

Menekültügyi válsághelyzetben a bíróságok

A menekültüggyel kapcsolatos bírósági eljárások a közelmúlt törvénymódosításai folytán kafekai perekké változtak. Ennek belátásához elegendő csak magunk elé képzelni azt a szír vádlottat, aki a kiutasítását kimondó bírói ítéletet és az annak alapjául szolgáló vádakat azért nem érti meg, mert a hatályos jogszabályok szerint az eljárás során sem a vádiratot, sem az ítéletet nem kell lefordítani az anyanyelvére. De a menekültügyi bírászkodás ezen túlmenően is ezer sebből vérzik. Az anyanyelvhasználat jogának korlátozásánál ugyan kevésbé látványos, de jogállami szempontból legalább annyira súlyos aggályok merülnek fel ebben az ügycsoportban a bírói szervezetrendszer vonatkozásában is. A bírák kijelölésének átláthatatlan feltételei, bizonytalan egzisztenciájú, határozott időre kinevezett bírák kirendelése, valamint az ügydöntő hatáskörrel felruházott bírósági titkárok bevetése egyaránt az alkotmányosság elleni alattomos támadásként értékelhető.

1. Új törvényi szabályok

Kezdjük a „könnyen hozzáférhető” tényekkel. Az újonnan bevezetett, határozással kapcsolatos bűncselekmények¹ – határozás tiltott átlépése, határozás megrongálása, határozással kapcsolatos építési munkák akadályozása, valamint az ezekkel halmazatban álló bűncselekmények – elbírálására szeptember 30-ig kizárólagos illetékességgel a Szegedi Törvényszék, illetve a Szegedi Járásbíróság rendelkezett, míg a határon lefolytatott eljárások eredményeként, az elfogadhatatlanság tárgyában hozott menekültügyi határozatok bírósági felülvizsgálatára a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság rendelkezett kizárólagos illetékességgel.²

Szeptember közepén jött a hír, hogy a fenti rendelkezésekkel összhangban mintegy 130 bíró segíti majd kirendeléssel a Szegedi Törvényszék munkáját, mindemellett pedig az egyes törvényszékek és ítélőtáblák elnökei számos bírósági titkárt és bírósági tisztviselőt rendelnek ki a várható válsághelyzet kezelésére. Az Országgyűlés a 2015. szeptember 29-én megtartott rendkívüli ülésén megszavazta az egyes polgári és büntető ügyekben eljáró bíróságok illetékességéről szóló törvényjavaslatot, amely szerint a határozással kapcsolatos bűncselekmények elbírálását, valamint a határon lefolytatott eljárások eredményeként az

¹ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 352/A-352/C. §. A Btk.-t e tényállásokkal az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény egészítette ki 2015. szeptember 15-i hatállyal.

² A kizárólagos illetékességekről ugyancsak a 2015. évi CXL. törvény rendelkezett.

elfogadhatatlanság tárgyában hozott menekültügyi határozatok bírósági felülvizsgálatát már nem csak Szegeden, hanem Pécsen és Zalaegerszegen is tárgyalják a bírák.³ A törvény a kihirdetését követő napon lépett hatályba.

Első ránézésre nincs ebben semmi különös, egy valós jelenségre reflektál a jogalkotó, megnövekedett ügyteherhez „megerősített bíróság” dukál. Mindemögött azonban súlyos jogállami aggályokat találunk. Az ezzel kapcsolatos nehezebben hozzáférhető tények új megvilágításba helyezik a menekültproblémát.

2. Bírósági titkárok bírószerében

A bíróságoknak párhuzamosan két eljárástípussal kell megküzdeniük. Az elfogadhatatlanság tárgyában hozott menekültügyi határozatok bírósági felülvizsgálata (vagyis a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal határozatai ellen benyújtott jogorvoslati kérelmek) esetében a bíróságokkal szemben felhozható legfőbb alkotmányos kifogás, hogy a frissen módosított menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény alapján szeptember 15-től ezen ügyekben (pontosabban az ún. határon lefolytatott eljárások során) „az érdemi határozat meghozatalára is kiterjedően” *bírósági titkár* is eljárhat [71/A. § (9) bek.].

A bírósági titkárok alkalmazhatóságával – a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény vonatkozásában – az Alkotmánybíróság 1/2008. (I. 11.) számú határozatában behatóan foglalkozott. Jogállami alkotmányunk rendelkezéseire alapozva megállapította, hogy a bírósági titkár és a hivatásos bíró között több lényeges különbség van. Ezek közül kiemelkedik az, hogy „a bírósági titkárt az Alkotmány a bírói szervezetről szóló X. fejezetében nem említi és a titkárt nem a köztársasági elnök nevezi ki e tisztségére”. A testület véleménye szerint bírósági titkárok döntéshozatali jogkörökkel való feljogosítása a bíróságok (pontosabban az ítélező bírák) tehermentesítése céljából történt. Ez a jogalkotói cél viszont az Alkotmánybíróság szerint nem vezethet arra az eredményre, hogy az Alkotmány kifejezett rendelkezésével ellentétes módon, az igazságszolgáltató, érdemi ítélező tevékenység kikerüljön a hivatásos bírák hatásköréből. A bírósági titkárok egyesbíróként való alkalmazása az Alkotmánybíróság szerint alkotmányellenes, ugyanis „a bíróságok általi érdemi ítélező tevékenység végzésére az Alkotmány 46. §-ának rendelkezései alapján csak egyesbíró jogosult”.

