közül a másodikat, azaz a pártatlanságot is. Ennek értelmében „a bíró tevékenységét részrehajlás, elfogultság és előítéletektől mentesen köteles végezni”,<sup>24</sup> amely etikai érték megfelelő interpretációval a társadalmi tőkétől befolyásolt ítélezés tilalmát jelentheti. A bírói magatartás ezen sztenderdjei egyaránt segítséget nyújtanak az igazságszolgáltatáshoz forduló laikusoknak, hiszen betartásuk esetén ők okkal bízhatnak a szakszerű és hatékony ítélezésben, illetve zsinórmértékül és keretrendszerűen szolgálnak a bírák számára is, lévén magatartásukat így lehetőségük nyílik egy alapvető etikai értékeket tartalmazó dokumentumhoz igazítani.<sup>25</sup> Nem lehet figyelmen kívül hagyni azonban, hogy a német jogi és politikai kultúra ténylegesen nem ad teret a pártpreferenciáknak, bármennyire is alkalmas lenne erre a rendszer, így ha maga a metódus nem is teljesen ideális, a gyakorlat és a németek belső attitűdjei ezt kontrollálják. Így például a német alkotmányosság értelmezése teljességgel lehetetlenné teszi, hogy a kormányzat a bírói funkció immanens részeire befolyással bírjon.<sup>26</sup>

## 2. A bírák kiválasztása Franciaországban

Franciaországban az igazságszolgáltatás szervezetrendszere igen bonyolult, rendkívül tagolt, többszörösen összetett, a bírói kiválasztás kapcsán mégis fontos lehet a bemutatása röviden, a teljesség igénye nélkül. Első fokon találhatóak kerületi bíróságok (*tribunaux d'instance*), amik polgári ügyekben járnak el, de büntetőjogi tanácsokkal is rendelkeznek. Komolyabb, más bíróságok joghatóságába nem tartozó ügyekben szintén első fokon járnak el a regionális bíróságok (*tribunaux de grande instance*), amelyek ugyancsak bírnak büntetőjogi tanácsokkal. A regionális bíróságokon szakképzett bírák dolgoznak, akik általában hármastanácsokban járnak el. Első fokon megjelennek különös bírói fórumok is, ilyenek a fiatalok bírói fórumai (*cours d'assises pour mineurs*), munkajogi bíróságok (*conseils des prud'hommes*), kereskedelmi bíróságok (*tribunaux de commerce*), társadalombiztosítási bíróságok (*tribunaux de la sécurité sociale*), illetve mezőgazdaság- és földügyi bíróságok (*tribunaux paritaire des baux ruraux*). Az említett különös bíróságokon a kiskorúak bírói fórumai kivételével nem jogász végzettségű bírók

<sup>23</sup> Bangalorei alapelvek 1.3

<sup>24</sup> Bangalorei alapelvek 2.1

<sup>25</sup> [https://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/kozadatok/obh/a\\_biroi\\_magatartas\\_bangalorei\\_alapelvei\\_teljes\\_1.pdf](https://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/kozadatok/obh/a_biroi_magatartas_bangalorei_alapelvei_teljes_1.pdf)

<sup>26</sup> BADÓ ATTILA: *Bírósági szervezetek és alapjogok*. In: Badó Attila (szerk.): *A bírói függetlenség, a tisztességes eljárás és a politika*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2011. 25. p.

végzik az ítélezést, őket általában választják. Végül első fokon található még a kevert bíróságok közé tartozó, általában háromhavonta két hétig működő *Cour d'assises*. Ennek tárgyalásain bírók (három tanácsban) és esküdtek (kilenc, négylépcsős sorsolással kiválasztott állampolgár) egyaránt jelen vannak, együtt esküdtbíróságot alkotnak, tény- és jogkérdésben is döntést hoznak. A francia bírói szervezetrendszer legmagasabb fokán a Párizsban ülésező Semmitőszék (*la Cour de cassation*) áll, ami az alsóbb bíróságok megfelelő jogalkalmazását vizsgálja mind büntető-, mind polgári ügyekben, de nem fellebbviteli fórum.<sup>27</sup> Franciaországban a bírákat a köztársasági elnök nevezi ki az Igazságszolgáltatási Főtanács (*le Conseil Supérieur de la Magistrature*) közreműködésével, annak ajánlására.<sup>28</sup> 2005-től, leginkább az *Outreau-ügynek*<sup>29</sup> köszönhetően reformokat vezettek be a Főtanácsban. E reformok előtt a Főtanácsot maga a köztársasági elnök vezette, de ez a helyzet a változtatások következtében megszűnt. További korrekció volt, hogy eltörölték az igazságügyi miniszter tagságát, ugyanakkor megszűnt a testületben a bírói többség is, mivel a három hatalmi ágon kívüli tagok, így például a jogász professzorok száma nőtt. Ezeket a tagokat a köztársasági elnök, a Szenátus vagy a Nemzetgyűlés elnöke nevezi ki.<sup>30</sup> A *la Cour de cassation*-ban a kinevezésük után a bírákat hat tanácsba osztják: Első Polgári Tanács (*Première Chambre Civile*), Második Polgári Tanács (*Deuxième Chambre Civile*), Harmadik Polgári Tanács (*Troisième Chambre Civile*), Munkaügyi Tanács (*Chambre Sociale*), Kereskedelmi Tanács (*Chambre Commerciale*), Büntetőtanács (*Chambre Criminelle*). Minden tanács feje egy elnöklőbíró lesz.<sup>31</sup> A Főtanács ajánlásokat tesz és véleményezi az ügynevezett ülőbírók (*magistrats du siège*) kinevezését, illetve fegyelmi tanácsként is eljár. A több mint ötezer bírói poszt egyikének betöltésére törekvő jelöltek<sup>32</sup> a kinevezésük előtt esélyegyenlőségen alapuló, érdemközpontú, objektív versenyvizsgát (*concour*) tesznek a bordeaux-i Magisztrátusképző Akadémián. Ez a szelekciós mód minimalizálja mind a politikai befolyást, mind a kapcsolati tőke hatását, a francia rendszert kiemelkedően meritokratikus alapokra helyezi. A felvételtől, illetve a magisztrátusi rendbe való bekerülésről az ügynevezett Előmeneteli Bizottság dönt, amely a legmagasabb bírói-ügyész posztok kivételével minden egyéb előmeneteltől határoz. Fontos végezetül megjegyezni, hogy a jellemzően karrierbírói rendszereket működtető kontinentális európai országokban az előbbieken bemutatott versenyvizsga fokozatosan terjed,<sup>33</sup> így a bíróképző iskolába való felvétel kapcsán már megjelent többek között Spanyolországban, Görögországban, Portugáliában és Hollandiában is.<sup>34</sup>

A továbbiakban ismertetésre kerülő európai országok többségének bírói szférájának vizsgálata a szakirodalom szükségességének és a hivatalos források hiányának okán

<sup>27</sup> [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/french\\_legal\\_system.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/french_legal_system.pdf)

<sup>28</sup> <https://www.britannica.com/place/France/Justice>

<sup>29</sup> A korunk francia igazságszolgáltatását beárnyékoló ügyben több személyt is ártatlanul ítélték el pedofília vádjával, s közülük az egyik öngyilkosságot követett el a börtönben.

<sup>30</sup> BADÓ ATTILA: *Az igazságszolgáltató hatalom függetlensége és a tisztességes eljárás*. Iurisperitus. Bt. Szeged, 2013. 65–66. pp.

<sup>31</sup> [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/french\\_legal\\_system.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/french_legal_system.pdf)

<sup>32</sup> <https://www.britannica.com/place/France/Justice>

<sup>33</sup> BADÓ 2013, 67–69. pp.

<sup>34</sup> BADÓ 2006, 182. p.

nagyjából 2002 végéig érvényes, e tanulmány az azután beállt esetleges változásokat nem, vagy csak igen kis mértékben részletezi.

### 3. A bírák kiválasztása Olaszországban

Olaszország sajátossága, hogy a bírói kinevezés, továbbá az ezután befutható karrier kapcsán a döntéseket a bírói hatalom önkormányzati szervei hozzák, s bár maga a bírói hatalom független a többi hatalmi ágtól, a bírói kar önkormányzati szervezeteinek (s ezzel együtt Olaszországra jellemzően a bírói politikai szervezeteknek) erősen alávetett. Ha a bíró nem csatlakozik valamely bírói politikai szervezethez, akkor a sikeresebb karrier befutásának lehetősége ténylegesen nem áll fenn előtte, illetve a kiválasztása is nagyban befolyásolt a politikai állásától.<sup>35</sup>

### 4. A bírák kiválasztása Spanyolországban

1980-ban a spanyol kormánypárt megteremtette a bírói hatalom belső választásokon nyugvó, tizenkét tagot magába foglaló önkormányzati csúcsszervét, a Bírói Hatalom Legfelső Tanácsát (*Consejo Superior del Poder Judicial*). A tizenkét tagot kezdetben maguk a bírók választották, majd 1985-öt követően a törvényhozás jelölte őket háromtöbbséggel, s a kinevezést a király végezte, így a *Consejo* politikai befolyása alá került. Minden bírói és bírósági vezetői kinevezés a *Consejo* hatásköre.<sup>36</sup>

### 5. A bírák kiválasztása Portugáliában

A bírói kar Portugáliában 1976-ban vált el a mindenkor parlamenti többségtől, lévén a bírói kar önálló legfőbb önkormányzati testületben lett összefuttatva. A testületben a bírák általi belső választás érvényesült, a spanyol rendszerben ismertetett „visszaparlamentarizálás” elmaradt. Ennek eredményeképp elmondható, hogy a portugál bírói hatalom a spanyolhoz, s különösen az olaszhoz képest teljesen depolitizált maradt.<sup>37</sup>

### 6. A bírák kiválasztása Csehországban

A bírói kar Csehországban nem rendelkezik önálló önkormányzattal, a bírák kiválasztásában korábban az igazságügyi minisztérium és annak vezetője játszott döntő szerepet. 2002 januárjától kisebb módosítások születtek, így például felállítottak központi értékelő bizottságokat, amik a bírák tevékenységét rendszeresen minősítik. Ezek az értékelések objektív alapot biztosítanak a bírósági vezetői kinevezésekhez, azonban jogilag nem kötik a minisztert. 2002 nyarán az Alkotmánybíróság megsemmisítette a bírói szervezet

<sup>35</sup> POKOL 2003, 21. p.

<sup>36</sup> POKOL 2003, 23–24. pp.

