

## **Madai Nóra<sup>1</sup>: Adalékok az 1997-es igazságszolgáltatási reform értékeléséhez**

Debreceni Jogi Műhely, 2009. évi (VI. évfolyam) 3. szám (2009. július) 34-55.

### **Bevezetés**

2007-ben volt 10 éves a magyar igazságszolgáltatás reformja, így aktuális annak feltérképezése, hogy mennyire volt eredményes a reform, milyen mértékben valósultak meg az eredeti elképzelések, vagyis egy évtized alatt hova jutott az igazságszolgáltatás. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács is szükségesnek találta a reform hatályosulásának vizsgálatát, ezért felkérte ennek elvégzésére az Eötvös Károly Közpolitikai Intézetet, a Pázmány Péter Katolikus Egyetemet, és a Pécsi Tudományegyetemet. Ezen intézmények kutatásainak eredményeire támaszkodtam a tanulmány megírása során. Magyar állampolgárként és persze joghallgatóként egyaránt elengedhetetlenül fontosnak tartom az igazságszolgáltatás jogállamhoz méltó működését, ezért is választottam ezen problémakör ismertetését a dolgozatom témájául.

Az igazságszolgáltatás a hatalmi ágak egyikeként, a jogállamiság garanciális szabályainak a megtartásáért felel. Önkéntes jogkövetés hiányában szükség van az állam beavatkozására, mely a bíróságok jogalkalmazásában ölt testet. Egyfajta kontrollt valósít meg az igazságszolgáltatás a társadalom egésze felett, ide értve a végrehajtó és jogalkotó hatalmi ágakat is.

A II. világháborút követően Magyarország szovjet hatalmi befolyás alá került, melynek egyik sajátos eredménye, hogy az államszervezet tagoltságának kialakításában a marxi hatalomegység elmélet elképzelései domináltak.<sup>2</sup> A montesquieu-i hatalommegosztási elmélet ezzel ellentétes elveket fogalmaz meg a megfelelő hatalomgyakorlás vonatkozásában. A marxista elképzelés szerint az állam hatalma úgy valósulhat meg a leghatékonyabban, ha a hatalom koncentráliódik a törvényhozás keretei között, mely a jogállamiság tükrében az antidemokrácia megvalósulásának tekinthető.

A bíróságok is a hatalmi egység részét képezték, 1945 után szovjet mintára alakultak át. A Kádár-korszakban a normatív szabályozás növekedése azt eredményezte, hogy formálisan ugyan, de érvényesül a bírói függetlenség, ugyanis a bírák csak a törvényeknek vannak alávetve, így ítélezésük helyessége a jogszabályalkotás által legitimálva van. Vagyis az alkalmazott joganyag, az alkalmazás módját meghatározó eljárási rend és a jogrendszer gyakorolják a legnagyobb hatást a jogalkalmazásra, ezen elemeket pedig hatalmi tényezőként determinálják. (Fleck, 2001). A minisztérium irányító akarata a megyei bírósági elnökök közvetítésével jutott el a bírákhoz. A megyei elnököket a miniszter nevezte ki, így hierarchikus kapcsolat jött létre közöttük. Fleck a korszak kulcsfiguráinak nevezi a megyei elnököket, ennek oka, hogy irányítási jogkörükben eljárva, személyes hatalmukat felhasználva a pártpolitika érdekeinek megfelelően alakíthatták a jelentősebb ügyeket. Már az ügyek elosztásánál, a szignálásnál lehetőségük volt az általuk befolyásolhatóbb bíróra osztani egy-egy ügy eldöntését (Fleck, 2001).

A rendszerváltás által Magyarország államformája köztársasággá vált, mely „független, demokratikus jogállam.”<sup>3</sup> Az államberendezkedés ilyen irányú változása demokratikus jogalkotót feltételez, amelynek — az előbb ismertetett szocialista bírósági rendszer sajátosságaira tekintettel — számos változtatást kell végeznie az Országgyűlés kapuin belül.