A jogállami alkotmányos ellenérvek, az Alkotmánybíróság által kimunkált elvek ebben a kérdésben sem izgatták a kétharmados többséggel rendelkező kormányzatot. 2010-ben a jogállami alkotmány 46. § (3) bekezdésének módosítása folytán alkotmányi szabállyá vált, hogy a helyi bíróság hatáskörébe tartozó, törvény által meghatározott ügyben, egyesbíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat. Ezt a rendelkezést szinte azonos tartalommal az Alaptörvénybe is beleírták: a kifejezetten az alkotmánybírósági gyakorlat felülírására bevezetett alkotmányi rendelkezést az Alaptörvénybe is átmentették. Az Alaptörvény ennek alapján kimondja, hogy törvény által meghatározott ügyekben, egyesbíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat [27. cikk (3) bek.]. Ezen „alkotmányozó gesztusra” alapozott menedékjogi törvénymódosítással pedig szabaddá vált az út, hogy a nagy szakértelmet igénylő és ténylegesen emberi sorsokról döntő határozatokat ezentúl bírósági titkárok is meghozhassák, akik státuszának törvényi szabályozása nem garantál a bírókéhoz mérhető függetlenséget.

³ Az egyes polgári és büntető ügyekben eljáró bíróságok illetékességéről szóló 2015. évi CXLVI. törvény.

3. Kirendelt és kijelölt bírák

A menekülthelyzetet érintő másik eljárás az újonnan bevezetett, határozással kapcsolatos bűncselekményekkel kapcsolatos büntetőügyek köre. A büntetőeljárás kódex szerint a határozással kapcsolatos bűncselekmények esetén a járásbíróság hatáskörébe tartozó ügyben kizárólagos illetékességgel a Szegedi Járásbíróság, törvényszék hatáskörébe tartozó ügyben a Szegedi Törvényszék, illetve a szeptember 29-i módosítás nyomán a Pécsi Járásbíróság és a Pécsi Törvényszék, valamint a Zalaegerszegi Járásbíróság és a Zalaegerszegi Törvényszék jár el [17. § (6) bek.]. Ezen eljárásokban a törvény értelmében az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnöke által kijelölt bíró járhat el [542/J. §], akik közül többeket az OBH elnöke kifejezetten ezért rendelt ki az illetékes bíróságokra.

A határozással kapcsolatos új bűncselekmények és az ezek elbírálására kialakított új eljárási szabályok⁴ (pl. anyanyelvhasználat jogának korlátozása, fiatalkorúakra vonatkozó speciális szabályok alkalmazásának kizárása) alkotmányellenességére már sokan felhívták a figyelmet. Ugyanakkor nyilvánvaló a határozat újonnan bevezetett büntetőjogi védelmével kapcsolatos kormányzati szándék is: a határozaton át érkező menekülő embereket büntetőjogi felelősségre kell vonni és ki kell utasítani. Az új szabályok szerint ezeket, az aktuális kormányzati politikai célokat szolgáló pereket kizárólag az *OBH elnöke által kiválasztott bírók* tárgyalhatják.

Mindezzel kapcsolatban felmerülhetnek olyan alkotmányos aggályok, amelyekre hivatkozva az Alkotmánybíróság 2013-ban alkotmányellenesnek minősítette a bírósági szervezeti törvény és a büntetőeljárás kódex ügyáthelyezésre vonatkozó rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság 36/2013. (XII. 5.) számú határozatában kifejtette, hogy az Alaptörvényben – a strasbourgi bíróság ítélezésének alapjául szolgáló Emberi Jogok Európai Egyezményével összhangban – előírt törvényes bíróságra vonatkozó követelmény magában foglalja a törvényes bíróhoz való jogot, azaz a törvényben előre meghatározott hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend szerint kijelölt bíróhoz való jogot. Az Alkotmánybíróság szerint a törvényes bíróhoz jog garanciális érvényesülése alól az ügyáthelyezéseket lehetővé tevő rendelkezések úgy engedtek kivételt, hogy nem határozták meg az áthelyezések feltételeit. A szabályozás az eljáró bíróság kijelölését az Országos Bírósági Hivatal elnökének szabad belátására bízta, ami sértette a jogot a törvényes bíróhoz. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a garanciális elemeket nélkülöző szabályozás a pártatlan bírósághoz való jog követelményeit is sértette. Az ügyáthelyezés e követelményekkel csak abban az esetben egyeztethető össze, ha a törvényhozó az áthelyezés szabályait átlátható, előre rögzített, világos módon megadja. A pártatlanság objektív követelménye ugyanis csak akkor teljesül, ha a szabályozás kellő garanciát biztosít minden kétely kizárásához. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált rendelkezések az Alaptörvényből és az egyezményből egyaránt következő, a pártatlanság és a pártatlanság látszata követelményének nem tettek eleget.