<sup>37</sup> POKOL 2003, 28. p.

akkor hatályos szabályozását, ugyanis véleményük szerint az alkotmányellenes volt, mivel sértette a hatalommegosztás elvét.<sup>38</sup> Ennek eredményeként a politikai szempontú kinevezéssel szakítva ma a bírakat már a köztársasági elnök mint független hatalmi ág nevezi ki az egyetemi jogi végzettséggel rendelkező állampolgárok közül, ideális esetben érdemközpontú döntés alapján. Hazánkhoz hasonlóan Csehországban is eskütétel szükséges a tisztség elfogadásához.<sup>39</sup>

### *7. A bírák kiválasztása Szlovákiában*

Szlovákiában 2001-ben történt a bírói szféra részleges önkormányzatának létrehozása és a politikai hatalom alóli mentesítése. A megszületett önkormányzati csúcsszerv az Országos Bírói Tanács lett, amely azonban nem volt teljesen kivonva a politikai hatalom nyomása alól. Az alsó- és középszintű bírói vezetőket az igazságügyi miniszter nevezi ki meghatározatlan időre a Tanács által megállapított szelektálási elvek szerint. A legfelsőbb bírói fórum vezetőinek kinevezése államfői jogkör, azonban ez csak egy külön bírói szerv javaslata alapján gyakorolható. Korábban az igazságügyi miniszter által kiválasztott,<sup>40</sup> ma már a pusztán tekintélyes gyakorlattal rendelkező jogászokból álló Országos Bírói Tanács által javasolt bírók kinevezése szintén az államfő jogosítványa.<sup>41</sup> Bírói magasabb szintű bíróságra kinevezni 2002-től csak nyilvános pályázati rendszer alapján lehet.<sup>42</sup> Az első kinevezés négy évre szól, majd ezt a próbaidőt követően a második már a nyugdíjazásig.<sup>43</sup>

### *8. A bírák kiválasztása Lengyelországban*

A fentebb bemutatott országokhoz hasonlóan Lengyelországban is működik egy korlátozott hatáskörrel rendelkező bírói önkormányzati csúcsszerv, a Bíróságok Országos Tanácsa. A Tanács jogkörébe tartozik, hogy egészen a legfelsőbb bírói szintig javaslatot tegyen a bírói kinevezések kapcsán, amelyet majd ténylegesen az államfő végez el. A kinevezésben az igazságügyi miniszter is részt vesz a pályázatok meghirdetése és bizonyos fórumokon a bírói státuszok megnyitására való döntés révén, továbbá ő közvetíti a Tanács által javasolt személyek nevét az államfő felé és véleményezi a javasolt személyeket. Így a Tanács és az igazságügyi miniszter a kinevezés kapcsán kölcsönösen korlátozzák egymást. A bírói kinevezések Lengyelországban egész életre szólnak, a bírók szűk kivételektől eltekintve elmozdíthatatlanok. A bíróság igazgatási jogosítványaival rendelkező bírósági igazgatókat az igazságügyi miniszter nevezi ki az adott bíróság elnökének javaslatára, akiknek kinevezése szintén a miniszter hatásköre. Összegzésképp elmondható, hogy a lengyel bírói szféra közel sem szakadt el a kormány-

<sup>38</sup> POKOL 2003, 129–130. pp.

<sup>39</sup> HEKA LÁSZLÓ: *A szláv államok jogrendszerei*. JATEPress. Szeged, 2008. 204. p.

<sup>40</sup> POKOL 2003, 133–134. pp.

<sup>41</sup> HEKA 2008, 200. p.

<sup>42</sup> POKOL 2003, 133–134. pp.

<sup>43</sup> HEKA 2008, 200. p.

tól, az önálló bírói hatalom kiépítése még várat magára.<sup>44</sup> Különösen igaz volt ez 2017-ben, amikor olyan kezdeményezések láttak napvilágot Lengyelországban, miszerint a Legfelsőbb Bíróság tagjait nyugdíjazni kell, s a helyükre az új bírákat az igazságügyi miniszter választaná ki a *Szejm* hatvan százalékos jóváhagyásával. A bírók eltávolítása pusztán politikai okokkal volt alátámasztva, amely komolyan sérti a jogállamiság elvét, a bírák függetlenségét és utasíthatatlanságát. Hovatovább nem csak a legfőbb bírák, hanem a többi bíró kinevezését is az igazságügyi miniszter hatáskörébe utalta volna a törvényhozásban abszolút többséggel bíró kormánypárt által előterjesztett javaslat. A jogállamiság mellett ez a hatalmi ágak szétválasztását is veszélyeztette volna. Mindazonáltal a komoly tüntetések és az, hogy az Európai Unió kilátásba helyezte a Lisszaboni Szerződés 7. cikkének aktiválását (a tagállam szavazati jogának felfüggesztését) arra készítette az államfőt, hogy megvétozza a törvényhozáson egyébként könnyűszerrel átmenő törvényt.

### 9. A bírák kiválasztása Szlovéniában

Szlovénia vonatkozásában elmondható, hogy a bírákat a parlament nevezi ki, viszont az eléje kerülő javaslatok összeállítása hosszú procedúra, amelynek része a bírói karon belüli szelektálás, másrészt az igazságügyi miniszter folyamatos véleményezési joga. Az alsóbíróságok vonatkozásában a javaslat elkészítése a bírák közül megválasztott személyi tanácsoknál kezdődik, amelyek döntése az igazságügyi miniszteren keresztül jut el a Bírói Tanácshoz, a bírói hatalom önkormányzati csúcsszervéhez, ami a jelöltek közül szelektál, végül a megmaradt neveket felterjeszti a Nemzetgyűlésnek. A kinevezés főszabály szerint élethossziglan szól. A legfelsőbb bíróság elnökét az igazságügyi miniszter javaslatára a parlament nevezi ki a Bírói Tanáccsal való előzetes egyeztetést követően. A többi bírósági elnök kinevezése az igazságügyi miniszter joga és kötelezettsége a Bírói Tanács javaslati jogához kötött.<sup>45</sup> Ezt látva minden további nélkül kijelenthető, hogy a szlovén rendszer sem mentes a politikai hatásoktól, de az USA-beli *merit system*-hez hasonlóan itt is közreműködik egy szelektáló szerepet betöltő önkormányzati csúcsszerv, bizonyos meritokratikus vonásokat érvényesítve.

### 10. A bírák kiválasztása Észtországban

Észtország különlegessége, hogy a bírói függetlenség itt nem terjed ki a hatalmi ág önállóságára, csak az egyéni bírói ítélkezésre.<sup>46</sup> A legfőbb bírói fórum elnökét a köztársasági elnök javaslatára a parlament választja, mandátuma kilenc évre szól. Ezen a fórumon a megüresedett helyek betöltése kapcsán a legfelsőbb bírói fórum elnökének van javaslatadási joga a parlament felé, mindazonáltal előzetesen ki kell kérnie a fórum bírúinak véleményét. A bírák kinevezése élethossziglan szól. A legfőbb bírói fórum tagjai alkotmánybíráskodási feladatok elvégzésére saját maguk közül választanak egy ötfős testületet öt évre, elnökük hivatalból az őket kinevező fórum elnöke is. Az alsó- és

<sup>44</sup> POKOL 2003, 137–140. pp.

<sup>45</sup> POKOL 2003, 142–143. pp.

<sup>46</sup> *European Commission* 2002, 151. p.

középszintű bíróságokra bírósági vezetőket az igazságügyi miniszter nevez ki öt évre.<sup>47</sup> A politika tehát Észtországban is erősen áthatja az igazságszolgáltatási rendszert a kinevezések útján, s a függetlenség is csak szűk körben érvényesül.

### 11. A bírák kiválasztása Litvániában

Észtországgal ellentétben Litvániában a bírói fórum önálló hatalmi ágként való manifesztálódása jelentős mind a jogi, mind a politikai életben. 1999-ig egyéb tárgykörök mellett a bírói vezetők kinevezése az igazságügyi miniszter joghatóságához tartozott. 1999-ben az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte az akkoriban működő gyakorlatot, s kötelezte a törvényhozást és a kormányzatot új bírósági törvény létrehozására. Az új törvény következtében létrejövő önkormányzati csúcsszerv, a Bíróságok Tanácsa az államfő bírókinevezése kapcsán tanácsadó funkciót lát el. Az alkotmánybíróság kilenc tagját a parlament kilenc évre választja az újraválasztás lehetőségének kizárásával. A legfelsőbb bíróság bírait és elnökét az államfő javaslatára a parlament nevezi ki, a többi bírót és bírói vezetőket pedig az államelnök. Az igazságügyi miniszter a 2002 májusától hatályos törvény értelmében a bírák kiválasztásában már semmilyen szerepet nem vállal, illetőleg nem is vállalhat. A bírói kinevezés élethossziglan szól.<sup>48</sup>

### 12. A bírák kiválasztása Lettországbán

Lettországban a bírói szféra kormányzatról történő leszakítása nem ment végbe, így például az igazságügyi tárca egy belső bírói osztálya felel többek között a bírói kinevezések előkészítéséért. A lett bírói önkormányzat a Bírói Értekezletben ölt testet, amelynek joga a Bírósági Minősítési Bizottság felállítása. A Bizottság minősítései alapján gyakorolhatja az igazságügyi miniszter a kinevezési feladatkörét. A bírók kinevezése után ötéves próbaidő indul, amelynek lejártát követően a bíró pozíciójából elmozdíthatatlan. A Legfelsőbb Bíróság elnökét a már ezen a fórumon dolgozó bírók közül a *saeima*, a lett parlament nevezi ki hét évre, a kormány javaslatára. Az előbb említett bírói fórum egyéb bírait a *saeima* az elnök javaslatára nevezi ki határozatlan időre.<sup>49</sup> A hétfős alkotmánybíróság tagjait ugyancsak a *saeima* választja tíz évre több testület javaslatlétéle alapján. Az alkotmánybíróság elnökét a tagok maguk körül választják három évre. Az alsó- és középszintű bíróság elnökeit öt évre nevezi ki az igazságügyi miniszter.<sup>50</sup> Ennek értelmében Lettország az észthez hasonló, politikai alapokra épülő utat látszik bejárni.

### 13. A bírák kiválasztása Norvégiában

Természetesen Norvégia sem eshet a vizsgálódás fókuszán kívül, különösen azért nem, mivel ez a skandináv ország szakadatlanul vezeti a demokrácia-index listákat 2010 óta,

<sup>47</sup> POKOL 2003, 148. p.

<sup>48</sup> POKOL 2003, 150–51. pp.

<sup>49</sup> *European Commission* 2002, 261. p.

<sup>50</sup> POKOL 2003, 152–153. pp.