Az igazságszolgáltatásban uralkodó, a demokratikus eszmerendszerrel ellentétes szocialista szabályozás átalakítása nem egy lépésben történt, folyamatos jogszabály-módosítások, majd az 1997-es reformcsomag vezetett a mai demokratikus helyzet kialakulásához. Az alkotmányjogi és hatalmi átrendeződést jórészt az Alkotmánybíróság hozta létre egymásba kapcsolódó döntéseivel, melyeket mint a demokrácia és a jogállam vívmányait üdvözölték (Pokol, 2003). Ezek közül kiemelkedő jelentőségű a társadalmi bíróságokról 40/1991 (VII.3.), a bírósági szervezetről 53/1991. (X.31.), a bírói függetlenségről 38/1993 (VI:11.) és a címadományozásról szóló 45/1994. (X.21.) alkotmánybírósági határozatok.<sup>4</sup>

A bíróságok helyzetét érintő jelentős törvényalkotási lépés volt a bírák, ügyészek, a bírósági és ügyészségi dolgozók előmeneteléről és javadalmazásáról szóló 1990. évi XXVI. törvény. Majd az 1991. évi LXVII. törvényjavaslat 8 pontban foglalta össze célkitűzéseit, melyek a következők: igazgatási és ítélkezési tevékenység szétválasztása, a bírák jogállásával kapcsolatos szabályozás garanciáinak kiegészítése, a bírói önkormányzatiság megteremtése. Összhangba hozza az igazságügy-miniszternek a bírák, bírósági vezetők kinevezésével és a bírák beosztásával kapcsolatos jogkörét az önkormányzati jogosultságokkal. A vezetői beosztásoknál általánossá teszi a pályázati rendszert és a határozott időre való kinevezést. Törvényi szintre emeli a bíróságok igazgatásának legfontosabb rendelkezéseit és a bírák fegyelmi felelősségének szabályait. Végezetül az egészségügyi alkalmatlanság esetére bevezeti a végkielégítés intézményét. A javaslat nem lépett fel az átfogó reform igényével, elfogadását nagy vita övezte, eldöntésében az Alkotmánybíróság határozata segített, melyben elismeri a miniszter igazgatási jogosítványait. A javaslat törvényként elfogadott rendelkezései széles jogosítványokat biztosított a bírói testületeknek (összbírói értekezlet, megyei bírói tanács, Országos Bírói Tanács). A megyei elnök esetében a kinevező az igazságügy-miniszter maradt. A törvény által jogilag is intézményesült a bírói önzigazgatás, ugyanis létrejöttek a bírósági szervezeten belül azok a testületek, amelyeken keresztül a bírák részt vehettek az igazgatásban. A bíróságokon a megyei bíróságok elnökei mellett összbírói értekezletek és megyei bírói tanácsok jöttek létre, az igazságügy-miniszter igazgatási partnereként pedig megalakult az Országos Bírói Tanács, melynek tagjait a megyei bíróságok összbírói értekezletei választották. Ezen testületeknek előzetes egyetértési és véleménynyilvánítási joguk volt a jelentősebb igazgatási kérdések tekintetében. A szervezeti rendszer átalakításával szorosan együtt jár a bérrendezés igénye is, amely szükséges előfeltétele az igazságügy reformjának (Gatter, 2004).

Az 1989-90-es rendszerváltás megteremtette a jogállamiság alapjait és az igazságszolgáltatásban egy fokozatosan kibontakozó reformfolyamatot indított el, mely 1996-ban érte el csúcspontját. Az Országgyűlés a reform legfontosabb tényezőit tartalmazó törvényeket 1997-ben fogadta el, ennek keretében az 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról hatályon kívül helyezte a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvényt.

A rendszerváltást megelőző időkben a szocialista állammodellnek megfelelően a bírói és végrehajtó hatalom szorosan összefonódott. Az összekötő szál az igazságügy-miniszter jelentette, az ő hatáskörébe tartozott a megyei és helyi bíróságok felügyelete és igazgatása. Bár az ítélkezés elvi irányítása a Legfelsőbb Bíróság feladata volt, az igazságügy-miniszter igazgatási és felügyeleti joga keretében a bíróságok szakmai tevékenységét is ellenőrizte. Az elvileg egységes bírósági szervezet igazgatásilag kettévált: a Legfelsőbb Bíróság elnökét az Országgyűlés választotta, ez nagyobb fokú pénzügyi önállóságot biztosított a testület számára a megyei és helyi bíróságokhoz képest.

Az igazságszolgáltatási rendszer átalakítását eredményező törvénycsomag célja a korszerű és hatékony bírósági rendszer kereteinek megteremtése volt, mely egyben megfelel az Európai Unióhoz való csatlakozás feltételeinek is. Ennek érdekében a törvénycsomag a következőkre koncentrált: a bíróságok igazgatását az igazságügy-minisztertől átvette az újonnan megalakult Országos Igazságszolgáltatási Tanács, ezzel véglegesen elvált egymástól a bírói és végrehajtó hatalom, s az igazságügy-miniszter által gyakorolt külső központi igazgatás belső igazgatássá vált. A Legfelsőbb Bíróság autonómiája megszűnt, igazgatási és költségvetési szempontból is integrálódott az egységes bírósági szervezetbe.<sup>5</sup>

## **1. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács**

Az 1997-es reform legmeghatározóbb lépésének tekinthető az Országos Igazságszolgáltatási Tanács létrehozása, amely európai szinten is egyedi függetlenséggel rendelkező szervezet. Az addigi miniszteri irányítással egy belső igazgatású igazságszolgáltatási modell működött Magyarországon, azonban a Tanács felállításával külső igazgatású modell jött létre.

