
A legfelsőbb bíróságok bíráinak kinevezéséről – összehasonlító jogi szempontból

Dudás Attila* – Fazakas Zoltán József** – Veress Emőd***

1. Alapvetés

A legfelsőbb bíróságok bármely államban kulcsfontosságú szerepet töltenek be, amely rendeltetés azonban túlmutat a klasszikus igazságszolgáltatáson. *A legfelsőbb bíróságok esetében a jogértelmező, jogegységesítő és jogfejlesztő funkció dominál.* Ennek a funkciónak a hangsúlya és társadalmi hatása legalább annyira fontos, mint az egyedi ügyben történő konkrét jogszolgáltatás, hiszen a jog egységes alkalmazása és az egységes jogalkalmazásból fakadó kiszámíthatóság a jogállamiság alapvető követelménye. Figyelemmel arra a tényre, hogy a bíróságoknak alapvető feladata a jogszolgáltatás és a jogfejlesztés¹, végső soron a legfelsőbb bírósági ítélkezési gyakorlat nem csak a jogalkalmazásra, hanem a jogalkotásra is kihatással bír.

A jogalkalmazás egységének biztosítása az egyedi ügyekben történő jogszolgáltatáshoz viszonyítva jellegében alapvetően eltér. A helyes bírói gyakorlat kialakítása végső soron elképzelhetetlen a jogértelmezés ismert módszereinek² komplex alkalmazása nélkül. Nem mindegy, kik végzik ezt a tevékenységet: a legfelsőbb bíróságok személyi összetételének vizsgálata ezért különös jelentőséggel bír. Következésképpen kiemelten fontos kérdés, hogy milyen karriermodell, milyen feltételrendszer és milyen eljárásrend determinálja a legfelsőbb bíróságok bíráinak kiválasztását, kinevezését. A bírák kiválasztásának, jelölésének, a bírói pozíciók betöltésének több modellje ismert³ a közvetlen választástól a népképviselői szervek választásán át az államfői kinevezésig.⁴

* Egyetemi rendkívüli tanár, Újvidéki Egyetem, Jogtudományi Kar.

** Egyetemi tanársegéd, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar; tudományos kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet.

*** Egyetemi tanár, Sapientia EMTE; főosztályvezető, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet.

¹ Tóth J. Zoltán: A bírói gyakorlat és a bírói jog, In: *Jogalkotástan* (szerk. Tóth J. Zoltán), Budapest, Dialóg Campus, 2019, 43. o.

² Tóth J. Zoltán: A jogértelmezés fajtái – áttekintés, In: *Jogalkotástan* (szerk. Tóth J. Zoltán), Budapest, Dialóg Campus, 2019, 62-69. o.

³ 38/1993. (VI.11) AB határozat III. pont.

⁴ Szente Zoltán: *Európai alkotmány-és parlamentarizmus történet 1945-2005*, Budapest, Osiris Kiadó,

Az összehasonlító jogi vizsgálatok egyértelműen jelzik, hogy a legfelsőbb bíróságok személyi összetétele több modell szerint megvalósulhat: létezik a karrier-bírákból álló legfelsőbb bíróság, illetve léteznek olyan modellek, amelyekben pontosan a legfelsőbb bíróságok sajátos tevékenységére való tekintettel a klasszikus bírói karriertól eltérő jogászi karrierútnak (például jogász egyetemi tanári vagy ügyészi életpályáknak) is lehet a része a legfőbb bírói testületbe történő kinevezés. Mindkét modell teljesen legitim, megfelelhet a jogállami elvárásoknak, ugyanakkor amint látni fogjuk, a tisztán karrier-bírákból összeálló legfelsőbb bíróságok kinevezési rendszere sem mentes a kritikáktól.

A jelen tanulmány – különböző államberendezkedések mintáiként – két szövetségi állam: Németország, Ausztria, két unitárius köztársaság: Franciaország, Olaszország, valamint három – eltérő elveken szervezett parlamentáris monarchia: Spanyolország, Belgium és Hollandia vonatkozó szabályozását és gyakorlatát vizsgálja, tekinti át, kezdetét jelezve egy olyan kutatási erőfeszítésnek, amely a különböző európai államok legfelsőbb bíróságainak szervezetét, működését és hatásköreit összehasonlító jogi módszerrel vizsgálja. A szükséges mértékben természetesen – a teljes kép alapjainak tisztázása érdekében – bemutatásra kerülnek a bírói pozíciókra vonatkozó általános szabályok is.

2. Németország

Németországban az Alaptörvény (a továbbiakban: „*Grundgesetz*” vagy „GG”) értelmében a bírói hatalmat a Szövetségi Alkotmánybíróságra, a szövetségi bíróságokra és a tartományok bíróságaira kinevezett bírók gyakorolják.⁵ Az Alaptörvény a rendes bírósági rendszer keretében öt legfelsőbb bíróságot irányoz elő⁶, amelyekbe a bírókat az adott szaktárcában illetékes szövetségi miniszter és a Bírói Választói Bizottság (*Richterwahlausschuss*) közösen választják ki, terjesztik fel államfői kinevezésre. A Bizottság tagjai az illetékes tartományi miniszterek, valamint a miniszterek számával azonos számú választott tag, akiket a Szövetségi Képviselőház (*Bundestag*) választ meg.⁷ A német Alaptörvény jelzett rendelkezésein kívül a bírók kinevezésével kapcsolatban két törvénynek van jelentősége: a Bírák kinevezéséről szóló törvény („*Richterwahlgesetz*”, a továbbiakban: „*RiWG*”)⁸ és a Bírákról szóló törvény („*Deutsches Richtergesetz*”, a

2006, 670-672. o.

⁵ Grundgesetz, Bundesgesetzblatt 1949 I S. 1. Hatályos szövege: Bundesgesetzblatt 2019 I S. 1546, 92. cikk.

⁶ Az általános ügyekben illetékes Szövetségi Legfelsőbb Bíróság (*Bundesgerichtshof*), a közigazgatási perekben illetékes Szövetségi Közigazgatási Bíróság (*Bundesverwaltungsgericht*), a pénzügyi kérdésekben illetékes Szövetségi LegfelsőbbPénzügyi Bíróság (*Bundesfinanzhof*), a munkaügyi perekben illetékes Szövetségi Munkaügyi Bíróság (*Bundesarbeitsgericht*), a társadalombiztosítási és szociális ellátási kérdésekben illetékes Szövetségi Szociálisügyi Bíróság (*Bundessozialgericht*). GG 95. cikk 1. bek.

⁷ GG 95. cikk. 2. bek.

⁸ Richterwahlgesetz, Bundesgesetzblatt 1950 I S. 368. Hatályos szövege: Bundesgesetzblatt 2015 I S. 1474.

továbbiakban: „DRiG”).⁹

A RiWG előírja, hogy a legmagasabb szintű szövetségi bíróságokra a bírókat az illetékes szövetségi miniszter és a Bírói Választói Bizottság közösen választják meg, a megválasztásukat követően pedig a Szövetségi Elnök nevezi ki tisztségükbe. A törvény külön kiemeli, hogy a kinevezéshez az adott szaktárcában illetékes miniszter hozzájárulása szükséges.¹⁰ E rendelkezést a szakirodalom úgy értelmezi, hogy a Bírói Választói Bizottság és az illetékes miniszter sajátos együttdöntési eljárásban tesznek javaslatot a bíró kinevezésére a Szövetségi Elnöknek, azzal, hogy a miniszternek vétőjoga van a Bizottság javaslatával szemben.¹¹ A Bírói Választási Bizottság egyes tagjai hivatalból tagok, míg a Bizottság többi tagjai választott tagok.¹² A Bizottságban hivatalból rendelkeznek tagsággal az adott szaktárcában illetékes tartományi miniszterek, akiknek az illetékességi területéhez tartoznak azok a tartományi bíróságok, amelyekhez viszonyítva az adott szövetségi bíróság fölérendelt bíróságnak minősül, amelybe a bíró kinevezése történik.¹³ A Bizottság választott tagjává az a személy választható, aki a Szövetségi Képviselőház tagjává is választható és a „jog világában”, vagy szó szerint a „jogéletben” („*Rechtsleben*”) tapasztalatot szerzett.¹⁴ A választott tagokat, valamint azok helyetteseit, a Szövetségi Képviselőház választja meg, az arányos választás (*Verhältnismäßigkeit*) szabályai szerint.¹⁵ Minden frakció javaslatot tehet és az egyes javaslatokra leadott szavazatok alapján a d’Hont szavazat-számítási rendszer szerint állapítják meg, melyik javaslat hány szavazatot kapott. A Bizottság tagjait és helyetteseiket abban a sorrendben választják meg, amilyen sorrendben szerepel a nevük a javaslaton.¹⁶ Az illetékes szövetségi miniszter és a Bírói Választói Bizottság tagjai javaslatot tehetnek a választandó szövetségi bíró személyére vonatkozólag.¹⁷ Az illetékes szövetségi miniszter a Bizottság tagjai számára rendelkezésre bocsátja a javasolt személyek személyi aktáit.¹⁸ A határozat előkészítése céljából a Bizottság két tagot nevez ki jelentéstevőknek.¹⁹ A Bizottság ezt követően vizsgálja, hogy a javasolt személy megfelel-e bírói kinevezéshez előírt szakmai és személyi feltételeknek,²⁰ majd titkos szavazással dönt a jelöltek kiválasztásáról a leadott szavazatok egyszerű többségével.²¹ A Bizottság akkor határozatképes, ha mind a hivatalból, mind pedig a választás alapján tagsággal rendelkező tagok többsége jelen van az ülésen.²² A kiválasztott bírót csak akkor nevezi ki hivatalába a

⁹ Deutsches Richtergesetz, Bundesgesetzblatt 1972 I S. 713. Hatályos szövege: Bundesgesetzblatt 2019 I S. 1755.

¹⁰ RiWG 1.§.

¹¹ Johann-Friedrich Staats, *Richterwahlgesetz*, Baden-Baden, Nomos, 2003, §1, 2.széjjegyzet.

¹² RiWG 2.§.

¹³ RiWG 3.§.

¹⁴ RiWG 4.§ 1. bek.

¹⁵ RiWG 5. § 1. bek.

¹⁶ RiWG 5. § 2. bek.

¹⁷ RiWG 10.§ 1. bek.

¹⁸ RiWG 10.§ 2. bek.

¹⁹ RiWG 10.§ 3. bek.

²⁰ RiWG 11.§.

²¹ RiWG 12.§ 1. bek.