így tehát érdemes lehet megvizsgálni a bírák kiválasztásakor követett módszerét. Norvégiában bírónak az a választójoggal rendelkező állampolgár válhat, aki megfelelő minősítésű jogi diplomával bír, illetve a huszonötödik – a Legfelsőbb Bíróság esetén harmincadik – életévét betöltötte, valamint anyagi háttere stabil. Ez nem különbözik az eddig vizsgált országok metódusaitól, ami viszont igen, hogy a norvégok ambicionálják, miszerint a bírói kar – különösen a Legfelsőbb Bíróságon – a munkatapasztalatok széles skáláját tükrözzék – szemben például az Egyesült Királysággal, ahol pár évtizede még csak *barristerek* voltak bírónak választhatók. A bírói poszt betöltése többek között a közigazgatás, a helyi önkormányzatok, a vádhatóság, az ügyvédi irodák és az egyetemek személyállományából is történhet. Ez természetesen veszélyeztethetné a relatív zárttsággal jellemezhető bírói kar homogenitását, ugyanakkor ezt a kiemelkedően magas színvonalú szakmai tudás megkövetelésével hidalják át, amely például az egyetemi vizsgák osztályzatai mentén mérhető. Norvégiában tehát elsősorban a professzionális, meritokrátikus szempontok érvényesülnek a kiválasztáskor. Az üres pozíciókat meghirdetik, rájuk a jelentkezőknek pályázniuk kell, amely pályázatokat a Kijelölési Tanács (*Nomination Council*) értékeli, ezt követően személyes interjúkat tart. Az ennek keretében összegyűjtött információk, a pályázatok és az adott bíróság vezetőjének értékelése alapján a három bíróból, egy ügyvédből, egy jogászból és két laikusból álló Tanács indoklást tartalmazó írásos ajánlást készít, minden üres posztra három-három jelöltet javasolva. A *King in Council* (*Kongen i Statsråd*) – a királyból és az Államtanácsból álló legfontosabb döntéshozó testület – az igazságügyi miniszteren keresztül kapja meg a Tanács javaslatait, s ez alapján jelöli ki az általa alkalmasnak talált személyt. Vagyis a bírákat Norvégiában egy politikai testület nevezi ki, ugyanakkor ennek mozgásterét erősen korlátozott, a felsorolt személyeken csak a Tanács külön véleményezését kérve terjeszkedhet túl. Norvégia esetében tehát látható, hogy a politikusok általi kinevezés nem egyenlő a politikai alapú kinevezéssel, lévén ez a grémium főszabály szerint már csak egy szakmai szempontok szerint megszűrt személyi körből nevezheti ki a bírót, de a nagyrészt professzionális jogászokból álló Tanács egyéb esetben is megkerülhetetlen a kinevezési eljárásban. Ami ezen felül üdvözlendő Norvégiában, hogy az egész eljárás nyilvános, a jelentkezők nevét közzéteszik, a Tanács ajánlása és maga a kinevezés is elérhető az interneten, s ez a procedúra tisztaságát és a megfelelő köztájékoztatást biztosítja. E skandináv országban nincs próbaidő, a kinevezés tehát első alkalommal is a hetvenedik életév betöltéséig tart. Érdekességként említhető, hogy a norvég alkotmány kimondottan nem tartalmazza a bírói függetlenséget, azonban ezen alapul az egész dokumentumot áthatja, s a gyakorlatban is érvényesül, vagyis az ügy kimenetelét csak fellebbezés útján lehet megváltoztatni, s ez a politikai és a kapcsolati tőke alapú szempontokat is korlátozza.<sup>51</sup>

#### 14. A bírák kinevezése Romániában

Romániában a bírói függetlenség csak igen korlátozott keretek között érvényesül, a bírói szféra az igazságügyi tárca irányítása alatt áll. A bírói önkormányzati szerv tényle-

<sup>51</sup> [http://nettsteder.regjeringen.no/norlam/files/2017/07/The\\_Norwegian\\_legal\\_system.pdf](http://nettsteder.regjeringen.no/norlam/files/2017/07/The_Norwegian_legal_system.pdf)

ges hatáskörrel nem rendelkeznek, a bírósági vezetői és felsőbbbírói kinevezésekhez fűződő javaslattevési joga például a miniszter előzetes jelölési jogához kötött. Az ily módon kiválasztott bírósági vezetők kinevezése az államfő feladata. Az alkotmánybíróság kilenc tagjának kilenc érve történő kinevezését az államfő, a képviselőház és a szenátus gyakorolja, újraválasztás nem lehetséges.<sup>52</sup>

### 15. A bírák kiválasztása a Balkán országokban

Általánosságban elmondható a régió országairól, hogy az alkotmányaik szabályozzák a bírói függetlenséget és pártatlanságot. A bírákat korlátlan időre (jellemzően a nyugdíjkorhatárig) választják meg vagy nevezik ki, ugyanakkor előfordulhat, hogy az első kinevezés próbaidős (Bulgáriában és Horvátországban öt, Koszovó, Görögország és Szerbia esetében pedig három év), s csak az újabb kinevezés tart korlátlan ideig. A régió vonatkozásában fontos megemlíteni egy külön a bírák kiválasztásával kapcsolatban működő szervet, amely nem más, mint az Állami Igazságszolgáltatási Tanács. Ez a szerv jogosult a bírák megválasztására például Bosznia-Hercegovinában, Szerbiában és Montenegróban, más országokban, például Görögországban, Szlovéniában vagy Romániában pedig ez javasolja a kinevezésüket. Szerbiában az első bírói kinevezés a Népgyűlés hatáskörébe tartozik, az állandó pedig a Bírói Tanácsba. Néhány esetben, jelesül többek között Szlovéniában a Bírói Tanács (*Sodni Svet*) javaslatára a Nemzetgyűlés, Horvátországban pedig a parlament illetékes bizottságának megkérdezését követően az Állami Igazságszolgáltatási Tanács (*Državno Sudbeno Vijeće*) végzi a bírák kinevezését, máshol (Albánia, Koszovó) pedig ez a köztársasági elnök jogköre. Szerbiában a bírák kinevezése és felmentése a 2001. évi reformokat követően a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács és a Nagy Perszonális Tanács hatásköre. Albániában a Legfelsőbb Bíróság (*Gjykata e Lartë*) kilenc éves mandátummal rendelkező tizenegy bíráját a Nemzetgyűlés javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, a többi bírákat pedig az államfő a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács ajánlására, meghatározott feltételek (huszonötödik életév betöltése, jogi végzettség, albán állampolgárság, stb.) fennállása mellett. Montenegróban a Bírák Tanácsa végzi a bírák kinevezését. Macedóniában a bírói poszt betöltése a Macedón Köztársaság Bírói Tanácsának ajánlására történik. Koszovón a Bírói Tanács javasolja kinevezésre a bírákat a köztársasági elnöknek. Bulgáriában kinevezési jogkörrel a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács bír. Érdekes, hogy Bosznia-Hercegovinában a hazaiak mellett nemzetközi bírók is működnek, a kinevezéseket ebben az országban Bosznia-Hercegovina Felsőbb Bírósági és Ügyészi Tanácsa végzi. Görögországban szintén a köztársasági elnök rendelkezik kinevezési joggal, ugyancsak Romániában, viszont utóbbi országban ezzel a joggal az államfő a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának javaslata szerint él. Végezetül Törökországban az Ügyvédek és Ügyészek Főtanácsa játszik fontos szerepet a bírók kinevezésében.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> POKOL 2003, 155–157. pp.

<sup>53</sup> HEKA LÁSZLÓ: *A Balkán országainak intézmény- és jogrendszere*. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2013. 288–308. pp.



### 16. A bírák kiválasztása Oroszországban

Az orosz szövetségi bírákat a huszonötödik életévüket betöltött, felsőfokú jogi végzettséggel és legalább ötéves szakmai gyakorlattal rendelkező állampolgárok közül az államfő nevezi ki. Ezzel szemben az igazságszolgáltatás legfőbb bíróságaira, azaz az Alkotmánybíróságra, a Legfelsőbb Bíróságra és a Legfelsőbb Választottbíróságra a bírákat a Szövetségi Tanács választja meg az államfő előterjesztésére.<sup>54</sup> Így Oroszországban az elméleti elgondolás szerint a bírák kiválasztása a semleges államfői hatalom megkerülhetetlen szerepe miatt szinte teljesen mentes a politikától.

### VII. A bírák kiválasztása Latin-Amerikában

Az európaiaktól lényegesen eltérő társadalmi és kulturális körülményekre való tekintettel az egyes latin-amerikai országok csak rövid értekezés szintjén kerülnek ismertetésre, ugyanakkor fontos kiemelni a posztkommunista államokkal hasonló múltat: a diktatúrából demokráciába való átmenetet, amely indokolja, hogy ezek az országok is részét képezzék a vizsgálódásnak. Salvadorban az Igazságszolgáltatás Országos Tanácsa felügyeli a bírósági vezetői kinevezéseket, amely azonban korántsem mentes a politikai befolyástól. Guatemalában a bírói hatalom szintén erősen átpolitizálódott. Itt a törvényhozás választja öt évre a legfelsőbb bíróság tagjait, akik a teljes alsóbírói kar kinevezéséért felelősek, így ha közvetetten is, de a törvényhozás behálózta az igazságszolgáltatás egészét. Kolumbiában az országot vezető pártok a múltban paritásos alapon ültették saját embereiket a bírói posztokba, 1957 óta a felsőbírói pozíciók pedig élethossziglan (a nyugdíjkorhatár eléréséig) voltak betölthetők. Működött még továbbá a kooptálási elv, azaz a kieső társaik helyére a legfőbb bírák maguk nevezték ki az utódokat, továbbá az ő joguk és kötelezettségük volt az alsóbíróságok tagjainak kinevezése is („bírói klientúraépítés”). Az 1998-as alkotmány viszont gyökeres változásokat hozott: megszüntették a legfőbb bírák élethossziglani kinevezését, bevezették a nyolcéves ciklusokra történő választást, amely nem megújítható, létrehoztak egy Országos Bírói Tanácsot és a legfőbb bírókra vonatkozó szabályokkal azonos elvek szerint működő alkotmánybíróságot. A legfelsőbb bíróság és az államtanács tagjait maga a bírói kar egésze választja az Országos Bírói Tanács által összeállított listáról. Az alsóbíróságok tagjait meghatározatlan időre nevezi ki az Országos Bírói Tanács, az alkotmánybírákat pedig a Szenátus választja az államelnök által összeállított listáról. Costa Ricában az ötvenes évek végétől szintén a már említett paritásos alapon a parlamenti többség választotta a legfőbb bírákat, akik kinevezték az egész alsóbírói kart. A legfelsőbb bírákat nyolc éves ciklusokra választották, s választják ma is egyszerű többséggel, mindazonáltal a ciklus lejártakor a bírót automatikusan újraválasztottnak kell tekinteni, hacsak kétharmados többséggel ki nem mondja a törvényhozás a bírák hivatalának megszűnését. Ez egy rendkívül nehezen elmozdítható tagságot eredményezett.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> HEKA 2008, 202. p.