Az OIT-tal szemben megfogalmazott kritikákat és véleményemet kívánom ebben a fejezetben kifejteni, ezt megelőzően pedig bemutatom az arra vonatkozó hatályos szabályozást az összehasonlíthatóság érdekében. Nem célom valamennyi jogszabályi rendelkezés felsorolása, a kritikusabb pontok megvitatására helyezem a hangsúlyt. Célom az, hogy kiemeljem a szervezetre vonatkozó szabályozás hiányosságait. Az igazságszolgáltatás rendszerére vonatkozó szabályozás a legkisebb mértékben sem tartalmazhat ellentmondásokat vagy hiányosságokat. A közbizalom megtartása szükségszerű feltétele az igazságszolgáltatásnak.

### **1. 1. Az OIT-ről általában**

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot (OIT) a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény hozta létre, így az 1997. december 1. napján alakult meg. Az OIT a bírói függetlenség alkotmányos elvének megtartásával ellátja a bíróságok igazgatásának központi feladatait, és felügyeletet gyakorol az ítélőtábla és a megyei bíróság elnökének igazgatási tevékenysége felett. Az OIT irányítása alatt Hivatal működik, jogi személy. Az OIT-nak és az OIT Hivatalának (a továbbiakban: Hivatal) székhelye: Budapest.<sup>6</sup>

### **1. 2. Az OIT létszámával és összetételével kapcsolatos kritikák**

Az OIT 15tagja közül 9 bíró, akiket a következő 3 lépcsős eljárás keretében választanak meg<sup>7</sup>:

- A Legfelsőbb Bíróság, Ítéző Táblák és a megyei bíróságok elnökei kötelesek a *küldöttválasztó összbírói értekezletet* legkésőbb az OIT megbízatásának lejártá előtt 4 hónappal összehívni, amennyiben határozatképtelen az értekezlet azt 15 napon belül újra össze kell hívni és létszámtól függetlenül határozatképes lesz.
- A Legfelsőbb Bíróság és az Ítéző Táblák egy-egy, a megyei bíróságok pedig 40 bíró után egy, ha a töredéklétszám a 20-at meghaladja, akkor további egy *küldöttet választanak*. Az OIT Hivatalában és az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumba beosztott bírákat a Fővárosi Bíróság létszámába számolják bele.
- A *küldöttértekezletet* a Legfelsőbb Bíróság elnöke hívja össze legkésőbb az OIT megbízatásának lejártát megelőző 2 hónappal korábbi időpontra, és egyidejűleg megküldi a küldötteknek a szakmai önéletrajzokat. (határozatképtelenség esetén lásd az első pontban leírtakat)

- Az OIT tagjait a küldöttértekezleten titkosan, szavazattöbbséggel választják azon bírák közül, akik legalább 5 éves bírói gyakorlattal rendelkeznek.

Az igazságszolgáltatással szemben megfogalmazott kritikák jelentős része az OIT összetételére vonatkozik.

1. A testületben – az elnököt is beszámítva – kétharmados bírói többség érvényesül, ami – a bíróságok öngazgatási szervezetéről lévén szó – teljesen rendjén van.