²² RiWG 12.§ 2. bek.

szövetségi köztársasági elnök, ha az illetékes szövetségi miniszter is hozzájárulását adta a kinevezéséhez.²³

A RiWG rendelkezései a szövetségi bíróságok bíráira vonatkoznak. A tartományok saját bíróságaira ettől eltérő, a saját hatáskörben elfogadott szabályozásuknak megfelelő eljárási rend szerint nevezik ki a bírákat. A legtöbb tartományban a szövetségi szabályozáshoz hasonló rendszert alakítottak ki, azaz a Bírói Választói Bizottság és az illetékes miniszter együttesen választják meg a bírákat. A 16 tartományból 9 ezt a modellt követi: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bréma, Hamburg, Hessen, Rajna-vidék-Pfalz, Schleswig-Holstein és Tübingia.²⁴ A tartományi bírói választási bizottságok összetétele azonban meglehetősen eltérő és egyes esetekben erőteljesebb politikai befolyásnak tudnak teret engedni, mint a szövetségi Bizottság, más esetekben pedig a bírói/ügyvédi hivatásrend képviselői vannak túlsúlyban. Például, Tübingia tartományban a bizottság 2018-ban nyolc politikai/kormányzati körökből származó tagból és négy bíróból állt. Ezzel ellentétben, Baden-Württemberg tartomány Bírói Választói Bizottsága nyolc bíróból, egy ügyvédből és hat olyan személyből állt, akiket a bizottságba a politikum jelölt.²⁵

Vannak azonban olyan tartományok is, amelyekben a bírákat egyedül az illetékes miniszter nevezi ki, tehát ezekben a tartományokban nincsenek bírói választói bizottságok. Ez a megoldás különösen a nyugat-német tartományokra jellemző,²⁶ így például Bajorországban az Igazságügyi Minisztérium nevezi ki a bírákat.²⁷ Ezeket a bírákat - amelyek kinevezésében egyedül a kormányzat vesz részt - „politikai bírónak” (*politischer Richter*), a bírák kinevezésének ilyen módszerét pedig bürokratikus modellnek nevezik.²⁸ A Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanakkor ebben a rendszerben is az illetékes miniszter köteles az objektív mércék szerinti legkompetensebb jelöltet kinevezni, a bírói teljesítmény értékelése szabályai szerint.²⁹

A kiválasztási eljárás szakaszai és a pályázók értékelése minden tartományban egységes, függetlenül attól, hogy az eljárásban részt vesz-e bírói választói bizottság.³⁰ A bírói kinevezés feltételeit a DRiG szabályozza, amely egységesen alkalmazandó mind a szövetségi, mind pedig a tartományi bíróságok bíráinak megválasztására. A törvény előírja, hogy bíróvá csak az a személy nevezhető ki, aki az Alaptörvény 116. cikkének értelmében németnek minősül; vállalja, hogy

²³ RiWG 13.§.

²⁴ Anne Sanders, Luc von Danwitz, Selecting Judges in Poland and Germany, *German Law Journal*, Vol 19, No. 04, 770-815, 796. o.

²⁵ Uo.

²⁶ Sanders, Danwitz: i. m. 795.

²⁷ https://www.haufe.de/recht/kanzleimanagement/gewaltenteilung-wie-werden-in-deutschland-richter-ausgewaehlt_222_421016.html (2020.08.07.).

²⁸ Rudolf Wassermann, *Der politische Richter*, München, Piper, 1972, 92. o.

²⁹ Sanders, Danwitz: i. m. 795. o.

³⁰ Johannes Riedel: Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Germany In: *Recruitment, Professional Evaluation and Career Of Judges and Prosecutors In Europe: Austria, France, Germany, Italy, the Netherlands and Spain* (szerk. Giuseppe Di Federico), Bologna, Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2005, 9–10, 69–126, 80. o.

mindenkor kiáll az Alaptörvény szerinti szabad demokratikus társadalmi rendéért; megfelelő képezéssel rendelkezik a bírói tisztség betöltéséhez a DRiG 5-7. §§-val összhangban és rendelkezik a szükséges szociális kompetenciákkal.³¹ Hangsúlyozandó, hogy a jelzett követelmények teljesítése nélkül is bírává nevezhető ki bármely német egyetemen oktató jogászprofesszor.³² Minden esetben, tehát akkor is, ha az eljárásban részt vett bírói választói bizottság és akkor is, ha nem. Minden kinevezési határozat bíróság felülvizsgálat tárgya lehet. Az a pályázó, aki úgy érzi joghátrányt szenvedett el, követelheti a határozat bírósági vizsgálatát, az Alaptörvény 33. cikke szerint, amely szavatolja a közszolgálati, illetve közalkalmazotti álláshelyek egyenlő feltételek mellett történő elérésének lehetőségét minden német állampolgár számára.³³

3. Ausztria

Ausztriában a Szövetségi Alkotmánytörvény („*Bundes-Verfassungsgesetz*”, a továbbiakban: „B-VG”)³⁴ értelmében, a bírókat a Szövetségi Kormány kérelme alapján a Szövetségi Elnök, vagy meghatalmazása alapján az illetékes szövetségi miniszter nevezi ki³⁵. Az elsőfokú bíróságok elnökeit és elnökhelyetteseit, valamint a fellebbviteli bíróságok és Legfelsőbb Bíróság bíráit a Szövetségi Elnök nevezi ki.³⁶ A Szövetségi Kormánynak, illetve az illetékes szövetségi miniszternek a bírók kinevezésére előzetesen az erre a célra létrehozott tanácsok („*Senate*”) tesznek javaslatot.³⁷ A tanácsoknak meghatározó szerepük van a bírák kiválasztásában.³⁸ Az Alkotmánytörvény továbbá rögzíti, hogy amennyiben van elegendő jelentkező, a kinevezési javaslatnak legalább három személyt kell tartalmaznia, illetve amennyiben több bírói tisztségre vonatkozik a kinevezési javaslat, legalább kétszer annyi fő jelölését kell tartalmaznia, mint ahány bíró kerül kinevezésre.³⁹

A bírák kinevezését részletesebben a Bírói és ügyészi szolgálati jogviszonyról szóló törvény („*Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz*”, a továbbiakban: „RStDG”) szabályozza.⁴⁰ A törvény előírja, hogy a bíró első és minden későbbi

³¹ DRiG 9§.

³² DRiG 7§.

³³ Riedel: i. m. 84. o.

³⁴ Ausztria Alkotmánya nem egyetlen törvényi aktusból, hanem több alkotmányos törvényből áll. Ezek közül a legjelentősebb, amely az osztrák alkotmány gerincét képezi, a Szövetségi Alkotmánytörvény 1920-ból. Hatályos szövege: Bundesgesetzblatt I Nr. 24/2020.

³⁵ Az esetek többségében a Szövetségi Elnök meghatalmazása alapján a bírókat a szövetségi igazságügyi miniszter nevezi ki.

³⁶ Georg Stawa: Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Austria, In: *Recruitment, Professional Evaluation and Career Of Judges and Prosecutors In Europe: Austria, France, Germany, Italy, the Netherlands and Spain* (szerk. Giuseppe Di Federico), Bologna, Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2005, 9–10., 1-42. o.

³⁷ B-VG 86. cikk 1. bek.

³⁸ Stawa: i. m. 9. o.

³⁹ B-VG 86. cikk 2. bek.

⁴⁰ Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz, Bundesgesetzblatt I. Nr. 305/1961. Hatályos szövege: Bundesgesetzblatt, I, Nr. 112/2019.

állományi álláshelyét („*Planstelle*”) kinevezéssel szerzi meg.⁴¹ A bíró kinevezése kérelemre történik, amihez szükséges az adott bíróság Személyi Tanácsának („*Personalsenat*”) javaslata.⁴² Az ugyanabba a bérosztályba tartozó álláshelyre vonatkozó kinevezéshez, pontosabban áthelyezéshez („*Versetzung*”), nem szükséges kérelem benyújtása, sem pedig a Személyi Tanács javaslata, amennyiben erre a fegyelmi eljárásban eljáró bíróság („*Disziplinargericht*”) vagy a szolgálati jogviszonyból eredő jogviták elbírálásában illetékes bíróság („*Dienstgericht*”) határozata alapján kerül sor. A Szövetségi Alkotmány-, Reform-, Deregulációs és Igazságügyi Minisztérium („*Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz*”) azonban köteles kikérni annak Személyi Tanácsnak a véleményét, amely tartományi legfelsőbb bíróságnak („*Oberlandesgericht*”) az illetékességi területére történik a bíró kinevezése, egyéb esetekben pedig a Legfelsőbb Bíróság („*Oberster Gerichtshof*”) Személyi Tanácsának véleményét.⁴³

Bírónak az nevezhető ki, aki teljesítette a bírói hivatásra irányuló felkészítő szolgálat felvételi követelményeit, letette bírói hivatali vizsgát, valamint összesen legalább négy év gyakorlatot szerzett, amiből legalább egy évet a bírói hivatásra felkészítő szolgálatban kell megvalósítani.⁴⁴ A német modellhez hasonló megoldással a hazai egyetemek jogtudományi karain oktató egyetemi tanárok e feltételek teljesítése nélkül is kinevezhetők bíróvá, amennyiben a RStDG 16. § (4) bekezdés 1-4. pontjaiban felsorolt - meghatározóan tételesjogi- tantárgyak valamelyikét oktatják.⁴⁵ A legalább egy éves bírói felkészítői szolgálati jogviszonyban szerzett szakmai gyakorlat követelményétől a miniszter eltekinthet, amennyiben a bírói helyre nem jelentkezett más olyan azonos kompetenciákkal rendelkező személy, aki ezt a feltételt teljesítette volna.⁴⁶

A törvény előírja, hogy minden bírói álláshely betöltésére pályázatot kell kiírni. A hasonló álláshelyeket együttesen is meg lehet hirdetni. A pályázati kiírásban azt az álláshelyet is meg lehet hirdetni, amely a megpályázott álláshely betöltésével válik megüresedetté.⁴⁷ A Legfelsőbb Bíróság elnökének és elnökhelyettesének, valamint a tartományi legfelsőbb bíróság elnökeinek álláshelyére vonatkozó pályázatot a minisztérium írja ki. A miniszter meghatalmazása alapján a Legfelsőbb Bíróság többi álláshelyére vonatkozó pályázatot a Legfelsőbb Bíróság elnöke írja ki. Az összes többi álláshely esetében a pályázatot annak a tartományi legfelsőbb bíróságnak az elnöke írja ki, amelynek illetékességi területén található az adott bírói álláshely.⁴⁸ A pályázatot a Szövetségi Közzolgálati és Sportügyi Minisztérium („*Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport*”) által kezelt „*Karriere Öffentlicher Dienst*” honlapon, valamint az „*Amstblatt zur Wiener Zeitung*” lapban

⁴¹ RStDG 25§ 1. bek.