<sup>55</sup> POKOL 2003, 31–40. pp.

*VIII. A bírák kiválasztása a Kínai Népköztársaságban*

A Kínai Népköztársaság vizsgálatának kezdetén kiemelkedő fontosságú annak a deklarációja, hogy még a demokratikusnak nem mondható államok, így Kína is elismeri azon alapelvet, miszerint a bíró konkrét ítélkezési tevékenységére sem a végrehajtó hatalom, sem valamely szervezet vagy személy nem gyakorolhat nyomást. Más kérdés, hogy az említett országok gyakorlatában ez az elv ténylegesen nem érvényesül kifogástalanul.<sup>56</sup> A Kínai Népköztársaság igazságszolgáltatási rendszerének, szűkebb értelemben bíróválasztási módszerének vizsgálata éppen ezen okból része a jelen tanulmánynak. Széles körben vallott nézet, hogy Kínában fogalmilag kizárt a pártatlan, befolyástól mentes törvénykezés a népi bíróságok vonatkozásában, lévén a Kínai Kommunista Párt az egész államot, így az igazságszolgáltatást is az irányítása alatt tartja. Ugyanakkor ez a tétel ebben a formában nem helytálló, mivel a Párt befolyása a jogviták eldöntésére se nem közvetlen, se nem általános. Mindazonáltal tagadhatatlan, hogy a törvénykezés erős politikai keretek közé szorul, így például a bírósági alkalmazottak, s különösen a vezető tisztségviselők kivétel nélkül párttagok, azaz a Kínai Kommunista Párt mindenmű irányítását kötelező erővel ruházzák fel magukra nézve. Fontos továbbá, hogy a Pártnak egyéb vonatkozások mellett a bírák és bírósági vezetők kinevezése kapcsán betöltött szerepét sem szabályozza magasabb szintű jogforrás. Így például a Pártszervezeti Osztály meghatározott – azonos vagy magasabb – szintjének előzetes hozzájárulása szükséges a bírósági vezetői poszt betöltéséhez, azonban ez sem alkotmányi, sem törvényi szinten nem rögzített, pusztán a gyakorlatban kijegecesedett szokás. Az említett posztra vonatkozó jelöltállításra a Pártnak és a bíróságoknak egyaránt van hatása, a tényleges megválasztás formálisan a népi gyűléseknek vagy azok állandó bizottságának hatáskörébe tartozik. Példának okáért a bíróságok elnökeit maga a népi gyűlés, a helyetteseit, bíráit és az ítélkezési bizottság tagjait azonban már az elnök javaslatára egy állandó bizottság nevezi ki.<sup>57</sup> Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a bírák kinevezésének nem a teljes egésze működik jogforrási keretek nélkül. Már az 1979-es népi bíróságokról szóló törvény követelményként fogalmazta meg azt, hogy a bírácoknak megfelelő jogi ismereteket kell magukénak tudniuk, azonban a '70-es, '80-as években a bírói pozíciókat még főként a Párt apparátusának tagjai, illetőleg a hadsereg volt tisztjei töltötték be, a jogi iskolát végzettek a munkatársaknak csak töredékét tették ki. Konkrét, törvényi szintű szakmai követelmények először 1995-ben jelentek meg a Kínai Népköztársaságban, s azóta is többszörös módosításon estek át. 2002 óta például a bírói pozíció betöltéséhez felsőfokú végzettség, illetőleg több éves jogi gyakorlat szükséges, azaz professzionális szempontok már megjelentek az ezredforduló elején. Ennek empirikus megnyilvánulása, hogy 1995 és 2005 között a felsőfokú végzettséggel rendelkező bírák aránya több, mint negyvenhárom százalékkal emelkedett. A törvény emellett belépési vizsga letételét is kötelezővé teszi, vagyis már megjelennek a professzionalitásnál szélesebb körű meritokratikus szempontok is, azonban csak szűk körben, mivel az említett vizsga a lexikális tudás mellett csak kismértékben méri az egyéb kvalitásokat. Ennek ellenére a

<sup>56</sup> BADÓ 2006, 171. p.

<sup>57</sup> BÓKA JÁNOS: *Tradíció és modernitás a kínai jogrendszerben (A szerződési jog útja a császárkori gyökerektől a modern szintézisig)*. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2015. 97–99. pp.

vizsgáknak kevesebb, mint a negyede sikeres, azaz ez a szelekciós mód mégis alkalmas a bírói hivatás hatékony végzésére képtelen személyek kiszűrésére. A vizsga sikeres letételét követően a kínai bírának részt kell venniük egy három hónapos szakmai képzésen. Ezek az üdvözlendő reformok ugyanakkor nem vonatkoznak sem a 2002 előtt kinevezett bírákra, sem a bírósági elnökökre, ami komoly feszültségeket generál a rendszerben. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a bírósági elnökök elsődleges feladata az állami és politikai vonatkozású kapcsolattartás, azaz megfelelő szervezéssel és személyzetpolitikával jogi képzés hiányában is alkalmasak lehetnek posztjuknak kielégítő betöltésére. Az említett érdempontú és szakmai kritériumok, illetve a központi kormányzat és a Legfelsőbb Bíróság erőfeszítései sem képesek azonban a korrupció megelőzésére, amely Kínában a hivatalos források szerint is komoly, rendszerszintű, az egész bírói szervezetrendszer átható jelenség, amely durva jogsértésekben vagy finomabb jogi manőverekben manifesztálódik. Ennek értelmében egyértelműen kirajzolódik, hogy a Kínai Népköztársaság igazságszolgáltatása mind meritokratikus, mind politikai, mind kapcsolati tőke jellegű karakterekkel bír, végső soron ugyanakkor a politikai szempontok érvényesülése a legszámottevőbb.<sup>58</sup>

#### *IX. A bírák kiválasztása a Dél-afrikai Köztársaságban*

Az afrikai országok közül jelen tanulmány vizsgálódásának fókusza a Dél-afrikai Köztársaságra szűkül, mivel ezen állam bemutatása mentén lehetőség nyílik az érdempontúság felé haladás, illetve egyéb, a bírókinevezésben szerepet játszó, máshol talán kevésbé meghatározó szempontok megjelenítésére. Az ország vizsgálatának kezdetekor az utóbbi évtizedek paradigmaváltása látszik kiemelkedő fontosságúnak, amely során a Dél-afrikai Köztársaság teljes jogrendszere emberjogi alapokra törekszik helyezkedni, maga mögött hagyva a múltira jellemző rasszizmust, szexizmust és autoriter karakterjegyeket. Ennek a lehetőségét az ország 1996-ban kiadott alkotmánya teremtette meg, ami az igazságszolgáltatás biztosítását fajtól, nemtől és etnikumtól függetlenné teszi.<sup>59</sup> Az alkotmány százhetvennegyedik szakaszának első bekezdése szerint „bármely kellőképpen kvalifikált nő vagy férfi, aki megfelelő és alkalmas ember”,<sup>60</sup> bírónak választható. E kinyilatkoztatáson már megfigyelhetőek mind professzionális, mind pedig annál továbbmenő meritokratikus jegyek. Ugyanakkor az említett dokumentum azonos számú szakaszának második bekezdése deklarálja, miszerint a bírák kiválasztása során „figyelembe kell venni az igazságszolgáltatás azon követelményét, hogy az széleskörűen tükrözze a Dél-afrikai Köztársaság faji és nemi összetételét”.<sup>61</sup> Ez pedig, legyen bármennyire reprezentatív is, elkerülhetetlenül megtöri a pusztán érdemalapú szelekciós módot, hiszen az említett igény kielégítése miatt a kiválasztási eljárásban az egyén szakmai és emberi kvalitásai mellett egyéb szempontok, jelesül a bőrszín és a nem is közrejátszanak. Az említett jellemzők figyelembe vétele a bírói kar szinte teljes körű átalakulását

<sup>58</sup> BÓKA 2015, 123-124. p.

<sup>59</sup> PENELOPE ANDREWS: *The South African Judicial Appointments Process*. CUNY Academic Works. 2006.

<sup>60</sup> Constitution of the Republic of South Africa, s. 174(1)

<sup>61</sup> Constitution of the Republic of South Africa, s. 174(2)

hozta magával a Dél-afrikai Köztársaságban. Ennek empirikus manifesztációja, hogy míg 1994-ben a fehér, jellemzően felső-középosztálybeli férfiak domináltak a bírák között – a hozzávetőlegesen kétezer bíró között mindössze két fekete és egy női bíróval –, addig 2005-re a fekete bírók száma jelentősen megnőtt, illetve kisebb mértékben a női bírák száma is emelkedett. A bírák kiválasztásában közrejátszó testület, a *Judicial Services Commission* (JSC) továbbá kiemelte, hogy a bírának nem elég az ország faji és nemi összetételét tükrözni, de a magatartásuknak meg kell jelenítenie az alkotmányban foglalt értékeket és szellemiséget is, illetve a teljes elköteleződésüket az alkotmány felé. Az említett dokumentum továbbá célul tűzte tágabb értelemben a jogrendszer, szűkebb értelemben az igazságszolgáltatás átláthatóságát, amely összeegyeztethetetlen volt a korábbi bíróválasztási módszerrel. E módszer szerint ugyanis a bírák kiválasztása az igazságügyi miniszter ajánlása mellett teljes mértékben az elnök hatáskörébe tartozott, azaz pusztán politikai alapokon nyugodott, szakmai szempontok, a bírói kar vagy más jogi professzió, illetőleg a civil társadalom véleménye sem jelentek meg az eljárásban, ami komoly diszfunkciókhoz vezethetett. Az alkotmányban rögzített új, átlátható és ellenőrizhető módszer része volt a JSC felállításának, amelynek tagjai jogi végzettséggel rendelkeznek, politikusok és laikusok egyaránt. Üresedés esetén az adott bíróság vezetője tájékoztatja erről a JSC-t, ami alkalmas jelentkezőket keres a posztra. A pályázat írásos formában történik, csatolva a pozíció betöltésére törekvő személy önéletrajzát és kitöltött jelentkezési űrlapját, amely adatokat szolgáltat az egyén magán- és szakmai életéről, az alkotmány iránti elköteleződéséről, tapasztalatairól, anyagi helyzetéről, valamint az apartheid – az országra 1994-ig jellemző faji elkülönítés politikája – elleni küzdelemben való együttműködéséről nézve. Az űrlapokat a JSC tagjai és egy külön erre a célra felállított albizottsága vizsgálja meg, majd az albizottság egy listát állít össze az általa alkalmasnak ítélt személyekből, akik neveit közzéteszik. Itt jegyezném meg, hogy a listáról hiányzó, azaz elutasított személyek neve nem jelenik meg nyilvánosan, s ez egyesekben aggályokat ébreszthet az elbírálás tisztaságát illetően. A JSC a kiválogatott egyénekről kikérdezi a különböző jogi professziók szervezeteinek véleményét, ezzel is növelve a már többször említett transzparenciát, valamint a meritokratikus, professzionális szempontok érvényesülését. Végül a listán szereplő jelentkezőknek egy interjú során személyesen is bizonyítaniuk kell alkalmasságukat a feladatra. A felvázolt kiválasztási mód első kinevezésért folyamodó, valamint magasabb vagy más posztokra pályázó, már bíróként működő személyekre egyaránt vonatkozik. A Dél-afrikai Köztársaságban tehát az utóbbi évtizedekben erős távolodás figyelhető meg a politikai szempontokról az érdemalapú és egalitárius fókusz felé. Mindezek ellenére egyelőre nem sikerült elérni valamennyi kitűzött célt, így például a női bírák száma objektíve, illetve a nők társadalmi arányához viszonyítva is kiemelkedően alacsony, 2006-ban nem érte el az összes bíró tíz százalékát. Ennek többféle, jellemzően tradicionális és szociológiai oka van, ilyen az apartheid alatt a nőkre, elsősorban a fekete nőkre nehezedő elnyomás, a professzió hagyományosan maskulin jellege, harmadsorban pedig a társadalom általános hozzáállása a kérdéshez. Ugyanakkor a fejlődési ív egyértelműen kirajzolódik, a haladás iránya határozott, így valószínűsíthető, hogy a jövőben ez a szituáció is változni fog, a többi tényezőhöz hasonlóan kedvező módon.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> ANDREWS 2006