2. A bíróságok szakigazgatásának kérdéseiről a tanácsban szavazati joggal működnek közre nem bírák is.

- „Hivatalból tagja a legfőbb ügyész. Bizonyára nem abból a megfontolásból, amelyet egykoron az ügyészségről szóló 1953. évi 13. tvr. úgy tartalmazott, hogy az ügyészségek a bíróságok működése felett törvényességi felügyeletet gyakorolnak. A „kapcsolat” nem kölcsönös: az ügyészi szervezetben nincs egyetlen fórum sem, amelyben bíró – akár a Legfelsőbb Bíróság elnöke – szavazati joggal részt vehetne.
- Hivatalból tagja a testületnek az ügyvédi kamara elnöke. Az ügyvédség köztestületi autonómiájában – természetesen helyesen – nincs semmilyen bírói képviselet szavazati joggal.
- Tagja a testületnek az igazságügy-miniszter, aki a tanácsban bármiről szavazhat, a saját hatáskörében az igazságügyi igazgatásról önállóan alkothat rendeletet, természetesen felhatalmazás alapján.
- A tanács tagja még hivatalból két országgyűlési képviselő az Országgyűlés alkotmány- és igazságügyi bizottsága és költségvetési és pénzügyi bizottsága képviseletében. Ők bizonyára legjobban ismerik a képviselők közül a bírósági szakigazgatás alkotmányossági és pénzügyi-költségvetési problémáit, ám az Országgyűlésben csak egyetlen szavazattal rendelkeznek.
- A tanács személyi összetétele kétségessé teszi azt, hogy az igazi bírói autonómiát reprezentálná. Azonban ez a személyi összetétel valójában az igazságszolgáltatás autonómiáját nem veszélyezteti.”<sup>8</sup>
- A szakigazgatás szempontjából a külső tagság nem indokolatlan, ugyanis a nem bíró tagok a jogalkalmazói oldal képviselői. Szemléletük különbözősége, tekintettel jogi szaktudásukra mindenféleképpen előny bizonyos problémák megoldásához. A Tanács nem kizárólag igazgatási szervezet, hanem a bírói hatalmat megtestesítő szervezetrendszer. Az igazságszolgáltatás egyéb szereplői, valamint a többi hatalmi ág között szükségképpen lennie kell együttműködésnek. Továbbá, ha szem előtt tartjuk a bírói hatalom függetlenségének sérthetlenségét, akkor az OIT az együttműködés természetes, ugyanakkor alkotmányos intézményeként jelenik meg. A kétharmados bírói többség biztosítja az öngazgatás autonómiáját, a külső tagok pedig ennek ellenőrizhetőségét és az együttműködés szigorúan alkotmányos. A Tanács eddigi működése azt mutatja, hogy a nem bíró tagok valóban formális, ellenőrzött, mégis a nyilvánosság előtti szereplés „terhétől” mentesen képesek megjeleníteni a küldő szervezet álláspontját. Így az igazságügyért felelős miniszter, illetve képviselője – akár saját apparátusa tagjainak meghívottként történő részvétele mellett – vitathatja meg az igazságügyi ágazatot érintő fontos törvények tervezetét a bíróságok igazgatásának „keretei” között, sőt, ebben részt tudnak venni más nem bíró tagok. Az Országgyűlés delegáltjainak jelenléte alkalmas arra, hogy a törvénytervezetek későbbi vitája közvetlenül, mégis formálisan szerzett ismeretek birtokában folyjon.
- A testület bíró tagjai együtt bármikor leszavazhatják a nem bíró tagokat. Ez helyes. Csakhogy ezzel az a kérdés, hogy a nem bíró tagok miért szavazhatnak, ha realisztikus értelemben csak tanácskozási joguk van. Erre a választ a szabályozás

megváltoztatásában látom. Az előző pontban indoklásra került a külső tagok jelenlétének szükségessége, mégis zavaró a jogalkotói szándék nem megfelelő megnyilvánulása a joganyagban. Előnyösebb lenne az a megoldás, ha a nem bíró tagok ténylegesen is csak véleménynyilvánítási joggal rendelkeznének, melynek figyelembe vételét nem csökkentené a szavazati jog megvonása. Ezáltal a tényleges helyzet nem változna meg, csak a szabályozás igazodna ahhoz.

- Hagyományos magyar közjogi koncepcióban a rendőrség soha nem „igazságszolgáltatási szerv”, miként a vámőrség, a pénzügyőrség, a határőrség, az elhárítás, a nemzetbiztonsági szolgálatok sem. E funkciók igazságszolgáltatás jellegét kommunista pártállamok próbálták bizonyos időszakban elfogadtatni (*Tamás, 2007*).

3. Tamás András álláspontja szerint a mai bírósági szakigazgatási szervezet meghatározásában a bírói hatalom politikai függetlensége részben igaz, részben csak közpolitikai díszítmény. Amiatt, hogy a bírósági szakigazgatás csúcán nem az igazságügy-miniszter, hanem az OIT áll, a közjogi helyzet inkább elméletileg változott, s gyakorlatilag kevésbé. Összetétele és eljárási szabályai alapján „demokratikus”, ám ott érvényesít demokráciát, ahol annak csak elméleti, teoretikus értelme lehet (*Tamás, 2007*).

4. A megyei bírósági elnökök irányító munkáját tanácsadó-véleményező fórumok támogatják (bírói tanács, kollégiumok). Az „önkormányzatiságnak” kezdeti elemei sem mutathatók föl a helyi bíróságok izgatásában: abban csak hierarchia érvényesül.