⁴² RStDG 25§ 3. bek.

⁴³ RStDG 25§ 4. bek.

⁴⁴ RStDG 26§ 1. bek.

⁴⁵ RStDG 26§ 2. bek.

⁴⁶ RStDG 26§ 3. bek.

⁴⁷ RStDG 30§ 1. bek.

⁴⁸ RStDG 30§ 2. bek.

kell meghirdetni.⁴⁹

A körzeti (kerületi) bíróságok („*Bezirksgerichte*”) és az elsőfokú törvényszékek („*Gerichtshöfe erster Instanz*”) szabad álláshelyeire jelentkezőket, kivéve a bíróság elnökének és elnökhelyettesének tisztségére pályázókat, az elsőfokú törvényszék Személyi Tanácsa értékeli és tesz javaslatot a megválasztásukra. A javaslatot a tartományi legfelsőbb bíróságnak („*Oberlandsgericht*”) kell megküldeni, amelynek a Külső Tanácsa („*Außensenat*”) saját javaslatot fogalmaz meg. Mindkét javaslatot továbbítani kell a minisztériumnak.⁵⁰ Az elsőfokú törvényszékek elnöki és elnökhelyettesi tisztségére, valamint a tartományi legfelsőbb bíróságok szabad álláshelyeire vonatkozó kinevezésre, kivéve a tartományi legfelsőbb bíróságok elnöki és elnökhelyettesi tisztségeit, a tartományi legfelsőbb bíróság Személyi Tanácsa tesz javaslatot. A javaslatot a Legfelsőbb Bíróságnak kell megküldeni, amelynek a Külső Tanácsa saját javaslatot alakít ki. Mindkét javaslatot meg kell küldeni a miniszternek.⁵¹ A tartományi legfelsőbb bíróságok területére kinevezésre kerülő bírákkal kapcsolatban csak az adott legfelsőbb bíróság Külső Tanácsa tesz javaslatot, amelyet szintén a miniszternek kell megküldeni.⁵² A tartományi legfelsőbb bíróságok elnökeinek és elnökhelyetteseinek tisztségére, valamint a Legfelsőbb Bíróság bírói álláshelyeire, kivéve a Legfelsőbb Bíróság elnökét és elnökhelyetteseinek tisztségét, a Legfelsőbb Bíróság Személyi Tanácsa tesz javaslatot a miniszternek.⁵³

A beérkezett javaslatok alapján a minisztérium haladéktalanul közzé teszi honlapján a meghirdetett álláshelyekre alkalmasnak minősített jelentkezők számát, nemek szerint lebontva, valamint a Személyi Tanács azon tagjainak nevét, akik részt vettek a kinevezési eljárásban.⁵⁴

Amennyiben a Személyi Tanács indokoltnak tartja, elrendelheti a pályázó személyes meghallgatását. Ebben az esetben a Tanács köteles a meghallgatás időpontjáról azokat a pályázókat is értesíteni, akik esetében nem rendelt el személyes meghallgatást. Ezek a pályázók kérelmezhetik, hogy őket is hallgassa meg személyesen a Tanács. Az ilyen kérelmeknek a Tanács köteles eleget tenni.⁵⁵

A törvény részletesen szabályozza azokat a mércéket, irányokat, feltételeket, amelyek mentén kell a Tanácsoknak kialakítani javaslataikat. Az Alkotmánytörvény rendelkezéseinek megfelelően, az RStDG is előírja, hogy egy álláshelyre legalább három személyt kell javasolni, amennyiben van elegendő jelölt, illetve ha ugyanarra az álláshelyre több személyt neveznek ki, akkor legalább kétszer annyi személyt kell javasolni, mint ahány betöltendő szabad álláshely áll rendelkezésre. Amennyiben a javaslatban szerepelnek olyan jelöltek is, akiknek az utolsó kinevezése az elmúlt 18 hónapban történt, a jelöltek minimális számát annyi fővel kell növelni, ahány ilyen személy szerepel a javaslatban.⁵⁶ Csak azok a személyek

⁴⁹ RStDG 30§ 3. bek.

⁵⁰ RStDG 32§ 1. bek.

⁵¹ RStDG 32§ 2. bek.

⁵² RStDG 32§ 3. bek.

⁵³ RStDG 32§ 4. bek.

⁵⁴ RStDG 32§ 7. bek.

⁵⁵ RStDG 32a§ 1. bek.

⁵⁶ RStDG 33§ 1. bek.

alkalmasak a jelölésre, akik megfelelnek az 54. § (1) bekezdésben foglaltaknak, illetve a jelölésen belül a jelöltek sorrendjét is ezek alapján szerint kell kialakítani.⁵⁷ Ezek a mércék, feltételek a következők: a szakmai tudás szintje és időszerűsége, különösen a tisztséggel kapcsolatos jogszabályok ismerete; kompetenciák és felfogóképesség; szorgalom, kitartás, lelkiismeretesség, megbízhatóság, határozottság és céltudatosság; szociális és kommunikációs készségek, valamint rátermettség a felekkel való kommunikációhoz; szóbeli és írásbeli kifejezőkészség német nyelven, illetve idegen nyelv ismerete, amennyiben ez szükséges; a szolgálat szempontjából releváns egyéb magatartási mód, különösen a felettesekkel, munkatársakkal és a felekkel szemben, valamint a jelölt szolgálaton kívüli magatartása, amennyiben az a szolgálatra nézve következményekkel járhat; végül, amennyiben vezető munkakörbe történik a bíró kinevezése, fontos szempont a jelölt alkalmasságának vizsgálata a vezetői munkakör betöltéséhez.⁵⁸ Ha ezeknek a mércéknek, feltételeknek több jelölt ugyanolyan mértékben felel meg, a törvény eltérő rendelkezése hiányában, az első bírói kinevezéskor annak a jelöltnek kell előnyt adni, aki nagyobb gyakorlati tapasztalattal rendelkezik. Amennyiben nem az első kinevezésről van szó, azt a jelöltet kell előnyben részesíteni, akinek hosszabb bírói szolgálati jogviszonya van. Viszont, ha a tartományi legfelsőbb bíróságok vagy a Legfelsőbb Bíróság tanácselnöki álláshelyére vonatkozó pályázatról van szó, amelyre olyan bírák pályáznak, akik már ezeken a bíróságokon állnak szolgálati jogviszonyban, a szolgálati jogviszony hosszabb tartama csak abban az esetben döntő, ha azt az adott bíróságon valósította meg a jelölt.⁵⁹ Azonos értékelés esetén, a Legfelsőbb Bíróság szabad bírói álláshelyeire azokat a jelöltek kell előnyben részesíteni, akik azoknak a felsőbb bíróságoknak az illetékességi területéről érkeznek, amelyek legkevésbé reprezentáltak a Legfelsőbb Bíróság összetételében.⁶⁰

A törvény részletesen szabályozza a Személyi és Külső Tanácsok összetételét. Előírja, hogy minden bíróság köteles Személyi Tanácsot létrehozni.⁶¹ A Személyi Tanácsnak öt tagja van, ebből ketten hivatalból tagok, hárman pedig választás útján szereznek tagságot. Amennyiben a bíróságnak több mint 100 bírása van, a Személyi Tanács választott tagjainak száma öt.⁶² A Személyi Tanácsnak hivatalból tagjai a bíróság elnöke és elnökhelyettese. Főszabály szerint a bíróság Személyi Tanácsába választói joggal az adott bíróságon, illetve az illetékességi területén lévő bíróságokon szolgálati viszonyban lévő bírók rendelkeznek.⁶³ A Személyi Tanácsba az a bíró választható, aki legalább egy éves bírói szolgálati jogviszonnyal rendelkezik az adott bíróságon, kivéve azokat a bírókat, akik hivataluknál fogva tagjai a Személyi Tanácsnak.⁶⁴ A választói jog gyakorlása hivatali kötelezettségnek

⁵⁷ RStDG 33§ 2. bek.

⁵⁸ RStDG 54§ 1. bek.

⁵⁹ RStDG 33§ 2. bek.

⁶⁰ RStDG 33§ 3. bek.

⁶¹ RStDG 36§ 1. bek.

⁶² RStDG 36§ 2. bek.

⁶³ RStDG 37§ 1. bek.

⁶⁴ RStDG 37§ 2. bek.

minősül.⁶⁵ A Személyi Tanács választható tagjainak megválasztására vonatkozó eljárást, a Tanács üléseinek összehívását és eljárási rendjét a törvény a 39-49. §§-ban részletesen szabályozza.

A törvény előírja a tartományi legfelsőbb bíróságokon és a Legfelsőbb Bíróságon a Személyi Tanácson kívül Külső Tanács létrehozását is. A Külső Tanács tagjainak megválasztására a Személyi Tanács tagjainak megválasztására vonatkozó szabályok alkalmazandók, kivéve a 38. §, 39. § (2) bekezdés utolsó mondatát és a 40. §-t.⁶⁶ A Külső Tanácsnak vannak hivatalból tagságot elnyerő tagjai. Ezek ugyanúgy, mint a Személyi Tanácsok esetében, a bíróság elnöke és elnökhelyettese. Ezen kívül van még három, a tartományi legfelsőbb bíróságok esetében, illetve öt külső tagja, a Legfelsőbb Bíróság esetében.⁶⁷ A tartományi legfelsőbb bíróságok Külső Tanácsainak külső tagjait az illetékességi területükön működő elsőfokú bíróságok Személyi Tanácsainak választott tagjai választják meg, azon bírák közül, akik az adott tartományi legfelsőbb bíróság területén rendelkeznek szolgálati jogviszonnal és erre a tisztségre megválaszthatók.⁶⁸ Hasonló elv alapján, a Legfelsőbb Bíróság Külső Tanácsának külső (választható) tagjait a tartományi legfelsőbb bíróságok Személyi Tanácsainak választott tagjai választják meg. Az a bíró választható, akinek a szolgálati jogviszonya tartományi legfelsőbb bíróságon vagy Legfelsőbb Bíróságon van, és erre a tisztségre kinevezhető.⁶⁹

4. Franciaország

A francia alkotmányos rendben a vizsgálat tárgyát képező legfelsőbb bíróság a Semmitőszék („*Cour de cassation*”). A bíróságok irányításában vezető szerepet játszik az öngazgatási szerv, a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács is. E tanács két testülettel rendelkezik: külön testületet alkotnak a bírák, külön testületet az ügyészek.