A menekültügyi büntetőperekben az OBH elnöke ugyan nem az ügyeket helyezi át más bíróságra, hanem a bírókat rendeli, illetve jelöli ki a friss törvénymódosítással generált tömeges perekhez, de az alkotmánybírósági érvelés alapján ezzel kapcsolatban is jogosan merülhetnek fel ugyanazok az aggályok. Vajon az illetékes szegedi, pécsi, zalaegerszegi

⁴ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) új XXVI/A. Fejezete, Eljárás a határozással kapcsolatos bűncselekmények esetén (542/D-542/M. §).

bíróságokra történő „bíróáthelyezések” és bírókijelölések során világosak a kiválasztási szempontok?

4. „Előzetes alkalmazkodás” a menekültügyi eljárásokban?

Az OBH elnöke a büntetőeljárás kódex fentebb már ismertetett 542/J. §-a alapján szeptember 14-i határozatában⁵ negyvenegy bírót jelölt ki a határozattal kapcsolatos büntetőügyek tárgyalására. A máshonnan (vagyis nem a Szegedi Járásbíróságról vagy a Szegedi Törvényszékről) kijelölt kilenc bíróból négyet is találhatunk, akiknek jelenleg *határozott időre szól bírói kinevezésük*⁶, egyikük alig egy hónapja, 2015. szeptember 1-én kapta meg bírói kinevezését. A következő kijelölési hullámban az OBH elnöke szeptember 21-én és október 2-án további bírakat rendelt és jelölt ki a határozattal kapcsolatos büntetőügyek és a felülvizsgálati eljárások tárgyalására.⁷ E kijelölésekről és kirendelésekről szóló határozatok⁸ által említett bírák közül hat bíró is határozott időtartamú kinevezéssel rendelkezik.⁹ Mi ezzel a probléma jogállami szempontból?

A határozott időtartamú bírói kinevezés intézményét szakmai elemzések¹⁰ már a 2000-es évek elején a központi elvárásoknak való megfelelésre készítés egyik elemeként értékelték, a közelmúltban pedig a Velencei Bizottság vizsgálta a határozott idejű kinevezés jogállami aspektusait. A Velencei Bizottság szerint a határozott idejű bírói kinevezés a bírói függetlenség szempontjából bírálható, mert az ügyek meghatározott módon való eldöntésére irányuló nyomás nehezedhet a bíróra. Továbbá a bírói kinevezés előtt évekig bírósági titkári pozíciót kell betölteni, ami azt jelenti, hogy a bírói tevékenységet ellátó személy (bírói titkár) egészen határozott idejű bírói kinevezéséig, több éven át egzisztenciálisan bizonytalan helyzetben van. Emiatt máshogy viselkedhet, mint az a bíró, aki határozatlan időre van kinevezve.

Mind az újonnan kreált határozattal kapcsolatos bűncselekmények miatti büntetőeljárások és az ehhez kapcsolódó megnövekedett ügyteher, mind a BÁH-határozatokkal kapcsolatos felülvizsgálati eljárások (különösen a határon lefolytatott eljárások újonnan bevezetett intézménye miatti) jelentős megszorodása a kormányzat tudatosan generált, aktuális politikai célú beavatkozásának következményei. A ügyek mikénti eldöntésével kapcsolatos kormányzati szándék is világos. Ezekben az ügyekben bírósági titkárok és határozott időtartamra kinevezett bírák alkalmazása, a bírák kijelölésének nem világos szempontrendszer a független és pártatlan ítékezésnek legalábbis a látszatát sérti.

2015. október 19.

⁵ 434/2015. (IX. 14.) OBHE számú határozat

⁶ 198/2014. (V. 29.) KE határozat; 371/2015. (IX. 2.) KE határozat; 284/2014. (VIII. 1.) KE határozat; 98/2012. (V. 2.) KE határozat

⁷ 455/2015. (IX. 21.) OBHE számú határozat és 464/2015. (X. 2.) OBHE számú határozat

⁸ 454/2015. (IX. 21.) OBHE számú határozat, 455/2015. (IX. 21.) OBHE számú határozat és 464/2015. (X. 2.) OBHE számú határozat

⁹ 509/2013. (XII. 20.) KE határozat; 378/2013. (VIII. 30.) KE határozat; 15/2013. (I. 21.) KE határozat; 160/2013. (IV. 3.) KE határozat; 110/2013. (III. 5.) KE határozat; 218/2013. (V. 2.) KE határozat

¹⁰ Lásd pl. Fleck Zoltán: A bírói függetlenség állapota, *Fundamentum*, 2002. 1. szám, 35. o.