5. A megyei elnökök eredményesen vonták ellenőrzésük alá a Tanácsot. Ennek két fontos eszköze van.

- A Tanács felállítását követően rendszeressé vált az úgynevezett konzultatív tanácskozás, amely a később, a Tanács elé kerülő stratégiai jelentőségűnek tekintett előterjesztéseket vitatja meg. A konzultatív tanácskozás tagjai a tanács tagokon kívül a megyei, ítéltáblai elnökök, illetve a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettese. A konzultatív tanácskozás formális vagy informális állásfoglalásai természetesen nem kötik a Tanácsot, az mégis figyelembe veszi azokat.
- A másik „ellenőrző” eszköz az elnökök értekezlete, amely időszakosan tanácskozik. Súlyát és jelentőségét jelzi, hogy az ítéltáblák felállítását és az „új” büntetőeljárás törvény hatálybalépését elhalasztó döntést 1998-ban a miniszterelnök egy elnöki értekezleten jelentette be (*Varga, 2007*).
- Összességében elmondható tehát, hogy a Tanács alkotmányos döntéshozó hatáskörei ellenére a bíróságok meghatározó szereplői a megyei elnökök. Befolyásuk az igazságszolgáltatási reform folytán a korábbi időszakhoz képest jelentősen nőtt. Míg az Igazságügyi Minisztérium természete szerint valóban „külső” fórum volt, amely ennek megfelelően éreztethette a központi – a bíróságok szándékaitól eltérő – akaratot, a Tanács kétharmados bírói többsége jóval finomabb akaratformálást igényel.

6. Az OIT elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, vagyis a bírósági szervezeti hierarchia csúcán álló Legfelsőbb Bíróság elnökének alá van rendelve szakmai és irányítási szempontból az egész igazságszolgáltatási rendszer, ami a függetlenség szempontjából aggályos megoldás. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy Lomniczi Zoltán 6 éves elnöki mandátuma lejárt júniusban, és az új elnök személyéről még nem tudott dönteni az Országgyűlés, így az OIT elnökhelyettese tölti be az OIT elnöki pozícióját és a Legfelsőbb Bíróság elnöki tisztségét egyaránt. Ez a jogi konstrukció joggal ad okot a függetlenség megkérdőjelezésére.

7. Nem lehet az OIT tagja az a bíró aki tartósan nem folytat ítélkezési tevékenységet, ez a követelmény a gyakorlatban azonban nem érvényesül, ugyanis az OIT tagok nagyobb része

vezető pozícióban lévő bíró, és köztudott, hogy az igazgatási feladatok ellátása mellett az ítélkezési tevékenység jelentősen a háttérbe szorul.

8. A jelenleg hatályos szabályozás súlyosan kontrollálatlan hatalmat biztosít a megyei bíróságok vezetésének. A belső hatalomkoncentrációt meg kell akadályozni! Ezt a koncentrációt a ténylegesen önkormányzati jellegű bírói testületek és a nyilvánosság képes ellensúlyozni. Senkitől nem várható saját hatalmának ellenőrzése. A jogállam intézményes garanciákon múlik (Mikó, 2007).

9. A bírák kinevezett vezetőiket általában azért választják be az elektorok közé, mert úgy gondolják, jobban jár megyéjük, ha a testületben elnöke útján képviselteti magát. S így döntenek akkor is, ha egyébként az illetőt csapnivaló vezetőnek tartják. Az elektorok gyűlésének összetétele ezt követően pedig már olyan a vezetői túlsúly miatt, hogy az igazgatás felsőbb körein kívül eső személynek a Tanács tagjává válnia gyakorlatilag lehetetlen. A szavazás menetébe ráadásul a résztvevőkön kívül senki nem láthat bele.<sup>9</sup>

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. tv. releváns hatályos rendelkezése szerint az OIT létszáma 15 fő. Tagjai: 9 bíró, az igazságügyért felelős miniszter, a legfőbb ügyész, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottsága, valamint Költségvetési és Pénzügyi Bizottsága által kijelölt egy-egy országgyűlési képviselő. Elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke. Az OIT tagjává választható az a bíró, aki legalább 5 éves bírói gyakorlattal rendelkezik.

Nem választható az OIT tagjává az, akivel szemben fegyelmi vagy büntetőeljárás van folyamatban; aki fegyelmi büntetés hatálya alatt áll; akivel szemben eljárás van folyamatban az alkalmatlanságának megállapítása iránt; aki ítélkezési tevékenységét tartósan nem gyakorolja; valamint aki hozzátartozói kapcsolatban [Pp. 13. § (2) bek.] áll az OIT elnökével, a Hivatal vezetőjével, az ítélőtábla vagy a megyei bíróság elnökével, illetve elnökhelyettesével.