A bírák testületét a Semmitőszék első elnöke („*premier président*”) vezeti. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács bírói testülete az elnökön kívül öt ítélőbíróból, egy ügyészből, egy az Államtanács által ajánlott államtanácsosból, egy ügyvédből, és hat, sem a Parlamenthez, sem az igazságszolgáltatáshoz, sem a közigazgatáshoz nem tartozó szakértő személyből áll.⁷⁰ Őket az érintett parlamenti kamara illetékes állandó bizottsága véleményének kikérése után valamely ház elnöke jelöli. A kinevezés a köztársasági elnök joga. A köztársasági elnök nem élhet kinevezési jogával, amennyiben a bizottságok összesített elutasító szavazatai elérik

⁶⁵ RStDG 36§ 6. bek.

⁶⁶ RStDG 36a§ 1. bek.

⁶⁷ RStDG 36a§ 2. bek.

⁶⁸ RStDG 36a§ 3. bek.

⁶⁹ RStDG 36a§ 4. bek.

⁷⁰ Egy 1998-ban előterjesztett, de el nem fogadott alkotmánymódosító tervezet a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács tagjainak többségét a bírói hivatásrenden kívüli személyekben határozta volna meg (21 tag, amelyből 10 tag bíró).

a leadott szavazatok háromötödét.⁷¹ A Semmitőszék bírái közé tartoznak az elnök, a kollégiumok elnökei, a bírák és a helyettes bírák (*conseillers référendaires*). Az elnök fegyelmi ügyekben vezeti a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács munkáját.

A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács ítélőbírói testülete tesz javaslatot a Semmitőszék bíróinak kinevezésére. A kinevezés az államfő jogköre. Az eljárást e körben csak vázlatosan kívánjuk ismertetni, ezáltal kifejezésre juttatva azt a szabályozási metódust, hogy a francia legfelsőbb bíróság nem csak a karrier-bírák számára nyitott.

Általában gyakorló bírákat neveznek ki semmitőszéki bírónak (semmítőszéki tanácsosnak), de az sem kizárt, hogy jogász egyetemi tanárt, vagy államtanácsi vagy semmitőszéki „rangú” (tárgyalási jogú) ügyvédet nevezzenek ki. Maximum tíz – öt évre szóló - bírói kinevezést olyan esetekben lehet foganatosítani, ha a Semmitőszéken sajátos szakismeretre van szükség.

Érdekes, hogy a francia szakirodalomban leszögezték, hogy a kasszációs legfelsőbb bírósági hatáskör (az egyedi bírósági határozatok törvényességi ellenőrzése) sajátos jellegű, és sok esetben nem az eseti ügyekben kiemelkedő bírói tapasztalattal rendelkező bírák válnak be legjobban e feladat ellátásában, hanem az egyetemi tanárok vagy kodifikációs feladatokat ellátó szakemberek, akik könnyebben „ráéreznek” ennek a feladatnak a sajátosságaira. „Ha valaki peres bíró volt több mint harminc évig, ez sem elegendő a kasszációs technikák elsajátítására. Ez a kései tanulás, nagyon sok jó bíró számára valós problémákat jelent, és a tapasztalat azt mutatja, hogy az a bíró, aki karrierjének nagyobb részét igazgatási, szervezeti feladatkörben, valamint törvények és egyéb szabályok előkészítésével töltötte, vagy a jogász egyetemi tanár... jobban alkalmazkodik a kasszációs feladatokhoz, mint az a bíró, aki sok évet töltött el a bíróságokon. Ezért kívánatos, ha nem is megtörni, de legalább lazítani azt a kapcsolatot, amely az érdemben döntő bírót a kasszációs bíróhoz köti...”⁷² Ilyen szempontból a közigazgatási legfelsőbb bíróság feladatkörét is ellátó Államtanács (*Conseil d'État*) sajátos, elkülönülő karrierútjai esetében is jelentős számban vannak külső, köztisztviselői vagy más jogászai karriert maguk mögött tudó államtanácsosok (ők az úgynevezett külső körös rekrutáció, a „tour extérieur” során nyertek kinevezést). A bírák száma a történelem során többször változott: 1790-ben 42 volt, ezt 1795-ben 50-re növelték, majd 1800-ban 48-ra csökkentették. Ez a szám 1938-ig változatlan maradt, amikor 55-re nőtt. 1945 után a bírák száma tovább növekedett, 2002-ben számukat 88-ban határozták meg, majd 2007-ben eltörölték a bírák számának törvényi meghatározását. Eredetileg a bírákat választották, majd 1814-ben a király kapta meg a kinevezés jogát, és azóta is a kinevezési jog a végrehajtó hatalom hatásköre. A jelenleg hatályos, 1958-ban elfogadott szabályozás szerint a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki a semmitőszéki bírákat.⁷³

⁷¹ Alkotmány, 65. és 13. cikkeek.

⁷² Jacques Boré, Louis Boré: *Organisation de la Cour de cassation*, in *Répertoire de procédure civile*, Paris, Dalloz, 2015, 13. széljegyzet.

⁷³ Ordonnance no 58-1270 du 22 décembre 1958.

A kinevezés előfeltétele, hogy korábban meghatározott bírói feladatkört lásson el az illető személy. A rekturáció másik, külső útja, ha az illető személy államtanácsos; ha az *École nationale de la magistrature* igazgatója; ha az Igazságügyi Minisztérium igazgatója vagy főosztályvezetője; ha valamely állami jogi karon egyetemi tanár, legalább tíz éves egyetemi tanári és/vagy docensi kinevezéssel; ha államtanácsi vagy semmitőszéki rangú (tárgyalási jogú) ügyvéd. Eskütelre csak a bírói pályától eltérő hivatásrendhez tartozó, újonnan belépő semmitőszéki bírák esetén kerül sor. akik korábban is bírák voltak, nem kell újabb bírói esküt tenniük. A helyettes bírákat (70 fő) az alacsonyabb szintű bíróságokról nevezik ki, maximum tíz éves időtartamra. Általában tanácsadói joggal vesznek részt a tárgyaláson, kivéve, amikor ők a jelentéstevő bírák, ilyen esetben szavazati joguk is van. Egyébként a döntés előkészítése során kutatásokat végeznek, és megírják a határozatok vázlatát, tervezetét.

5. Olaszország

Olaszországban a Legfelsőbb Semmitőszék (*Corte Suprema di Cassazione*) a vizsgálat tárgyát képező legfelsőbb bíróság. Funkcióit az igazságszolgáltatás rendjéről szóló 1941. január 30-i 12. alaptörvény⁷⁴ rögzíti: a törvény pontos alkalmazásának és egységes értelmezésének, a nemzeti jogrendszer egységének biztosítása, a különböző bíróságok hatáskörének tiszteletben tartása a 65. cikk szerint. Az olasz Alkotmány szerint a bírák csak a törvényeknek vannak alávetve⁷⁵, és a bírák kinevezésére pályázati úton kerül sor.

A bírói karrier kulcsszereplője a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács (*„Consiglio superiore della magistratura”*). A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács dönt a bírák kinevezéséről, beosztásáról, áthelyezéséről,⁷⁶ előléptetéséről és fegyelmi eljárás alá vonásáról.

A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács elnöke a köztársasági elnök,⁷⁷ illetve hivatalból tagja a Semmitőszék első elnöke és főügyésze. Tagjainak kétharmadát a bírák választják a különböző csoportokból, egyharmadát a Parlament együttes ülése választja a jogi tárgyakat oktató egyetemi tanárok és a legalább tizenöt éves gyakorlattal rendelkező ügyvédek közül. Az alelnököt a Parlament által jelölt tagok közül választja meg maga a Tanács. A Tanács választott tagjainak a mandátuma

⁷⁴ Ordinalamento giudiziario - Regio decreto del 30 gennaio 1941, n. 12, Gazzetta Ufficiale del 4 febbraio 1941, n. 28.

⁷⁵ 101. cikk (2) bek.

⁷⁶ Az Alkotmány e körben előírja, hogy a bírák elmozdíthatatlanok. Hivatalukból felmenteni vagy felfüggeszteni, őket más bírósághoz vagy beosztásba áthelyezni csak a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács az igazságszolgáltatás szervezetéről szóló törvényben meghatározott okokon alapuló döntése alapján, az előírt védekezési lehetőség biztosítása mellett, vagy saját hozzájárulásukkal lehet.

⁷⁷ Alkotmány, 104. cikk (2) bek. Olaszországban a köztársasági elnököt a Parlament együttes ülése választja meg (három fordulóban kétharmados, a negyedik fordulóig abszolút többség az államfő megválasztásához szükséges többség).

négy évre szól és azonnal nem választhatóak újra.⁷⁸ Hivatali idejük alatt nem szerepelhetnek a szakmai névjegyzékekben, nem lehetnek tagjai a Parlamentnek vagy valamelyik tartományi tanácsnak.

Fegyelmi eljárást bírák ellen az igazságügyi miniszter kezdeményezhet.⁷⁹ A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács hatáskörét nem érintve az igazságügyi minisztert illetik meg az igazságszolgáltatás szervezetével és működésével kapcsolatos feladatok.⁸⁰

A legfelsőbb bíróságra történő kinevezések rendjét az 1973. évi 831. törvény részletezi.⁸¹ A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács az ítélőtáblai bírákat⁸² a Semmitőszékre történő kinevezés céljából értékeli. Az értékelés kritériumait a törvény szabja meg, ezek a felkészültség, szakmai képességek, munkaképesség és fegyelem, a feladatok ellátásának minősége. Az értékelés vonatkozásában a törvény indokolási kötelezettséget ír elő. Az értékelést az igazságügyi minisztériummal és az értékelt bírával is közlik. Jogukban áll észrevételeket is megfogalmazni. Amennyiben az értékelés nem kedvező, akkor három év után lehet újabb értékelést kezdeményezni.⁸³ Az értékelési eljárás feltételei a következők:

- a) az illető bíró legalább hét éve ítélőtáblai bírói gyakorlatot folytat;⁸⁴
- b) legalább tíz éves, az adott bírói pozíció elnyeréséhez szükséges alsóbb szintű bírói gyakorlattal rendelkezik (nem szükséges a folyamatosság);⁸⁵
- c) az értékelési eljárást kérelmezi.

A kedvezően értékelt bírót semmitőszéki bírónak nevezik ki, a prioritási kritérium a bírói gyakorlat időtartama. Mindaddig, amíg a kinevezés ténylegesen megtörténik, a bírónak el kell látnia az ítélőtáblai feladatait. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács foganatosítja a kinevezést, kérelemre vagy hivatalból, a megüresedett semmitőszéki bírói helyek függvényében. A semmitőszéki bírói kinevezés nem feltétlenül jelenti azt, hogy az illető bíró valóban a Semmitőszéken fogja hivatását gyakorolni. Ez sok esetben „csupán” minősítést és fizetési

⁷⁸ Vagyis a mandátum szüneteltetése után újraválaszthatóak.