## X. A bírák kiválasztása Ausztráliában

Az ausztrálok a bírák kinevezése által is garantáltan független és kompetens törvénykezési grémiumra, mint a *rule of law* – a jog uralma, az angolszász országokra jellemzően a jog mindenek felett állása – alapkövére, a demokratikus szabadság támpilléreként tekintenek. Ennek érdekében nagy hangsúlyt fektetnek a transzparenciára és az érdemközpontú kinevezésekre.<sup>63</sup> Azonban sokan ezt üres, a gyakorlatban meg nem valósuló, betartatlan ígéretnek tekintik, s épp az átláthatóságot és a konzultációt hiányolva a kérdést kizárólag a kormány hatáskörébe tartozónak mondják, ami döntéseit az igazságszolgáltatási hatalmi ág véleményére tekintet nélkül hozza meg.<sup>64</sup> A szövetségi állam sokszínűségét tükröződően a nemre, lakóhelyre, szakmai és kulturális múlttal tekintettel lévő kinevezési eljárásban a főügyész (*Attorney-General*) és a főkormányzó (*Governor-General*) játszanak szerepet, az előbbi javaslattevő, az utóbbi tényleges döntéshozó hatáskörben.<sup>65</sup> E döntéshozói hatáskör alapja alkotmányos rendelkezés: „a Legfelsőbb Bíróság (*High Court*) bíráit a főkormányzónak kell kineveznie.”<sup>66</sup> Bírói poszt megüresedése esetén a főügyész eldönti, hogy egyáltalán szükséges-e annak ismételt betöltése vagy a munkateher növekedésével is orvosolható a helyzet. Ha kinevezésre kerül sor, a lehetőséget széleskörűen meghirdetik, majd Tanácsadó Testületek (*Advisory Panels*) felállításával sor kerül a jelentkezők meghallgatására, illetve alkalmasságuk értékelésére, amit listás formában továbbítanak a főügyésznek. A főügyész a Tanácsadó Testületek javaslatait megfontolva kiválasztja az általa megfelelőnek talált jelentkezőt, majd a miniszterelnök és a kabinet jóváhagyását követően a döntését megküldi a főkormányzónak, aki ismételt átgondolást követően elvégzi a kinevezést.<sup>67</sup> Ez szövetségi szinten a hetvenedik életév betöltéséig jogosítja fel a személyt bírói hatáskör gyakorlására.<sup>68</sup> A gyakorlatban a főkormányzó nemigen változtat a korábban már formálódó állásponton, így az ténylegesen a kormány és a főügyész által kidolgozott véleményt tükrözi.<sup>69</sup> Könnyen látható, hogy az ausztrál kinevezés valóban erősen kötődik a politikai körökhöz, így a kritikusok azt hangsúlyozzák, hogy a rendszer aláássa a bírói függetlenséget, az igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat és az érdemek előtérbe kerülését.<sup>70</sup> Levonható tehát a következtetés, hogy bizonyos hangzatos kinyilatkoztatások, mint a meritokratikus jellegek és a transzparencia ambicionálása, még nem jelentik ezen értékek gyakorlati érvényesülését, így egy érdemközpontúnak mondott rendszer is épülhet ténylegesen politikai alapokra, mint ahogy az az ausztrál bíróválasztásnál meg is jelenik.

<sup>63</sup> <https://www.ag.gov.au/LegalSystem/Courts/Documents/JudicialApptsEnsuringastrongandindependentjudiciarythroughtransparentprocess.pdf>

<sup>64</sup> <https://www.ruleoflaw.org.au/judicial-appointments-us-and-australia/>

<sup>65</sup> <https://www.ag.gov.au/LegalSystem/Courts/Documents/JudicialApptsEnsuringastrongandindependentjudiciarythroughtransparentprocess.pdf>

<sup>66</sup> Section 72(i) of the Australian Constitution

<sup>67</sup> <https://www.ag.gov.au/LegalSystem/Courts/Documents/JudicialApptsEnsuringastrongandindependentjudiciarythroughtransparentprocess.pdf>

<sup>68</sup> Section 72 of the Australian Constitution.

<sup>69</sup> [http://www.jca.asn.au/wp-content/uploads/2013/10/P17\\_02\\_42-RESEARCH-PAPER-final.pdf](http://www.jca.asn.au/wp-content/uploads/2013/10/P17_02_42-RESEARCH-PAPER-final.pdf)

<sup>70</sup> <https://www.ruleoflaw.org.au/judicial-appointments-us-and-australia/>

*XI. A bírák kiválasztása a zsidó jogrendszerben*

Bár az eddig érintett témákhoz viszonyítva a zsidó jogrendszer történetinek, már-már anakronisztikusnak tűnhet, mégis fontos lehet a bemutatása, hisz a bírák kiválasztása egy merőben más szemszögből vizsgálható általa, a téma a zsidó jogrendszer bemutatása mentén a jogi mellett vallási töltetet is nyer. A bibliai jog szerint ugyanis a törvényt sértő magatartás nem más, mint Isten elleni véték, az igazságszolgáltatás pedig a Jahve iránti tisztelet kifejezésében manifesztálódik. Ennek köszönhetően alakult ki már meglehetősen korán a bírói tisztség a héber törzsekben, amik az Úr törvényei alapján szolgáltattak igazságot az Örökkévaló nevében. A bíró szó héber megfelelője a *sófet* és a *dájján*. A bírói feladat ellátására csak a legkiválóbbak voltak alkalmasak és jogosultak. A Mózes előtti időkben ez a személy a törzsi vezetőt, később a nép vezérét jelentette, azonban az elbírálásra váró ügyek számának növekedésével a bírák kinevezése elkerülhetetlenné vált. Mózes erre felkente Józsuét, akinek halálától egészen a monarchia megalakulásáig eltelt évszázadokat a bírák korának nevezik. Ebben az időszakban az elsősorban háborús helyzetben működő, választott, törzsek fölött álló államföket hívták bírónak. Később a monarchia megalakulásával maga az uralkodó lett a bírói hatalom letéteményese, ugyanakkor ettől a kortól kezdődően beszélhetünk hivatásos bíróról is, akiket a király nevezett ki minden megerősített városban. A felsőbb bíróságokban a papság is fontos szerephez jutott, például ők voltak a törvény autentikus magyarázói, illetőleg a vallással kapcsolatos jogi eseteket is ők oldották meg. Jézus idejében a bírák kinevezése a Nagy Szanhedrin, egyfajta legfelsőbb bíróság által történt, mégpedig úgy, hogy arra alkalmasnak ítélt férfiakat küldtek szét az országban, akik kinevezési joggal bírtak. A megfelelő tudás, illetve egyéb fontos erények, a bölcsesség, istenfélés, igazságszeretet, szerénység, önzetlenség, jellemzilárdság és népszerűség a kinevezéskor fontos szempontok voltak, így szakmai és belső értékek egyaránt érvényesültek. A szakmai kritériumokat tovább mélyítette az alapos törvényismeret, a helyes ítélőképesség és a törvények Istentől eredő legitimitásának elfogadására vonatkozó követelmény. A bírákkal szemben támasztott további feltételek, hogy nem lehettek aggyastyánok vagy gyermektelenek, nem lehetett testi hibájuk, továbbá feddhetetlen zsidó családból kellett származniuk. Láthatjuk tehát, hogy a bíróvá váláshoz egy rendkívül szigorú szelekciós eljárás során nyílt lehetőség. A kinevezést külön felavatási szertartás (*szmicha*, *szemicha*) követte, a bíró a hatalomgyakorlás jogát ez által kapta meg. A felavatást csak Palesztinában lehetett véghezvinni, de a hatálya külföldre is kihatott. Később a rabbik avatását a római törvények betiltották, így ettől kezdve fel nem avatott bírák is ítélkeztek magánjogi ügyekben felhatalmazás alapján. Végezetül ezt követően a jelölteket szigorú vizsga tételére kötelezték, a rabbi címet felavatásuk során kapták meg.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> HEKA LÁSZLÓ: *A zsidó jogrendszer alapjai*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009. 81–85. pp.