### **1. 3. Az OIT jogkörére és feladataira vonatkozó kritikák**

- Az OIT feladata a költségvetési tervezet kidolgozása és az Országgyűlés elé terjesztése. Ezen jogosítvány az igazságszolgáltatás kormányzattól való teljes mértékű függetlenségét hivatott szolgálni. A gyakorlatban azonban az előterjesztésben meghatározott pénzeszközök jelentős hányadát nem szavazza meg az Országgyűlés, így megállapítható ezen jogintézmény formalitása, és az anyagi függetlenség megvalósulásnak hiánya. Ennek ellenére az OIT felállításával nagyobb anyagi függetlenség valósult meg, mint 1997 előtt, ennek részletes tárgyalása a Tanács értékelésénél történik.
- A fogalmazók felvétele a bíróságokra tulajdonképpen az elnökök szubjektív döntésén alapult. Változást hozott bírói fogalmazók központi felvételi eljárásának rendjéről szóló 5/2006. OIT szabályzat, mely előírja a kötelező pályáztatást azzal, hogy a pályázatot az elnökök írják ki. A pályázónak a Magyar Bíróképző Akadémia által szervezett írás- és szóbeli részből álló felvételi vizsgán kell részt vennie, a szóbeli vizsgabizottság elnöke a munkáltatói jogkört gyakorló bírói elnök vagy annak megbízott képviselője, tagjai pedig két olyan oktató vagy instruktor, illetve a Hivatalba beosztott bíró, aki a fogalmazóképzésben gyakorlattal és tapasztalattal rendelkezik és nem a pályázatot kiíró bírósággal áll szolgálati viszonyban. A vizsga eredményeként kapott összesített pontszámok alapján az Akadémia ajánlásnak minősülő, országos és bíróságokra lebontott listát állít fel a Tanács és a pályázatot

kiíró bírósági elnök részére (Varga, 2007). A pályázat elbírálásáról és a fogalmazó kinevezéséről azonban a pályázatot kiíró bírósági elnök dönt, vagyis a szabályozás ellenére még mindig a megfelelő kapcsolati tőke szükséges ahhoz, hogy valaki bírósági fogalmazóvá váljon. A szabályozás kijátszásához vezető kiskapu a bírósági ügyintézői munkakör, melynek betöltéséhez nem kell a versenyvizsgát letenni, ennek ellenére az ügyintéző betöltheti a fogalmazói munkakört is. „A bírósági ügyintéző felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező tisztviselő, aki a bíró feladatkörében eljárva — a bíró irányítása és felügyelete mellett — önálló felelősséggel intézi a jogszabály által hatáskörébe utalt feladatokat.”<sup>10</sup>

- A Tanács a már kinevezett bírák minősítésének és előmenetelének eldöntésére lényegében korlátozatlan jogot nyert. A bírák kinevezéséhez ugyan a köztársasági elnöki döntés szükséges, ám az előterjesztést a Tanács az elnökök javaslatának figyelembe vételével teszi meg, az elnököknek pedig a kinevelendő jövőendő bírák kiválasztásában lényegében korlátlan döntési lehetőségük van.
- A bírósági vezetői állásokra kiírt pályázatok feltételrendszere is hiányosnak nevezhető, ugyanis csak egy az ítélkezésben eltöltött időt állapít meg. A pályázatokat zártan kezelik. Az objektív kritériumok hiányában az elnök szubjektív véleménye alapján választja ki a legalkalmasabb pályázót.
- Összességében joggal tehetem azt a megállapítást, hogy a szabályozás hiányos a fogalmazók kiválasztásától kezdve a vezetői kinevezésekig.
- Az igazságszolgáltatás függetlenségét kérdőjelezi meg az OIT azon jogositványa, hogy bizonyos ügyek tekintetében soron kívüli eljárást rendelhet el. Nincs arra vonatkozóan szabályozás, hogy mi tekinthető a „társadalom széles körét érintő vagy közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügynek”, így a soron kívüli eljárás elrendelése az OIT mérlegelésén múlik. A döntésnek nincs jogszabályi háttere, így jogosan merül fel a kérdés, hogy az OIT minden esetben megfelelően dönt-e? Milyen szempontok alapján fogalmazza meg döntését? Történhet-e bármiféle befolyásolás a kormányzat irányából? A válasz igen, ugyanis az Igazságügyi és Rendészeti miniszter tagja az OIT-nak, így tehet javaslatot soron kívüli eljárás megindítására. Függetlennek nevezhető-e így az OIT testülete?
- Valójában az igazságszolgáltatás egyik legfontosabb feladata a törvényhozó és végrehajtó hatalom ellenőrzése és annak biztosítása, hogy az alkotmányos keretek között működik. A bíróságoknak nemcsak ténylegesen kell függetlennek lenni a törvényhozó- és végrehajtó hatalomtól, hanem függetlennek is kell látszani (Hack et al., 2007).