⁷⁹ Alkotmány, 107. cikk, (2) bek.

⁸⁰ Alkotmány, 110. cikk.

⁸¹ Modifiche dell'ordinamento giudiziario per la nomina a magistrato di Cassazione e per il conferimento degli uffici direttivi superiori - Legge 20 dicembre 1973, n. 831, Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 1973, n. 333.

⁸² Törvényszéki bírát tizenegy év bírói gyakorlat után lehet ítélőtáblai bírónak kinevezni. Vö. Disposizioni sulla nomina a magistrato di Corte di appello - Legge 25 luglio 1966, n. 570, 1. cikk., Gazzetta Ufficiale del 28 luglio 1966, n. 186.

⁸³ 1973. évi 831. törvény, 6. cikk.

⁸⁴ 1973. évi 831. törvény, 4. cikk. A Disposizioni per l'aumento degli organici della Magistratura e per le promozioni Legge 4 gennaio 1963, n. 1, Gazzetta Ufficiale del 8 gennaio 1963, n. 6. alternatív útként a legalább öt év ítélőtáblai gyakorlattal rendelkező bírónak lehető teszi, hogy vizsga útján nyerjenek semmitőszéki bírói kinevezést. A vizsga tárgyai polgári jog és polgári eljárásjog (semmitőszéki határozat szerkesztése a vizsgabizottság által megadott jogeset alapján); büntetőjog és büntető eljárásjog (semmitőszéki határozat szerkesztése a vizsgabizottság által megadott jogeset alapján); közigazgatási jog (feladatmegoldás). A vizsgabizottságot a Legfelső Igazságszolgáltatási Tanács nevezi ki, az igazságügyi miniszter kérésére, a semmitőszéki bírák közül. A vizsgabizottság vezetője a semmitőszék elnöke. Mindhárom vizsgát 70-70 ponttal értékeli, az elérhető maximális pontszám 210. A vizsga sikeres teljesítéséhez elérendő minimális pontszám 168, de egyik vizsgánál sem lehet kevesebb, mint 42.

⁸⁵ 1973. évi 831. törvény, 5. cikk.

besorolást jelent. Az ítéletábrákon például a tábla elnöke vagy valamely kollégium vezetője csak olyan személy lehet, aki rendelkezik a semmitőszéki bíró minősítéssel („*magistrato di cassazione*”). A semmitőszéki bírói kinevezést követően a törvény újabb nyolc éves gyakorlatot ír elő, hogy az illető bírót vezetői-menedzseri tisztségbe lehessen kinevezni.⁸⁶

Az Alkotmány szerint a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács jelölése alapján, érdemeik elismeréseként semmitőszéki tanácsosnak meghívhatók a jogi tárgyakat oktató egyetemi tanárok és a felsőbb szintű jogszolgáltatás különleges névjegyzékébe bejegyzett, legalább tizenöt éves gyakorlattal rendelkező ügyvédek.⁸⁷ Ez az eljárás nem gyakori, de viszonylagos rendszerességgel a gyakorlatban előfordul. A külső rekrutáció viszont ki van szolgáltatva a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács diszkrecionális megítélésének, hogy kíván-e ilyen módon betölteni legfelsőbb bírósági bírói széket.

6. Spanyolország

Spanyolországban vegyes jellegű legfelsőbb bíróság működik, a Legfelsőbb Törvényszék („*Tribunal Supremo*”).⁸⁸ A Legfelsőbb Törvényszék illetékessége egész Spanyolországra kiterjed, ez az igazságszolgáltatás legfőbb szerve.⁸⁹

Spanyolországban a „*quinto turno*” (ötödik forduló) elnevezésű eljárás arra utal, hogy a Legfelsőbb Törvényszék minden ötödik üresedő legfelsőbb bírói álláshelyét a bírói karrieren kívüli jogászok töltik be, azaz olyan szakmailag kiemelkedő ügyvédek és más jogászok, akik legalább tizenöt (korábban húsz) év szakmai gyakorlattal rendelkeznek.

A kinevezés a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács (*Consejo General del Poder Judicial*) hatásköre, háromötödös többséggel. A kinevezés nem feltételez vizsgát, csak a szakmai elismertség szubjektív ellenőrzését. Spanyolországban a Legfelsőbb Igazságügyi Tanácsnak a király által kinevezett húsz tagjából nyolc megfelelő szakismerettel és legalább 15 éves szakmai gyakorlattal rendelkező ügyvéd vagy egyéb jogász; őket egyébként a Képviselőház és a Szenátus jelöli háromötödös többséggel. A huszonegyedik tag hivatalból a Legfelsőbb Törvényszék Elnöke. A jelzett minősített többség (12 szavazat a 21-ből) egyébként okozott problémát a gyakorlatban: előfordult, hogy egyik jelölt sem érte el a megfelelő szavazatszámot. A választást indokolni is kell: ezért ez a szakmai elismertség és az eredmények valódi „versenye”, de kétségtelen, hogy a választásban megjelenik a diszkrecionalitás is.

E spanyol rendszer megalkotásának a célja az volt, hogy a legkiemelkedőbb jogászoknak, akik nem a bírói karriert választották, lehetőséget biztosítsanak, hogy a legfelsőbb bíróság bírái legyenek; biztosítsák a bírótól eltérő releváns jogi hivatásrendben kiemelkedő szakmai teljesítményt nyújtó személyek számára a

⁸⁶ 1973. évi 831. törvény, 16. cikk.

⁸⁷ Alkotmány, 106. cikk (3) bekezdés.

⁸⁸ Ley Orgánica del Poder Judicial, 343-345. cikkek.

⁸⁹ Alkotmány, 123. cikk.

lehetőséget a legfelsőbb bíróság ítélkezési gyakorlatában való részvételre; illetve, hogy a bírói karrier és az egyéb jogi hivatásrendek között olyan egység jöjjön létre, amely lehetővé teszi az eltérő nézőpontok, a koncepciók gazdagságának és a sokrétű megközelítésnek az érvényesülését az ítélkezésben.⁹⁰ Hasonló rendszer működik Brazíliában is: de ott az államfő választja ki három jelölt közül, kit nevez ki minden ötödik megüresedett legfelsőbb bírói pozícióra.

7. Belgium

A Belga Királyság az 1970-es évek óta folyamatosan új alapokra helyezte alkotmányos rendszerét⁹¹, amelynek eredményeképpen a korábbi egységes unitárius állam napjainkra területi és nyelvi alapon szervezett föderációvá alakult.⁹² Az alkotmánymódosításokkal megteremtett új államberendezkedés szükségképpen az igazságszolgáltatás területére is hatást gyakorolt. A Belga Királyság 1831. évi – azóta többször⁹³, legutóbb 2019-ben módosított – Alkotmánya III. fejezete ennek tükrében meghatározza Belgium államszerkezetét a nemzetközi, szövetségi, állami, helyi politikai szintek megkülönböztetésével vertikális szinten, továbbá a hatalommegosztás, pontosabban a hatalmi ágak együttműködésének elvét horizontális szinten. Valamennyi hatalmi ág testületei és tagjai a jogállamiság elve alapján jogosultak és egyben kötelesek egymást ellenőrizni és támogatni valamennyi szinten, amelyek között az összekötő szerepet alapvetően a király személye jelenti. A vizsgálatunk tárgyát képező igazságszolgáltatás kérdését tekintve alapvetően az Alkotmány V-VII. fejezeteit, illetve az azok alapján megalkotott törvényeket érdemes elemezni, amelyek tartalmazzák a bírói hatalmi ágra vonatkozó rendelkezéseket az Alkotmánybíróság, a bírósági szervezetrendszer, illetve az Államtanács tekintetében. Az alkotmányos rendelkezések értelmében a belga igazságügyi rendszer fenti három pilléren nyugszik, ugyanakkor valamennyi pillér tekintetében a végrehajtó hatalmi ág – beleértve a királyt is – és a törvényhozó hatalmi ág egyes kapcsolódási pontjai is megfigyelhetők a hatalmi ágak együttműködésének elvére figyelemmel. Az igazságszolgáltatás rendszerét képező pillérek közül elemzésünk a második pillért, a klasszikus bírósági szervezetrendszert, és annak felsőbb fórumainak személyi jellegű kérdéseinek vizsgálatát vállalja fel. Mindazonáltal röviden a másik két pillér rendszerének – azaz az igazságszolgáltatási feladatkört egyedi ügyekben be nem töltő, de közvetett módon arra, többek között az előzetes döntéshozatali eljárás keretében ható és

⁹⁰ Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (VII, párrafo segundo): „oportunidad de acceso a la Judicatura por su cúspide para juristas ajenos a la Carrera Judicial”.

⁹¹ R. C. van Caenegem: *Bevezetés a nyugati alkotmányjogba*. Budapest, Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, 2008, 331-333. o.

⁹² Patrick Peeters, Jens Mosselmans: The Constitutional Court of Belgium: Safeguard of the Autonomy of the Communities and Regions. In: *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?* (szerk. Nicholas Aroney, John Kincaid), Toronto, Buffalo, London, University of Toronto Press, 2017, 69-71. o.; Szente: i. m. 305-313. o.

⁹³ Szente: i. m. 61. o.

ezáltal az igazságszolgáltatás részeként elfogadott Alkotmánybíróságnak, illetve a különleges hatáskörrel rendelkező, részben ítélezési feladatot is ellátó Államtanácsnak – és személyi politikájának rövid ismertetése is elengedhetetlen.

Az 1980-ban felállított Alkotmánybíróság („*Het Grondwettelijk Hof, Cour constitutionnelle, Verfassungsgerichtshof*”) tekintetében az Alkotmány 142. cikke és az 1989. január 6-i különleges törvény az Alkotmánybíróságról⁹⁴ rendelkezései értelmében Alkotmánybíróság került felállításra. Az Alkotmánybíróság személyi összetétele híven tükrözi a belga állam nyelvi alapú berendezkedését, a testület pedig valójában félig joginak, félig politikainak tekinthető.⁹⁵ A nyelvi közösség ténye értelmében a tizenkét tagú Alkotmánybíróság hat tagja francia, hat tagja flamand anyanyelvű és legalább egy tagnak emellett magas szintű német nyelvtudással is kell rendelkeznie a német nyelvű államalkotó közösség ténye okán.⁹⁶ A nyelvi közösségekből választott alkotmánybírák külön francia, illetve flamand nyelvű elnököt választanak egy éves időtartamra, azaz két alkotmánybíróági elnök vezeti a testületet. Az Alkotmánybíróság tagjait a király élethosszig – valójában hetvenedik életévük betöltéséig – tartó mandátummal nevezi ki a Szövetségi Képviselőház és Szenátus kétharmados támogatással megszavazott jelöltjei közül. A személyi összetétel különleges vonását képezi, hogy alkotmánybíróvá valamennyi nyelvi csoportban nem csak jogi szaktekintélyek, hanem politikusok is válhatnak⁹⁷. A nyelvi csoportok három tagja ennek megfelelően vagylagosan jogi szaktekintély, valamely belga jogi egyetem tanára, a Legfelsőbb Bíróság tagja, az Államtanács igazságügyi szakértője, az Alkotmánybíróság titkára lehet, míg további három tag olyan politikus, aki legalább öt évet volt képviselő szövetségi szinten. A személyi összetételt illetően a nemek egyenlőségének elve alapján az alkotmánybírák egyharmada nő. A fentiekén túl az alkotmánybíróvá válás feltétele a negyvenedik életév betöltése.