## XII. A bírák kiválasztása a nemzetközi bíróságokon

### 1. A bírák kiválasztása a hágai Nemzetközi Bíróságon

A hágai Béke Palotában működő Nemzetközi Bíróság az Egyesült Nemzetek Szervezetének elsődleges bírói szerve. Működését 1946-ban kezdete, az ENSZ 1945-ös alapokmánya általi alapítását követően. Az államok által elé tárt jogvitákban ítélik, illetve tanácsadó vélemények alkotására is jogosult. A tizenöt tagú testület bírait kilenc évre választják.<sup>72</sup> A folyamatos működés érdekében a tagválasztás háromévenként zajlik, s ilyenkor a tagok harmadát, azaz öt bírót választanak meg. A tagszámot a hágai Nemzetközi Bíróság jogelődjének, az Állandó Nemzetközi Bíróság Statútumának 1936-os módosításában állapították meg. A Statútum 2. cikke szerint „a Bíróság független bírák testülete, akiket állampolgárságukra való tekintet nélkül, azok közül a nagy erkölcsi tekintélynek örvendő személyek közül kell választani, akik hazájukban a legmagasabb bírói tisztek betöltéséhez megkívánt követelményeknek megfelelnek, vagy akik a nemzetközi jog terén elismert jártassággal bíró jogtudósok”. Magyar vonatkozásban a követelményeknek megfelelt, 1994 és 2003 között itt dolgozó bíró volt az akadémikus Herczegh Géza. A Bíróság tagjait az ENSZ Közgyűlése és Biztonsági Tanácsa választja meg egymástól függetlenül, s a jelöltnék a kinevezéshez mindkét szervben meg kell szereznie a szavazatok abszolút többségét. A jelöltállítás nem a kormányoknak, hanem az Állandó Választott Bíróság nemzeti csoportjainak feladata. A tizenöt tag közül kettő nem lehet ugyanazon állam állampolgára, ha véletlen mégis ilyen helyzet állna elő a szavazás következtében, akkor a fiatalabb bíró megválasztása érvénytelennek tekintendő. További feltétel, hogy a bírák semmilyen más jogi tevékenységet nem végezhetnek hivatali idejük alatt. A Statútum 9. cikke szerint a megválasztáskor ügyelni kell arra, „hogy a testületben mint egészben a civilizáció nagy alakzatainak és a világ fő jogi rendszereinek képviselője biztosítva legyen”. A gyakorlatban ez az 1984-es szakirodalom szerint akként manifesztálódik, hogy három bíró képviseli Ázsiát, három Afrikát, kettő Latin-Amerikát, kettő Kelet-Európát, öt pedig Nyugat-Európát és más államokat, bár ezt a metódust már akkoriban is sokan támadták, lévén nem felelt meg teljes mértékben az akkori politikai realitásnak és hatalmi egyensúlyoknak. A Bíróság maga választja elnökét és alelnökét három évre.<sup>73</sup>

### 2. A bírák kiválasztása az Európai Unió Bíróságán

Az Európai Közösségek Bíróságának jogutódja 2009-től, a Lisszaboni Szerződés nyomán működik Európai Unió Bírósága (továbbiakban EUB) néven. Székhelye Luxemburg. Ez a szerv felel azért, hogy az európai uniós jogszabályokat mindegyik tagállam azonos módon értelmezze és alkalmazza, illetve hogy az uniós országok és intézmények betartsák az EU-jogszabályok rendelkezéseit. Az EUB a Bíróságból, a Törvényszékből

<sup>72</sup> MARTIN A., ELIZABETH (szerk.): *A Dictionary of Law*, 6. Oxford University Press, USA, 2006. 283. p.

<sup>73</sup> LAMM VANDA: *A hágai Nemzetközi Bíróság döntései 1957 – 1982*. Gondolat kiadó. Budapest, 1984. 15–16. pp.

és 2016 előtt a Közzolgálati Törvényszékből állt. A Bíróságban minden tagállamnak egy-egy bírója dolgozik,<sup>74</sup> illetőleg összesen tizenegy főtanácsnok,<sup>75</sup> mandátumuk hat évre szól, a hivatali idejük megújítható. A tagokat a tagállamok kormányai közös meg-egyezőssel nevezik ki az alkalmasságukról való konzultálás után. A Bíróság elnökét a bírák választják maguk közül három évre. A Törvényszékre a főtanácsnokoktól elte-  
kintve a Bíróság kapcsán már ismertetett eljárás szerint kerülnek kiválasztásra a tagok<sup>76</sup> (számuk negyvenhét, azonban 2019-ben ötvenhatra emelkedik),<sup>77</sup> s megbízatásuk is azonos módon alakul. A Közzolgálati Törvényszék hét, pályázati felhívást követően hat évre kinevezett, megújítható megbízatással rendelkező bíróból állt, azonban ez a fórum 2016. szeptember 1-jén megszűnt.<sup>78</sup>

### 3. A bírák kinevezése egyéb nemzetközi bírói fórumokon

Az 1994-ben létrejött, luxembourgi székhelyű EFTA (Európai Szabadkereskedelmi Társu-  
lás) bírósága három bíróból áll, három ország, Liechtenstein, Izland és Norvégia delegál  
bele tagokat.<sup>79</sup> Az 1959-ben létrehozott, strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai  
Bíróságán a bírók száma megegyezik az Emberi Jogok Európai Egyezményét aláíró ún.  
Magas Szerződő Felek számával. Itt a bírákat az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése  
választja az illető kormány által javasolt, három személyt tartalmazó listából.<sup>80</sup> A 2002-  
ben Hága székhellyel létrehozott Nemzetközi Büntetőbíróság négy szervet foglal magá-  
ban: az Elnökséget, a Kollégiumokat, a Főügyészséget és a Hivatalt. Az Elnökség az el-  
nökből és a két elnökhelyettesből áll, akiket a Bíróság tizennyolc bírája közül választanak.  
A Bíróságnak a világ minden tájáról származó bíráit a Részes Államok Közgyűlése vá-  
lasztja kilenc évre. A bírói kar harmadát háromévente megújítják. A Főügyészséget a  
főügyész vezeti, akinek munkáját ügyész segíti, őket szintén a részes államok választják.  
A Hivatalt a bírák által választott hivatalvezető vezeti. Magyar vonatkozásban megemlít-  
hető Kovács Péter professzor, nemzetközi jogász, az első magyar bíró a Nemzetközi Bün-  
tetőbíróságon, akit a 2015-2024 közötti időszakra választottak meg.<sup>81</sup>

### XIII. A bírák kiválasztása Magyarországon

Összehasonlító elemzésem alapján azt az általános megállapítást tehetjük, hogy a világ  
jogrendszereiben igen változatos kiválasztási metódusokat azonosíthatunk, amelyekben  
az általam meghatározott kiválasztási szempontok egyes esetekben tisztábban, máshol

<sup>74</sup> [juris.oldportal.u-szeged.hu/birosagbem](http://juris.oldportal.u-szeged.hu/birosagbem)

<sup>75</sup> [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice\\_hu](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_hu)

<sup>76</sup> [juris.oldportal.u-szeged.hu/birosagbem](http://juris.oldportal.u-szeged.hu/birosagbem)

<sup>77</sup> [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice\\_hu](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_hu)

<sup>78</sup> [juris.oldportal.u-szeged.hu/birosagbem](http://juris.oldportal.u-szeged.hu/birosagbem)

<sup>79</sup> [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-05/cjuecoursinterntionales\\_hu.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-05/cjuecoursinterntionales_hu.pdf)

<sup>80</sup> <http://www.europatanacs.hu/index.php?workSpace=pages&id=45&langId=1>

<sup>81</sup> [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-05/cjuecoursinterntionales\\_hu.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-05/cjuecoursinterntionales_hu.pdf)



keveredve jelennek meg. Összehasonlító vizsgálatomat követően a továbbiakban a magyar helyzet bemutatására teszek kísérletet.

A bírák jogállását, így a bírói szolgálati viszony keletkezését is a 2011. évi CLXII. törvény (továbbiakban Bjt.) szabályozza. Az említett sarkalatos törvény a bírák jogállását és javadalmazását taglalja, s az Országgyűlés az Alaptörvény végrehajtására, annak 25-28. cikke alapján alkotta.<sup>82</sup>

### 1. A bíró szolgálati jogviszonyának keletkezése

A bíróvá váláshoz ma Magyarországon két út is vezet. Ezek közül az első – a „belső” –, amikor a jogász az egyetem elvégzése után a bíróságon bírói fogalmazóként kezd dolgozni, majd a szakvizsga sikeres letételét követően bírósági titkári kinevezést kap, s később már mint a bírósági szervezetben dolgozó személy pályázhat üres bírói állásra. Ezzel szemben – a „külső” úton – olyan jogásznak is lehetősége van bírói kinevezésért folyamodni, aki eredendően a bírói szervezeten kívül dolgozik, ez azonban jelentősen ritkább eset.<sup>83</sup>

### 2. A bírák kiválasztására vonatkozó általános kinevezési feltételek

Bármelyik utat válassza is a jogász, a bírói kinevezés feltételekhez kötött, amelyek a következők: harmincadik életév betöltése, cselekvőképesség, magyar állampolgárság<sup>84</sup> (hatósági erkölcsi bizonyítvánnyal igazolva),<sup>85</sup> egyetemi jogi végzettség és jogi szakvizsga. Továbbá a jelölt vállalja, hogy a Bjt. rendelkezéseinek megfelelően vagyonnilylatkozatot tesz<sup>86</sup> az alapvető jogok és kötelezettségek részrehajlástól mentes érvényre juttatása, a közélet tisztaságának garantálása és a korrupció megelőzése céljából.<sup>87</sup> Ezen felül a pályaalalmassági vizsgálat<sup>88</sup> (amely magába foglal egészségi és pszichikai alalmasságra, illetve intelligenciára és karakterjellemzőkre vonatkozó kérdéseket)<sup>89</sup> eredménye alapján a bírói hivatás gyakorlására alkalmas, illetve legalább egy évig<sup>90</sup> a Bjt.-ben<sup>91</sup> felsorolt, jogi szakvizsgához kötött állásban vagy bírósági titkárként dolgozott. Az utolsó feltétel csak a belső pályázó esetén áll fenn, külső pályázónál ezzel egyenértékű, ha a pályázó a pályázat benyújtása előtt alkotmánybíróként, bíróként, katonai bíróként, ügyészként, közjegyzőként, ügyvédként, jogtanácsosként vagy a köz-

<sup>82</sup> LICHTENSTEIN JÓZSEF: *A bíróságok*. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba (Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei). HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016. 377. p.

<sup>83</sup> LICHTENSTEIN 2016, 378. p.

<sup>84</sup> LICHTENSTEIN 2016, 378. p.

<sup>85</sup> SZEMÁN 2010, 30. p.

<sup>86</sup> LICHTENSTEIN 2016, 378. p.

<sup>87</sup> SZEMÁN 2010, 33. p.

<sup>88</sup> LICHTENSTEIN 2016, 378. p.

<sup>89</sup> SZEMÁN 2010, 32. p.

<sup>90</sup> LICHTENSTEIN 2016, 378. p.