A Bszi. ide vonatkozó rendelkezései kimondják, hogy az OIT irányítja és ellenőrzi — a Legfelsőbb Bíróság elnökének kivételével — a kinevezési hatáskörébe tartozó bírósági elnökök igazgatási tevékenységét. Összeállítja a bírósági fejezet költségvetésére és a költségvetés végrehajtására vonatkozó javaslatát, amelyet a Kormány a központi költségvetési, illetve a zárszámadási törvényjavaslat részeként előterjeszt az Országgyűlésnek. Ellátja a bírósági fejezet gazdálkodásával kapcsolatos feladatokat, valamint munkáltatói és személyügyi jogkört gyakorol. Kezdeményezheti a bíróságok feladatkörét érintő jogszabály alkotását, valamint véleményezi a bíróságokat érintő jogszabályok tervezetét. Közvetlenül irányítja a belső ellenőrzést és a bírósági fejezet felügyeleti, pénzügyi ellenőrzését. Központi oktatási feladatokat is ellát.

Az OIT előzetes véleményt nyilvánít a Legfelsőbb Bíróság elnökének tisztségére jelölt személyéről és az elnökhelyettes személyéről. Az OIT kinevezi és vezetői tisztségéből

felmenti: az ítélőtábla elnökét és elnökhelyettesét, a megyei bíróság elnökét és elnökhelyettesét, a kollégiumvezetőt, a Hivatal vezetőjét és helyetteseit.

Az OIT a bírósági elnökök igazgatási tevékenységének irányítása és ellenőrzése során: figyelemmel kíséri a bíróságok igazgatására vonatkozó szabályok érvényesülését, az eljárási határidők és az ügyviteli szabályok megtartását, mindezek érdekében vizsgálatokat végez, kivételesen — bármely tagjának javaslatára — elrendelheti a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyek soron kívüli intézését.

#### **1. 4. Az OIT működésével kapcsolatos kritika**

Az OIT döntései között nagy számban szerepelnek az úgynevezett „belső” határozatok, melyek nem nyilvánosak. Üléseit zárt ajtók mögött tartja, azokról jegyzőkönyv nem készül, csak a felszólalásokat nem tartalmazó emlékeztető. Az ülések anyagát rögzítő hangkazettát egy év eltelté után meg lehet semmisíteni.<sup>11</sup> A nyilvánosság kizárását a köztudat valami fontos eltitkolásával vonja párhuzamba, így ismét megkérdőjeleződik az igazságszolgáltatás függetlensége, még akkor is, ha valójában erre irányuló lépések nem történnek.

A Bszi. általánosságban rendezi a határozathozatal kérdését, kimondja, hogy: az OIT a határozatait ülésen hozza meg. Rendkívüli vagy azonnali intézkedést igénylő kérdésben más módon is határozhat. Az intézkedések körét és a határozathozatal módját az OIT működési szabályzata állapítja meg. Az OIT a működésének rendjét — a törvény keretei között — maga állapítja meg. Vagyis a határozathozatal részletes szabályait az OIT maga állapítja meg, ez a megoldás a függetlenséget hivatott biztosítani, ennek ellenkezője valósul meg a szabályozás hiányosságával.

#### **1. 5. Az OIT elnökével kapcsolatos kritikák**

Az OIT elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, ennek ellenére az LB nem tartozik az OIT igazgatási hatáskörébe. Felesleges funkciótorlódáshoz vezet ez a kettős elnöki szerepkör, ugyanis nincs tisztázva, hogy az elnök kinek az érdekeit képviseli. Nem feltételezhetjük azt, hogy a Legfelsőbb bíróság és az igazságszolgáltatás érdekei minden esetben egybe esnek. Szerencsésebb megoldás lenne az elnök-választás jogát magára a Tanácsra bízni, ahogy ez az elnökhelyettes választása során történik (*Fleck, 2008*).

#### **1. 6. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács és a Hivatalának kapcsolata**

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (a továbbiakban: Tanács) és Hivatala működésének áttekintése során az összes szempontra jellemző, hogy elkülönítetten kell elemezni a Tanácsot és a Hivatalt.