A belga igazságszolgáltatási rendszer második pillérét a klasszikus bírósági szervezetrendszer képezi az Alkotmány VI. fejezete, illetve a bírósági szervezetrendszerről szóló 1967. október 10-i törvény⁹⁸ alapján, amelynek élén a Legfelsőbb Bíróság vagy Kasszációs Bíróság⁹⁹ („*Hof van Cassatie, Cour de Cassation, Kassationshof*”) áll.¹⁰⁰ A Legfelsőbb Bíróság harminc tagú testület, és figyelemmel az alkotmányos környezetre külön francia, illetve flamand nyelvű bírákból áll, akik polgári, büntető illetve a vegyes ügyek kamaráiban látják el feladatukat. A kamarák egyebekben nyelvi alapon tovább osztottak, ugyanakkor azon bírák, akik kétnyelvűek, beoszthatók a társ nyelv ítélező tanácsaiba is. A Legfelsőbb Bíróság bírói kinevezései alapvetően nem térnek el az általános bírói kinevezés feltételeitől, amely folyamatban az 1999. március 1-én felállított Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács („*Hoge Raad voor de Justitie*”, „*Conseil*

⁹⁴ 6 januári 1989. - Bijzondere wet op het [Grondwettelijk Hof].

⁹⁵ Szente: i. m. 312. o.

⁹⁶ Peeters, Mosselmans: i. m. 82. o.

⁹⁷ Uo. 82-83. o.

⁹⁸ 10 október 1967. - Gerechtelijk Wetboek.

⁹⁹ Szente: i. m. 312. o.

¹⁰⁰ Myriam Ghyselen, Bernard Peeters: The Court of Cassation as the Supreme Body of the Judiciary in Belgium. *Bulletin for international taxation*, January/February 2016. 12. o.

supérieur de la Justice”, „Hoher Justizrat”) szerepe döntő fontosságú¹⁰¹. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács egy francia és flamand nyelvű kollégiumokra osztott, valamennyi hatalmi ágától elkülönült önálló, negyvennégy tagból álló testület.¹⁰² A tagok felét bírák és ügyészek alkotják szintén fele-fele arányban, akiket az illetékes hivatásrendek delegálnak, a tagok másik fele a Szenátus által kétharmados többséggel választott személyekből kerül ki. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács ellátja a bíróságok ellenőrzését, konzultatív testületként javaslatokat fogalmaz meg az igazságszolgáltatást érintő kérdésekben, továbbá a bírói kinevezések körében ellátja a bírák és a bírói állásra pályázók oktatását és a bírói kinevezések tárgyában javaslatot tesz. A bírósági pályázatok és az oktatási kérdések tekintetében a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács a szövetségi igazságügyi minisztériummal szorosan együttműködik, amely minisztérium a bírósági pályázatok, versenyvizsga követelmények jóváhagyására rendelkezik hatáskörrel. A szövetségi igazságügyi minisztérium egyebekben egyes infrastrukturális feladatok esetében, – különösen a költségvetés összeállításával kapcsolatosan – szorosan együttműködik a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanáccsal. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács a bírói és ügyészi kinevezésekkel kapcsolatos legfontosabb szerepe a francia, illetve flamand nyelvű kollégiumokban megalakított kinevezési bizottságokban lelhető fel.

Valamennyi bírót, így a Legfelsőbb Bíróság bíráit is a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács javaslatára a király nevezi ki élethosszig – gyakorlatilag hetvenedik életévük betöltéséig – terjedő időtartamra oly módon, hogy a bírói pályázatot a fentiekben nyelvi alapon szervezett kinevezési bizottság értékeli és kétharmados többséggel való támogatás esetén terjeszti fel kinevezésre. Valamennyi pályázat elbírálása a bírói kompetencia alapos vizsgálatát követően kerül előterjesztésre a kinevezési bizottsághoz, amely vizsgálat elemét képezi az adott bírósági szerv közgyűlésének indokolt véleményének beszerzése. Valamennyi jelölést a kinevezés előtt tizenöt nappal nyilvánosságra kell hozni. A bírói életpálya alapvető feltétele a jogi egyetemi végzettség, az állam hivatalos nyelveiben való jártasság¹⁰³ és a külön bírói vizsga letétele, ugyanakkor a vizsga megléte nem eredményez közvetlen bírói kinevezést. Figyelemmel arra tényre, hogy a bírók a belga alkotmányos rendben elmozdíthatatlanok és a fenti korláttal élethosszig nyerik el kinevezésüket, a bírói kinevezés alapfeltétele egy bírói álláshely megüresedése és az arra való sikeres pályázat a fenti eljárásrend szerint. A bírói álláshelyek megüresedését a Belga Hivatalos Lapban kell közzé tenni, és ezen közzététel által nyílik meg a lehetőség a pályázat benyújtására.¹⁰⁴ A nyelvi alapon osztott államberendezkedés okán valamennyi bíró szükségképpen valamely nyelvi csoportba tartozik, amelyet diplomája nyelve határoz meg.¹⁰⁵

¹⁰¹ Benoît Allemeersch, André Alen, Benjamin Dalle: Judicial Independence in Belgium. In: *Judicial Independence in Transition* (szerk. Anja Seibert-Fohr), Heidelberg, New York, Dordrecht, London, Springer. 2012, 317. o.

¹⁰² Uo. 315-316. o.

¹⁰³ Uo. 318. o.

¹⁰⁴ Uo. 322-323. o.

¹⁰⁵ Peeters, Mosselmans: i. m. 78-79. o.

A Legfelsőbb Bíróság bírójává történő kinevezés feltétele az általános feltételeken túl – a belga állampolgárság, jogi végzettség – a legalább tizenöt év aktív jogi gyakorlat, amely gyakorlatból legalább tíz év bírói vagy ügyési tevékenység vehető figyelembe. A pályázónak értelemszerűen flamand vagy francia anyanyelvűeknek és büntetlen előéletűeknek kell lennie. A pályázathoz mellékelni kell a fellebbviteli bíróságok, az ügyvédi kamara, továbbá azon bíróságok és ügyészségek ahol a pályázó a pályázata időpontjában tevékenykedik vagy velük kapcsolatban áll indokolt véleményét. A pályázatot és mellékleteit az igazságügyi miniszternek kell benyújtani, aki azt továbbítja a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsnak. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács ezt követően vizsgálja meg a legfelsőbb bírósági pályázatot és dönt annak támogatásáról vagy elutasításáról. A kétharmados támogatás esetén a jelölés felterjesztésre kerül a királyhoz, aki ezt követően dönt a kinevezéséről. Mind a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács, mind a király a kinevezést csak törvényes indok alapján tagadhatja meg.

A belga igazságszolgáltatási rendszer harmadik pillérét az Államtanács¹⁰⁶ képezi az Alkotmány VII. fejezete és az 1973. január 12 Államtanácsról szóló törvény¹⁰⁷ alapján. Az Államtanács alapvetően közigazgatási bírósággént hoz ítéletet, emellett tanácsot ad a parlamenteknek és a kormányoknak a törvénytervezetekről¹⁰⁸, így egyfajta *sui generis* tanácsadó testület és bíróság egyben. Az Államtanács közigazgatási bírósággént felfüggesztheti, illetve megsemmisítheti a közigazgatási aktusokat¹⁰⁹ amennyiben azok jogszabályba ütköznek, tanácsadó testületként pedig véleményt nyilvánít a jogalkotási aktusokról, tervezetekről, ellenőrzi a szövegek tervezetét összevetve az Alkotmánnyal vagy más magasabb szintű jogszabályokkal. Ennek megfelelően az Államtanács Közigazgatási Jogi és Jogalkotási kamarára osztott és szintén negyvennégy tagból áll francia és flamand nyelvi osztályokra osztottan.¹¹⁰ Az Államtanács tagjait a király nevezi ki az Államtanács által javasolt három főt tartalmazó jelöltlistáról élethosszig tartó időtartamra. Államtanács közgyűlése saját döntése szerint kiválasztási vizsgát is előírhat, amelynek során személyes meghallgatásra is sor kerülhet. A jelöltekről az Államtanács értékelést készít majd javaslatait közli a törvényhozás házaival és a belügyminiszterrel. Azon jelölteket, akit az Államtanács közgyűlése egyhangúlag támogat, államtanácsossá lehet kinevezni, kivéve, ha a belügyminiszter megtagadja a hozzájárulását arra hivatkozva, hogy a kinevezés általános feltételei nem állnak fent illetve, ha a kinevezés megbontaná a nyelvi és a tagállami egyenlőség kényes egyensúlyát. Amennyiben a jelzett okok nem állnak fent, a belügyminiszter értesíti a Képviselőházat és a Szenátust, amely testületek szintén vizsgálat tárgyává teszik a jelölést. Az államtanácsossá való kinevezés tehát az Államtanács, a belügyminiszter és a törvényhozás házainak egyetértésével lehetséges. Valamennyi jelölést egyebekben a Belga Hivatalos Lapban nyilvánosan közzé kell tenni. Az államtanácsossá való kinevezés feltétele a legalább

¹⁰⁶ Szente: i. m. 312-313. o.

¹⁰⁷ 12 januári 1973. - gecoördinete wetten op Raad van State.

¹⁰⁸ Ghyselen, Peeters: i. m. 13. o.

¹⁰⁹ Peeters, Mosselmans: i. m. 77-78. o.

¹¹⁰ Uo. 83. o.

harminchetedik betöltött életév, jogi végzettség és jogi doktori cím, legalább tíz éves szakmai tapasztalat, versenyvizsga vagy bírói vizsga letétele, emellett bírói alkalmasság vagy működés igazolása vagy meghatározott közigazgatási tapasztalat vagy belga jogi egyetemi oktatói minőség.