<sup>91</sup> 2011. évi CLXII. törvény 4. § (1) f)

tisztviselők jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozó központi közigazgatási szervnél közigazgatási, illetve jogi szakvizsgához kötött munkakörben dolgozott. A Bjt. ugyanakkor negatív feltételeket is meghatároz. Ezek alapján nem nevezhető ki bírónak az a személy, aki büntetett előéletű<sup>92</sup> (az önkéntes jogszabálykövetés és a kifogásolhatatlan, feddhetetlen előélet bizonyítéka),<sup>93</sup> illetve aki egyetemi jogi végzettségéhez kötött foglalkoztatástól eltiltás hatálya alatt áll. Továbbá az sem nevezhető ki, aki bár büntetlen előéletű, de a bíróság bűncselekmény elkövetése miatt bűnösségét jogerős határozatban megállapította, valamint akivel szemben a bíróság kényszergyógykezelést alkalmazott, a kényszergyógykezelést megszüntető végzés jogerőre emelkedésétől számított három évig. Negatív feltétel terjed ki arra is, akivel szemben büntetőeljárás – ide nem értve a magánvádas vagy pótmagánvádoló vádindítványa alapján indult eljárást – van folyamatban, a büntetőeljárás jogerős befejezéséig. Az sem nevezhető ki bírónak, akit – a törvényben meghatározott foglalkozások valamelyikében – fegyelmi eljárásban a legsúlyosabb büntetéssel sújtottak, mindaddig, amíg a fegyelmi büntetés hatálya áll<sup>94</sup> (ilyen büntetés a tisztésből történő felmentés indítványozása, a hivatalvesztés, elbocsátás, a kamarából való kizárás, az ügyvédjelöltek névjegyzékéből való törlés, a szolgálati viszony megszüntetése és a lefokozás).<sup>95</sup>

### 3. A kinevezési eljárás

A bírói álláshelyek betöltésére csak pályázati eljárásban kerülhet sor,<sup>96</sup> amelynek benyújtásakor a bírói pozíció elnyerésére törekvő személynek minden tény és adatot igazolnia kell a pályázati kiírásnak megfelelően.<sup>97</sup> A kiválasztás során garantálni kell, hogy a bírói álláshelyet nyilvános és valamennyi – a jogszabályi, valamint a pályázati felhívásban meghatározott feltételeket teljesítő – pályázó számára egyenlő esélyt biztosító, törvényben szabályozott pályázati eljárás eredményeként a legalkalmasabb jelölt nyerve el.<sup>98</sup> Ennek zsinórmértéke az ügynevezett pályázati rangsor, ami alapján a pályázókat rangsorolni kell. A pályázatot, amelyet az Országos Bírósági Hivatal vagy a Kúria elnöke bírálja el, az OBH írja ki, ugyanakkor a bírák kinevezésére a köztársasági elnök jogosult. A kinevezés három évre szól, amely időtartam alatt a bíró szakmai alkalmasságának vizsgálata folyik, s csak ezután hosszabbítható meg határozatlan időre.<sup>99</sup> Hangsúlyozandó azonban, hogy a bírák jogállása mindig azonos, e tekintetben nincs tehát különbség a határozott és a határozatlan időre kinevezett bírák között, így jogaik és kötelezettségeik, szolgálati viszonyuk tartalma, valamint eljárásuk teljes mértékben megegyezik.<sup>100</sup> A pályázati eljárás és az államfői kinevezés vonatkozásában két kivétel

<sup>92</sup> LICHTENSTEIN 2016, 378. p.

<sup>93</sup> SZEMÁN 2010, 30. p.

<sup>94</sup> LICHTENSTEIN 2016, 378. p.

<sup>95</sup> SZEMÁN 2010, 36. p.

<sup>96</sup> LICHTENSTEIN 2016, 379. p.

<sup>97</sup> SZEMÁN 2010, 30. p.

<sup>98</sup> 2011. évi CLXII. törvény 7. § (2)

<sup>99</sup> LICHTENSTEIN 2016, 379. p.

<sup>100</sup> SZEMÁN 2010, 43. p.

létezik: az OBH és a Kúria elnökének tisztsége, akiket az Országgyűlés választ.<sup>101</sup> A nyertes pályázatot benyújtó személy a tevékenységének megkezdése előtt, a kinevezésétől számított nyolc munkanapon belül esküt tesz a bíróság elnöke előtt. Ennek szövege az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvényben foglalt eskü szövegéből és az annak zárómondatát megelőző szövegből áll.<sup>102</sup> Ezen eskü jelzi, hogy a pozícióval járó feladatok ellátása a bíró számára nem pusztán munka, hanem hivatás, amely iránt személyes elköteleződést érez. Az igazságszolgáltatási tevékenységet eskü nélkül megkezdeni, illetőleg a bírói tisztséget nélküle megtartani nem lehet.<sup>103</sup> Fontos azonban kiemelni, hogy ettől az ideálisnak tűnő elméleti eljárás-tól a gyakorlat eltér, hangsúlyos szerepet kap ugyanis hazánkban a kapcsolati tőke.

*4. A 14/2017. (X. 31.) IM rendelet a bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló 7/2011. (III. 4.) KIM rendelet módosításáról*

Jelen dolgozat aktualitását fémjelzi a Trócsányi László igazságügyi miniszter nevéhez köthető 14/2017. (X. 31.) számú IM rendelet körül kialakult heves vita. A rendelet elsősorban a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, illetve a törvényszékek közigazgatási ügyszakba meghirdetett bírói pozícióinak betöltése körül váltott ki antagonisztikus ellentétben álló nézetkülönbségeket szakmai és zszurnalisztikai körökben egyaránt. Az említett polémia több felvetést is magába foglal, de ezeket szakmaiatlanságuk, illetve politikai áthallásuk miatt jelen dolgozat nem részletezi. Mindazonáltal nem lehet, illetőleg nem is szabad figyelmen kívül hagyni bizonyos aggályos részleteket. Ilyen például a pályázó személyes meghallgatását végző bírói tanácsok szabadságának korlátozása, amely semmilyen körülmények között nem lehet üdvözlendő változás. A bírák, s különösen a testületi jellegű bírói tanácsok kiemelkedően alkalmasak a szakmai szempontok mérlegelésére a jelentkezők pályázatainak áttekintése és a személyes meghallgatás alapján. Ez utóbbi lehetőséget biztosít az emberi kvalitások felmérésére és mérlegelésére is. Így tehát a gyakorlatban is meritokratikus rendszerek működtetéséhez jelentősen hozzájárulhatnak ezek a testületek. Ennek értelmében ezen bírói tanácsok autonómiájának korlátozása komoly diszfunkciókat okozhat mind professzionális, mind személyi vonatkozásokban, s előtérbe hozhat egyéb, például politikai vagy kapcsolati tőkére alapuló szempontokat. A másik kifogásolható részlete a rendeletnek, hogy a már fent is említett bírói posztok betöltése során feltűnően kedvező helyzetbe hozza a közigazgatási szakembereket, így például a minisztériumokból érkező személyeket a tradicionális bírói életpályát követőkkel szemben. Ez egyrészt természetesen érthető, hiszen ezeken a bírói fórumokon kimondottan hasznos lehet a közigazgatásban szerzett tapasztalat, s ezt – sok, a témával foglalkozó értekezéssel szemben – nem is szabad figyelmen kívül hagyni a rendelet taglalásakor, másrészt viszont ez is elkerülhetetlenül problémákat vet fel. Ilyen kivétlenül, hogy a minisztériumok és a bíróságok közelítése a három hatalmi ág hagyományos elválasztását

<sup>101</sup> LICHTENSTEIN 2016, 379. p.

<sup>102</sup> 2011. évi CLXII. törvény 22. § (1)

<sup>103</sup> SZEMÁN 2010, 44. p.

erodálja, az igazságszolgáltatás függetlenségét és önállóságát csökkenti. Ez számos komoly, nemzetközi, demokratikus, illetőleg követendő sztenderdnek – amelyek közül jelen tanulmány nevesített módon a bangalorei alapelveket, az Európa Tanács R (94) 12 számú ajánlását, Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 10. cikkét, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 14. cikkét taglalja – mond ellent, s ez Magyarország internacionális reputációját ronthatja. Negatív hatással lehet továbbá a közigazgatási szakemberek beemelése a bírói karba abból a szempontból, miszerint alapos okkal feltételezhető, hogy esetükben kevésbé érvényesül az említett nemzetközi dokumentumokban sokszor kívánalomként megjelenített pártatlanság. A rendelet vonatkozásában végezetül még kiemelhető, hogy a bírói szolgálati viszony keletkezése kapcsán belső útként részletezett, a kontinentális Európára jellemző karrierbírói rendszerekben megjelenő tradicionális bírói életpálya számos szelekciós szintje biztonságot jelent az előbbieken említett aggályokkal szemben, valamint stabilitása tekintélyt és presztízst sugall mind a laikusok, mind a jogászai professziót folytatók között. Ezek alapján véleményem szerint kedvezőbb lenne a jogszabályokban ezt az utat ambicionálni.

#### 5. A magyar Alkotmánybíróság

Az alkotmány 2011-es módosítása az eredetileg kilencfős testület tagjainak számát tizenötre módosította, s ez a változtatás az Alaptörvényben is megmaradt. Az alkotmánybírák megválasztási rendjét<sup>104</sup> az új Abtv.<sup>105</sup> tartalmazza, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló jelölőbizottság tesz javaslatot. Az alkotmánybírákat e jelölés alapján az Országgyűlés az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja az újraszavazhatóság lehetősége nélkül. A korábbi gyakorlattal szemben, amelyben az alkotmánybírák az elnöket saját maguk közül választották, az Alaptörvény szerint az Alkotmánybíróság elnökét az alkotmánybírák közül az Országgyűlés választja meg az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával. Az elnöki megbízás az alkotmánybírói hivatali idő lejártáig vagy az elnöki tisztségről való lemondásig tart.<sup>106</sup>

### IV. Befejezés

#### 1. Összegzés

A bírák kiválasztása nemzetközi tekintetben igen sokszínű, minden államban hatnak rá ország-specifikus sajátosságok, kulturális, politikai, illetőleg történelmi hagyományok. Megállapítható, hogy az eljárásokban a meritokratikus, kapcsolati tőke alapú és politikai

<sup>104</sup> BALOGH ZSOLT: *Alkotmánybíróság*. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba (Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei)*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2016. 423. p.

<sup>105</sup> 2011. évi CLI. törvény.