A belga igazságszolgáltatási rendszer különös problémáit napjainkban alapvetően a pénzügyi és alkotmányjogi kihívások jelentik. A pénzügyi források hiánya alapvető működési nehézségeket eredményez, amely által az eljárások elhúzódnak tendenciózusan jelentkeznek. Az alkotmányjogi probléma a nyelvi osztottságból fakad¹¹¹, a nyelvi egyensúlyra való kényes törekvés egyes bírói álláshelyek betöltését akadályozza, amely szintén működési nehézségeket és ezáltal az eljárások idejének elhúzódnakát eredményezi.

8. Hollandia

Holland Királyság 1815. évi – többször¹¹², legutóbb 2005-ben módosított – Alkotmánya VI. fejezete és a többször módosított 1827. évi igazságszolgáltatási szervezeti törvénye¹¹³ rendelkezik Hollandia európai területeinek igazságszolgáltatási szervezetéről.¹¹⁴

Az igazságszolgáltatás tagjainak felvételét, kiválasztását, képzését és kinevezésére vonatkozó ajánlásokat a bírói kar és az Igazságügyi Tanács („*Raad voor de rechtspraak*”), illetve az Országos Bírói Kiválasztási Bizottság („*Landelijke selectiecommissie rechters*”, a továbbiakban: „*LSR*”) közösen végzi, ennek ellenére a korona, tulajdonképpen a kormány és azon belül az igazságügyminiszter befolyása és szerepe domináns, illetve döntő mértékű.¹¹⁵ A bíró kinevezésének minimumkövetelményeit törvény határozza meg. A bíróvá válni kívánó személynek a holland állampolgárság, büntetlen előélet és holland jogi végzettség alapfeltételén túl legalább hét éves szakmai tapasztalattal kell rendelkeznie, amelyet a bírósági képzéseken túl az igazságszolgáltatási rendszer más részein való képzéseken való részvétellel lehet igazolni. Következésképpen a bírói pálya, illetve az ügyészi karrier egyebekben nyitott a fenti két hivatásrenden kívüli tapasztalt jogászok előtt is¹¹⁶, sőt számukra könnyített feltételek is elérhetők különösen a szakmai tapasztalat igazolását illetően.¹¹⁷ A jogvégzett, de nem bírói munkakört betöltő bírósági tisztviselők bírói pályaválasztását is segíti a rendszer azáltal, hogy a

¹¹¹ Uo. 71. o.

¹¹² Szente: i. m. 61. o.

¹¹³ 18 april 1827. - wet op de rechterlijke organisatie

¹¹⁴ A Holland Királyság karib-tengeri külbirtokai, különleges jogállású önkormányzatai (Saba, Sint-Eustatius és Bonaire), valamint társult karib-tengeri államai (Aruba, Sint-Maarten és Curaçao) az európai Hollandiától részben eltérő igazságszolgáltatási rendszerrel rendelkeznek.

¹¹⁵ Philip M. Langbroek: Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in the Netherlands. In: *Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Europe* (szerk. Giuseppe Di Federico), Bologna, Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2005. 164. o.

¹¹⁶ Ügyvédek, üzleti életben tevékenykedő jogászok – azaz hazai fogalmaink szerint jogtanácsosok, köztisztviselők.

¹¹⁷ Langbroek: i. m.. 168-170. o.

kiemelkedő tehetségű bírósági hivatalnokokat is képzésekre és ezáltal később bírói kinevezésre terjesztik fel. A bírói kinevezéshez szükséges képzésekről az igazságszolgáltatás oktatási rendszere („*Studiecentrum Rechtspleging*”, a továbbiakban: „SSR”) gondoskodik.¹¹⁸ A képzések, figyelemmel a hivatásrendek közötti nyitott rendre három képzési változatban élnek. A jogi munkatapasztalat meghatározza a beiratkozás feltételeit és a külön kiválasztási eljárás rendjét is. Ezen képzések során, továbbá a végső kiválasztási eljárásban vizsgálat tárgyát képezi a jelölt elemző gondolkodása és egyéb intellektuális képességei, döntési készsége, egyensúlya, függetlensége, kapcsolattartási és kommunikációs készsége, empátiája, társasági viszonyai, együttműködési képessége, meggyőzési készségei, kifejezési készsége, munkához való hozzáállása, függetlensége és a stresszel szembeni ellenállása.¹¹⁹

A bírói kiválasztás objektivitását és függetlenségét az Országos Bírói Kiválasztási Bizottság biztosítja, amely az igazságszolgáltatás tagjain kívül különböző társadalmi csoportok tagjaiból áll, így például a közigazgatás, az üzleti élet, az oktatás és a tudomány, az ügyvédi kamarák és az ügyészség képviselői a tagjai.¹²⁰ A tagokat a 2002-ben felállított Igazságügyi Tanács¹²¹ nevezi ki. Az Igazságügyi Tanács *quasi* bírói önigazgatási testület¹²², amely három-öt tagból áll, a tagjai fele és az elnök a bírói kar képviselője, tagja a Holland Igazságügyi Szövetség nem bíró képviselője és az igazságügyi miniszter által kinevezett személy. A testület alapvető feladata a fentiekén túl a bíróságok adminisztratív és költségvetési ügyeinek intézése, továbbá a testület az igazságszolgáltatási hatalmi ág araként jelenik meg a nyilvános és politikai vitákban is. Az Igazságügyi Tanács tagjai szintén királyi rendelet alapján nyerik el tisztségüket azon jelöltek közül, akiket az Igazságügyi Tanács ajánl és ezen ajánlást az igazságügyi miniszter elfogadja.¹²³ Az Igazságügyi Tanács az Országos Bírói Kiválasztási Bizottság útján felel az igazságügyi és bírósági tisztviselők felvételéért, kiválasztásáért és képzéséért egyben általános tanácsadói feladatot is ellát igazságszolgáltatási rendszer működésével kapcsolatban.

Az SSR által szervezett képzések elvégzését követően az Országos Bírói Kiválasztási Bizottság dönt a pályázó jelöltekről és azokról értesíti az üres bírói hellyel rendelkező bíróságokat, illetve javaslatot tesz az Igazságügyi Tanács részére a bírói kinevezésről. Az Igazságügyi Tanács a javaslatot az igazságügyminiszterrel együttesen értékeli, és amennyiben minden törvényi feltételnek megfelel a jelölt, a bírói kinevezésre tesz javaslatot az uralkodónak, aki a gyakorlat szerint a javaslat alapján élethosszig, gyakorlatilag hetvenedik életéve betöltéséig kinevezi a jelöltet¹²⁴. Kiemelendő, hogy az Igazságügyi Tanácsnak a legfőbb ítélezési

¹¹⁸ Uo. 173. o.

¹¹⁹ Uo. 166. o.

¹²⁰ Elaine Mak: *Judicial Self Government in the Netherlands: Demarcating Autonomy. German Law Journal*, Vol. 19 No. 07. 1810. o.

¹²¹ Langbroek: i. m. 161. o.

¹²² Mak: i. m. 1805-1806. o.

¹²³ Uo. 1806. o.

¹²⁴ Uo. 1815. o.

fórumok esetében a kinevezésekre semmilyen befolyása, illetve hatása nincs¹²⁵ az alábbiakban ismertettek szerint.

A Legfelsőbb Bíróság (*Hoge Raad der Nederlanden*) – amely egyebekben az alkotmánybírói feladatokat is ellátja¹²⁶ – szervezeti felépítését illetően egy elnökből, legfeljebb hét alelnökből, legfeljebb harminc bíróból és legfeljebb tizenöt különleges szolgálatban lévő bíróból áll. A Legfelsőbb Bíróság három kamarában, a polgári, a büntető, illetve az adókamara szervezeti egységeiben működik, bíráinak kinevezése a fenti eljárástól alapjaiban tér el. A Legfelsőbb Bíróság belső bizottsága jogosult kiválasztani a lehetséges jelölteket a Legfelsőbb Bíróság bírói helyeire. A kiválasztási rendszer különlegessége, hogy már bírói pályájuk kezdetén nyomon követik azon bírakat, akiket az eredményeik a Legfelsőbb Bíróság tagjává válásához méltónak ítélnék, így amennyiben a Legfelsőbb Bíróság estében bírói üresedés következik be, a bizottság dönt arról, hogy a lehetséges és nyomon követett jelöltek közül melyik lenne a legmegfelelőbb a kinevezéshez a megüresedett pozícióra is tekintettel. A bizottság ezt követően összeállítja a jelöltjei listáját, amelyet a Legfelsőbb Bíróság közgyűlése megvitát, majd három személy ajánlását nyújtja be az alsóházaknak.¹²⁷ Az alsóház ezt követően az Állandó Parlamenti Bizottságában és az Igazságügyi Bizottságában hallgatja meg a jelölteket. A meghallgatás során a jelölt politikai nézeteivel, vallásával vagy meggyőződéseivel kapcsolatban kérdéseket nem tesznek fel, kizárólag szakmai alapon zajlik a meghallgatás. A parlamenti bizottságok meghallgatását követően az igazságügyi miniszter formai szempontból is megvizsgálja a jelölt alkalmasságát, majd előkészíti a legfelsőbb bírósági kinevezéshez szükséges királyi rendeletet és azt előterjeszti az uralkodónak.

A holland alkotmányos rendszerben is felállításra került az Államtanács (*„Raad van State”*) amely szintén *sui generis* kormányzati tanácsadó szerv illetve legfelsőbb közigazgatási bírói fórum az Alkotmány, illetve az Államtanácsról szóló 1962. március 9-i törvény alapján.¹²⁸ Önmagában a közigazgatási bíráskodás rendszere korántsem egyértelmű, a szabályozás és az ügyelosztás meglehetősen fragmentált, az külön jogszabályokban ölt testet és egyes bíróságok külön ügycsoportjai esetében áll fent hatásköre.¹²⁹ Kettős szerepét tekintve az Államtanács ajánlásokat ad ki a jogalkotási tervezetekről, azok alkotmányosságáról, felügyeli a nemzetközi szerződések betartását, illetve legfőbb közigazgatási bírósággént működik. A két feladat szervezeti elkülönítést is indokol, elvégre az Államtanács elnöke a király. A trónörökös tizennyolcadik életévének betöltését követően, valamint a királyi család tagjai is részt vehetnek működésében, akik mellett a politikai pártok delegáltjai is taggá válhatnak. A fenti okokból kifolyólag jelenleg a kormányzat vizsgálja az Államtanács szerepköreiből fakadó feladatok szervezeti különválasztását. Igazságszolgáltatási szempontból a közigazgatási osztály tagjainak kinevezése bír elemzésünk szempontjából kiemelt jelentőséggel.

¹²⁵ Langbroek: i. m. 162. o.; Mak: i. m. 1807. o.

¹²⁶ Sint-Maarten társult államként egyedül állított fel külön Alkotmánybírói bíróságot.

¹²⁷ Langbroek: i. m. 174. o.

¹²⁸ 9 maart 1962 - wet op Raad van de State.

¹²⁹ Langbroek: i. m. 162. o.

A tagokat ezen osztályra is királyi rendelet alapján nevezik ki és mint *quasi* bírák elmozdíthatatlanok hetven éves korukig. A közigazgatási osztály igazságügyi feladatait csak olyan tag láthatja el, aki jogvégzett. Az Államtanács egyebekben egyéb feltételt is támaszthat és különleges esetekben a feltételektől el is térhet, amely rendelkezés az idézett reform egyik indokaként és az intézménnyel szemben megfogalmazott kritikák alapjaként áll fent. Az Államtanács tagjait egyebekben az igazságügyi miniszter javaslatára a *külgügyminiszterrel* egyetértésben királyi rendelettel nevezi ki az uralkodó, amely javaslat alapvetően politikai tárgyalások eredményeként születik meg. Az államtanácsosi tagsággal egyebekben összeegyeztethetetlen bármilyen nyilvános díjazással járó pozíció, választott tisztség, ügyvédi, közjegyzői, könyvelői, adószakértői minőség, vagy bármilyen olyan tisztség, amely a bizalom és függetlenség ellen hat.

9. Összegzés

Egyik rendszer sem nélkülözi a kritikákat.¹³⁰ Németországban a szövetségi bírák kinevezésében egy testület (Bíró Választási Bizottság) és az illetékes szövetségi miniszter vesz részt. A Testületnek van javaslattételi joga, amelyet a miniszter vagy elfogad, vagy vétőjoggal él ellene. Azt a jelöltet, akit a Bizottság és a miniszter is támogat, a Szövetségi Elnök nevezi ki. A Bizottság összetétele arra enged következtetni, hogy nem minősíthető a bírák önigazgatási szervének. A tagok felét a tartományi miniszterek alkotják, a másik felét pedig a Képviselőház választja meg. A választható tagoknak nem kell feltétlenül a bírói hivatásrendből származniuk. A vonatkozó törvény szerint a megválasztás kritériuma meglehetősen tág megfogalmazást nyert: a „jog világában”, vagy szó szerint a „jogéletben” („*Rechtsleben*”) tapasztalatot szerzett személy. A tartományi bíróságokra a bírák legtöbb esetben a szövetségi bírák választására vonatkozó szabályokhoz hasonló előírások szerint kerülnek megválasztásra. Vannak azonban olyan tartományok is, amelyekben a bíró kinevezésére az illetékes miniszter egyedül tesz javaslatot, tehát ahol nincsenek bírói választói bizottságok. Ahol vannak, ott is meglehetősen eltérő a bizottságok összetétele, kisebb-nagyobb politikai befolyásnak lehetőséget teremtve.

Ezzel szemben Ausztriában a szövetségi bírakat a Szövetségi Kormány kérelmére a Szövetségi Elnök nevezi ki. Javaslatot azonban az erre a célra létrehozott tanácsok („*Senate*”) tesznek. Az osztrák jogban a bírák kinevezési

¹³⁰ Elemzésünk európai fókuszú okán nem tárgyalt – de esetleges jövőbeni kutatások egyik tárgyaként alapvetően vizsgálendő – Japán legfelsőbb bírósága is érdekes e szempontból, ahol a bírakat, a karrier-bírák, jogász egyetemi tanárok, ügyészek, jogászok közül a miniszterelnök nevezi ki. Vö. Ramseyer J. Mark, Nakazato Minoru: *Japanese Law: An Economic Approach*, Chicago, University of Chicago Press, 1999, 17. o. A politikai elem, ha nem is annyira közvetlenül, mint Japán esetében, több vizsgált állam esetében megjelenhet. Japán igazságszolgáltatásáról mégis leszögezték, hogy „a japán bírák összességükben a politikai szempontból legfüggetlenebbek és egyénileg a legbecsületesebbek, valamint a legmegbízhatóbbak között vannak a világon.” Lásd John O. Haley: *Litigation in Japan: A New Look at Old Problems*. *Willamette Journal of International Law and Dispute Resolution*, 2002, 10, 139. o.

eljárásának függetlenségét számos jogi megoldás fokozza. Egyrészt, a javaslatételre jogosult tanácsok bírói öngazgatási szervezetek minősülnek, mert tagjai csak bírák lehetnek, választói joggal pedig szintén csak bírák rendelkezhetnek. Másrészt, minden egyes bírói álláshelyet kötelezően meg kell nyilvánosan hirdetni (néhány kivételtől eltekintve), amelyre legalább három személyt kell javasolni, illetve legalább kétszer annyi személyt, ahány álláshely került meghirdetésre, amennyiben több szabad bírói álláshelyet együttesen hirdettek meg. Amennyiben az értékelési eljárásban a tanács úgy dönt, hogy valamelyik pályázót személyesen szeretné meghallgatni, erről a többi pályázót is értesíteni kell. Amennyiben a másik pályázó is igényli, hogy személyesen hallgassák meg, az ilyen jellegű kérelmet a tanácsnak kötelezően jóvá kell hagynia.

A holland igazságszolgáltatási rendszer igazgatási kérdései tekintetében az Államtanács személyi összetételén és ott a külügyminiszter okán szerepet kapó külügyi szempontokon túl további kritikaként rögzíthető, hogy az általános bíróságok igazgatása alapvetően nem öngazgatási jellegű, a bíróságok költségvetési kérdéseit döntően az igazságügyi minisztérium állítja össze. Hangsúlyozandó, hogy az Igazságügyi Tanács nem tekinthető öngazgatási szervnek¹³¹ a fentebb ismertetett felépítéséből fakadóan, és ugyan valamennyi kormányzati ágtól független, szoros együttműködése az igazságügyi minisztériummal állandó feszültségek forrása. A feszültségek különösen a bírák kiválasztása és menesztése¹³², illetve egyes kérdések – különösen a finanszírozási tárgyú operatív működés tekintetében¹³³ – figyelhető meg, amely utóbbi esetkörben a miniszter utasításokat is adhat¹³⁴ az Igazságügyi Tanács részére arra figyelemmel, hogy a költségvetés továbbra is a minisztérium felelőssége. Az Igazságügyi Tanács egyetértésével a döntés befolyásolása nélkül egyes ügycsoportok tekintetében átcsoportosítások is alkalmazhatók.¹³⁵ A bírák kinevezését tekintve alapvetően a karrierbírák rendszere érvényesül, azonban a modell árnyalja, hogy az igazságügyi miniszter domináns szerepben van a hatályos jog szerint. A holland rendszer kritikussai kiemelik e körben, hogy valójában és ténylegesen a karriermódel ellenére a bírói kar bírói vezetői kezében van ténylegesen a kinevezések *de facto joga*¹³⁶, így a szabályok ellenére a rendszer korántsem működik transzparens módon. A kritikákra adott részbeni válaszként az Igazságügyi Tanács a bírói kinevezésekkel kapcsolatos hatásköreit ennek tükrében jórészt az Országos Bírói Kiválasztási Bizottságra delegálta, és ezen bizottság döntéseinek továbbítását vállalja fel, ugyanakkor egyre többen szorgalmazzák a rendszer tényleges reformját és mutatnak rá a tényleges öngazgatás hiányaira.¹³⁷

Általános, összehasonlító jogi szempontból a belga rendszer tekintetében különös jelentőséggel bír, hogy a három fő bírói fórum tekintetében külön-külön karriermódellek figyelhetőek meg. A politikum leghangsúlyosabban – természetéből

¹³¹ Mak: i. m. 1818. o.

¹³² 18 april 1827. - wet op de rechterlijke organisatie 86. cikk.

¹³³ Langbroek: i. m. 162. o.

¹³⁴ 18 april 1827. - wet op de rechterlijke organisatie 91. és 93. cikkek.

¹³⁵ 18 april 1827. - wet op de rechterlijke organisatie 96. cikk.

¹³⁶ Langbroek: i. m. 183. o.

¹³⁷ Mak: i. m. 1815-1827. o.

fakadóan – az Alkotmánybíróság esetében jelenik meg, ahol az alkotmánybírák fele *expressis verbis* politikus¹³⁸, pontosabban korábbi politikusok közül kerül kiválasztásra. Az Államtanács – kettős szerepéből is kifolyólag – szintén személyi összetételét tekintve a mindenkori kormányzat és parlament konszenzusa eredményeképpen nyeri el végleges személyi összetételét, amely testületi tagság egyebekben nyitott a közigazgatási tapasztalattal vagy egyetemi karrierrel rendelkező jogászok előtt is. A bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság esetét vizsgálva alapvetően a professzionális karrierbírák rendszere figyelhető meg, ugyanakkor a bírói kinevezés és a legfelsőbb bírói testületbe való kinevezés az ügyészi hivatásrend tagjai előtt is nyitott. Mindazonáltal kiemelendő, hogy a fragmentált államberendezkedés okán a politikum befolyása közvetlenül vagy közvetetten a bírói kinevezések esetében is megfigyelhető.¹³⁹

Érdekes megoldást alkalmaz Spanyolország, ahol kötelező mechanizmus biztosítja, hogy a legfelsőbb bírósági bírák egyötöde a bírói karrierúthoz képest „kívülről” érkezzen. Franciaországban és Olaszországban is nyitott a rendszer, a legfelsőbb bíróságokra a bírói életpályától eltérő karrierutat járó jogászok is kinevezhetőek, sőt, Franciaországban a releváns szakirodalomban azt a következtetést vonták le, hogy a kasszációs bírói kinevezést még szélesebb körben meg kellene nyitni a nem klasszikus bírói pályáról érkező, nyilván magas képzettségű és szakmai elismertségű jogászok előtt.

A fentiek jelzik, hogy a legfelsőbb bíróságok bírói rekrutációjának ideális modelljét nehéz meghatározni, ugyanis több eltérő modell létezhet. Ezek mindegyike az adott államban legitimnek tekinthető, és biztosítja a legfelsőbb bírósági feladatkör megfelelő ellátását. Az egyértelműen leszögezhető, hogy számos megfontolandó érvet lehet felhozni amellett, hogy a legfelsőbb bíróságok szervezetében ne csak karrier-bírák vegyenek részt: leginkább a jogegységesítő tevékenység sajátos, adott esetben értékválasztásokat is megjelenítő jellegét, illetve a legfelsőbb bíróság ítélkezési tevékenységben az egymástól eltérő, de egyaránt értékes szakmai tapasztalatok és az eltérő látásmódok megjelenítését.

¹³⁸ Peeters, Mosselmans: i. m. 85. o.

¹³⁹ Uo. 85. o.