<sup>106</sup> BALOGH 2016, 423–424. pp.

szempontú elemek keverednek.<sup>107</sup> Az említett három metódussal kapcsolatban tendenciaként megfigyelhető, hogy a bírói szféra a lehetőségeihez képest igyekszik függetleníteni magát az egyéb hatalmi tényezők befolyásától, s megpróbál valóban, szervezeti értelemben is önálló hatalmi ágként megjelenni. Az igazságszolgáltatás belső törekvése az eltávolodás a politikai hatásoktól, erősebb nyitás a professzionális szempontok felé.<sup>108</sup> Ahol erre alkalma nyílik, ott bírói önkormányzati csúcsszervek, igazságszolgáltatási tanácsok jönnek létre, amik korlátozott vagy teljes mértékben részt vehetnek és vesznek a bírák kiválasztásában. Ahol a kormányzati erők alól a bírói kar szabadulni nem tud, ott elsősorban az igazságügyi miniszterek felelősek a bírók kinevezéséért bizonyos véleményező szervek javaslatainak figyelembe vételével vagy figyelembe vétel nélkül. Fontos feladat jut még az államfőknek az említett eljárásban tényleges vagy szimbolikus szerepet játszva. S bár világviszonylatban a meritokratikus, professzionális szempontok mellett a politikai hatások egyre inkább háttérbe szorulnak, nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy minél magasabb szintű bírói pozíció betöltéséről van szó, a politikai szempontok érvényesülése még ma is annál valószínűbb.<sup>109</sup> Az összes vizsgált ország vonatkozásában elmondható, hogy egy esetleges próbaidő után a kinevezés élethossziglan, ténylegesen az arra való alkalmasságig vagy a nyugdíjkorhatár eléréséig tart, a bírák elmozdítása a függetlenség jegyében többnyire igen nehéz, az erre irányuló lehetőségek erősen korlátozottak. A kiválasztás tekintetében ideális eljárást vázol fel az Európa Tanács R (94) 12 számú ajánlása a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről. E szerint kiemelkedő fontosságú alapelv, hogy a bírák hivatali előmenetelére vonatkozó minden döntést objektív kritériumokra kell alapítani, és a bírák kiválasztása, illetve előmenetele érdemeik alapján döntendő el, figyelembe véve képzettségüket, feddhetetlenségüket, képességüket és hatékonyságukat. A bírák kiválasztása és előmenetele kérdésében illetékes hatóságnak a kormánytól és a közigazgatástól függetlennek kell lennie. Ezzel összhangban megfogalmazódik, hogy amennyiben a kormány alkotmány, törvényi rendelkezés vagy a hagyomány alapján a bírák kiválasztásában részt vesz, a fenti objektív kritériumokon kívül más indítékok a kinevezési eljárást ne befolyásolják.<sup>110</sup> További internacionális megközelítés a téma kapcsán az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, amely szerint „minden személynek teljesen egyenlő joga van arra, hogy ügyét független és pártatlan bíróság méltányosan és nyilvánosan tárgyalja...”.<sup>111</sup> Azaz követelményként felmerül a független, más megfogalmazásban a politikától mentes, illetve a pártatlan, vagyis részrehajlástól, kapcsolati tőkétől szabad bíróságok kívánalma. Hasonló elvárást fogalmaz meg a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, amikor deklarálja, miszerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”<sup>112</sup> Ezek mellett számos egyéb nemzetközi dokumentum is foglalkozik még a bírák kiválasztásának körülményeivel. Követelményként felmerül ezekben, hogy a kiválasztá-

<sup>107</sup> BADÓ 2006, 181–182. pp.

<sup>108</sup> BADÓ 2006, 184. p.

<sup>109</sup> BADÓ 2006, 184. p.

<sup>110</sup> [http://www.europatanacs.hu/pdf/CMRec\(94\)12.pdf](http://www.europatanacs.hu/pdf/CMRec(94)12.pdf)

<sup>111</sup> Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 10. cikk.

<sup>112</sup> Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikk.

si eljárás lefolytatásakor – mint ahogy arra majd én is kitérek *de lege ferenda* javaslataim között – figyelembe kell venni egy olyan független testület véleményét vagy döntését, amelyben a tagok legalább fele bírói pályatárs. Az említett dokumentumok fő célja az eljárásra ható külső, elsősorban kormányzati irányból érkező nyomás veszélyeire való felhívás,<sup>113</sup> s ezzel együtt a meritokratikus szempontok szorgalmazása, ami a hatékony és pártatlan igazságszolgáltatás elengedhetetlen alapköve.

#### XIV.2. A magyar rendszer hibáinak kiigazítására vonatkozó javaslatok

Kutatási eredményként elmondható, hogy a magyar törvényi szabályozás néhány részletétől eltekintve ideálisnak mondható. Ugyanakkor a magyar társadalom minden szegmensében érzékelhető kapcsolati tőke szerepe miatt a gyakorlati megvalósulása korántsem optimális. Hangsúlyozandó, hogy nemzetközi összehasonlító szemszögből a hazai rendszer nem kiemelkedően átpolitizált, különösen az USA-t, Ausztráliát, Észtországot, Lettországot vagy egyes latin-amerikai országokat szemügyre véve. Pozitív hazai vonásként kiemelendő a pályázati eljárás alkalmazása, a tisztán és egyértelműen, magas jogforrási szinten rögzített kinevezési feltételek és negatív kritériumok. Érdemes lenne azonban a bíróvá váláshoz vezető két út közül – a 14/2017. (X. 31.) IM rendelettel ellentétben – a belsőt szorgalmazni, mivel az stabilitásával és előre meghatározott lépcsőfokaival növelhetné a bírói poszt presztízsét és függetlenségét. A hazánkban szerephez jutó kapcsolati tőke hatása ugyanakkor a bírói függetlenséget csorbítja, az igazságszolgáltatás pártatlanságát és hatékonyságát rontja. *De lege ferenda* javaslatként megfogalmazható, hogy ezt a negatív hatást érdemes lenne kiküszöbölni egy a francia modelléhe hasonló érdemközpontú versenyvizsga bevezetésével, amelynek eredményeit csatolni lehetne a jelentkező pályázatához. Jóllehet erre irányuló kezdeményezések már vannak hazánkban a szakmai közösségek részéről,<sup>114</sup> de általánosnak és kizárólagos szelekciós szempontnak ez nem tekinthető. Fontos lenne emellett, hogy – Norvégia példáját követve – mind a pályázók nevei, mind a kinevezési eljárás egyéb részletei a nyilvánosság számára teljes körűen elérhetőek, s ezáltal ellenőrizhetőek legyenek. A pályázatok kapcsán továbbá érdemes lenne megfontolni, hogy ezek tekintetében az egyszemélyi igazgatási vezetők, azaz az OBH és a Kúria elnökének szerepét gyengíteni, a bírói önkormányzati testületek szerepét – mint például általános jelleggel Portugáliában, Szlovákiában vagy Litvániában – pedig növelni kellene. Továbbá az egyes amerikai tagállamokban működő *merit system*-hez hasonlóan egy bírákból és más jogász hivatások képviselőiből álló kiválasztó testület szerepét lehetne megalapozni. A testületi szervek vonatkozásában talán bevezethető lenne egy az Egyesült Királyság *Judicial Appointments Commission*-jéhez vagy Franciaország *le Conseil Supérieur de la Magistrature*-jéhez hasonló független javaslattevő szerv alkalmazása. Mindezekkel a módszerekkel Magyarországon a bírák kiválasztása és ezzel együtt az igazságszolgáltatás elméleti elgondolása és gyakorlati megvalósulása is hatékonyabb és kedvezőbb lenne, tisztábban meritokratikus jelleget öltene.

Befejezésképp egy véleményem szerint ideális bírói kiválasztási metódus felvázolását kísérel meg összehasonlító jogi kutatásaim eredményeinek felhasználásával. E modellben bíróvá csak az a személy válhatna, aki megfelel a magas jogforrási szinten

<sup>113</sup> BADÓ 2006, 182. p.

<sup>114</sup> BADÓ 2006, 182. p.

szabályozott norma feltételeinek a magyar rendszerhez hasonlóan. Fontos hangsúlyozni, hogy a jogi szabályozásban – a 14/2017. (X. 31.) IM rendelettel ellentétben – a „belső utat” kellene szorgalmazni. A jogásznak a pályázat keretében írásbeli versenyvizsgát kellene tennie a francia modellnek megfelelően, és a legjobb három vizsgázó rangsorát a megpályázott bírói álláshelyen működő bírói önkormányzati testület határozná meg szóbeli meghallgatást követően. E testület a kiválasztási eljárás alkalmával a kapcsolati tőke érvényesülésének enyhítése érdekében kiegészülne külső, a jogász kamarák, hivatásrendek (ügyészségek, ügyvédi kamarák, jogi karok) által delegált tagokkal. A rangsorolt három pályázó pályázati anyaga alapján egy a portugálhoz hasonló bírói önkormányzati csúcsszerv hozna végső döntést – amit formális köztársasági elnöki "szentesítés" követne – oly módon, hogy a "helyi" bírói önkormányzati testület rangsorát angol mintára csak alapos és írásban részletezett indokolással változtathatná meg. Norvég minta szerint az egész eljárás nyilvános lenne. Jóllehet az általam vázolt modell sem teljesen problémamentes, de a kapcsolati tőke érvényesülésének, az esetleges politikai befolyásnak és az egyéni vezetői döntéseknek erőteljesebb gátat szabhatna.

## BOTOND NAGY

### COMPARATIVE STUDY ON THE SELECTION OF JUDGES

#### (Summary)

The subject of my study is the recruitment of judges from a comparative approach. I have examined almost thirty countries from all continents with appraisable population, and the focus of my disquisition expanded to the historical Jewish jurisdiction and several international courts as well. Throughout the study, I sorted the countries into three ideal types: the meritocratic, the political and the one imbued with social capital. What I consider the achievement of this research is that after making positive and negative statements on the selection of Hungarian judges I propounded *de lege ferenda* suggestions based on the foreign regulations in order to improve the methods of Hungary, which I found dysfunctional – mostly due to the prevailing conditions of social capital.

In the study I emphasize that the negative impacts of social capital – which derogates the independency of judges and impairs the impartiality and efficiency of the jurisdiction – could and should be cured by the introduction of a general and obligatory merit-focused test taken from the French system. It would be of utmost importance, when it comes to transparency, to make each and every part of the selecting process accessible to the public as it is in Norway. It would be advantageous to reduce the role of the single leaders – like the head of the *Országos Bírói Hivatal* – and strengthen the part of the autonomous judicial bodies based on the solutions of Portugal, Slovakia and Lithuania. Furthermore, similarly to the merit system of some states in the USA, the role of a selecting body consisting of lawyers could be established. In terms of the bod-

ies, as far as I am concerned, I believe it would be beneficial to create an advisory syndicate akin to the Judicial Appointment Commission of the United Kingdom or *le Conseil Supérieur de la Magistrature* of France.

This paper has accordingly sought to demonstrate that with the above-mentioned methods, the academic conception and the actual realisation of jurisdiction and that of the recruitment of judges would be more effective and prosperous, and consequently more meritocratic.