##### **1. 6. 1. A Tanács kapcsolatrendszere**

A Tanács alkotmányos intézmény, rendelkezik hatáskörökkel, ez hordozza az igazságszolgáltatás mint hatalmi ág igazgatási sajátosságait. A Hivatal ehhez képest sokkal közelebb áll egy tipikus közigazgatási szervhez: egyszemélyi vezetés alatt áll (még ha a Tanács igen jelentős befolyást is gyakorol a működésére), belső felépítése hierarchikus, igaz, saját hatáskörrel lényegében nem rendelkezik. A Tanács és Hivatala belső kapcsolata alapvetően az önkormányzati képviselőtestület (illetve közgyűlés) és a polgármesteri hivatal



(illetve a közgyűlés hivatala) „mintájára” épül fel. A Tanács döntéseinek előkészítése, az ehhez szükséges információk összegyűjtése, rendszerezése, és a döntések végrehajtása, valamint ennek ellenőrzése egyaránt a Hivatal feladata. Következésképpen a Tanács csak arról tud dönteni, amit a Hivatal eléje tár. Ez a szerep lényeges súlyt ad a Hivatalnak, amit a Tanács még akkor sem tud teljesen semlegesíteni, ha tagjai saját előterjesztésekkel nyilvánvalóan képes befolyásolni a Hivatal önmozgását.

Közvetlenül az Alkotmány rendelkezik arról, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökét a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja, elnökhelyetteseit a Legfelsőbb Bíróság elnökének javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, illetve a hivatásos bírakat a köztársasági elnök nevezi ki. Az Alkotmánynak ezek a rendelkezései tételezik, hogy a bíróságok igazgatását végző Tanácsnak formális kapcsolatba kell kerülnie a köztársasági elnökkel, illetve az Országgyűléssel. Szintén az Alkotmányra vezethető vissza a Tanács és az Állami Számvevőszék (32/C. §) kapcsolata. A Bírósági szervezetről szóló tv. az Alkotmányon alapuló kapcsolat-tételezéseket pontosítja, illetve kiegészíti a Kormánnyal, a legfőbb ügyéssel, az igazságügyért felelős miniszterrel, a Magyar Ügyvédi Kamara elnökével a bírák felmentésére, a mentelmi joggal kapcsolatos döntések, a bíróságok illetékességi területének megváltoztatására, a Tanács összetételére, a költségvetésre, a Tanács elnökének tájékoztatójára vonatkozó rendelkezéseiben.

További kapcsolatokat tesz elkerülhetlenné a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény a Tanács és a honvédelemért felelős miniszter között (a katonai bírókra vonatkozó döntések), a Tanács és a helyi önkormányzatok között. A Hárszabály lehetővé teszi a Legfelsőbb Bíróság elnöke számára, aki egyszersmind a Tanács elnöke is, hogy részt vegyen és felszólaljon az Országgyűlés ülésein, illetve rendelkezik arról, hogy az Országgyűlés nyilvános üléséről készült jegyzőkönyvet meg kell küldeni – többek között – a Legfelsőbb Bíróság elnöke részére.

A Tanács és más alkotmányos intézmények közötti formális kapcsolatok legfontosabb ismérve, hogy általában közvetettek, írásbeliek. A bírák kinevezése vagy felmentése, a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesének kinevezése, a bíróságok illetékességi területének megváltoztatása esetén a Tanács a Hivatal előterjesztésére fogadja el a köztársasági elnökhöz címzett javaslatot, az erről szóló határozatot a Tanács elnöke (aki a Legfelsőbb Bíróság elnöke) írja alá, majd azt a Hivatal megküldi a Köztársasági Elnöki Hivatalnak. A köztársasági elnök döntése hasonló módon jut vissza a Hivatalhoz, majd onnan a megfelelő bírósághoz.

Lényegében hasonlóan formális az Országgyűlés és a Tanács közötti kapcsolat a Legfelsőbb Bíróság elnökének megválasztása esetén: a Tanács – hivatalosan – a Magyar Közlönyből értesül arról, hogy új elnökét a törvényhozás megválasztotta. Hasonló a helyzet az OIT elnökének a bíróságok általános helyzetéről és az OIT igazgatási tevékenységéről szóló tájékoztatójával, melyet az elnök évente elkészít és megküld az Országgyűlésnek. Nincs különbség ehhez képest a Tanács és az Állami Számvevőszék kapcsolatában sem: az ÁSZ vizsgálati jelentését a Tanács megvitatja, majd belső, azaz nem közzétett határozatban dönt a vizsgálati jelentés alapján készült intézkedési tervről.

Ezek közül rendszerességére tekintettel kettő érdemel kiemelés. Egyrészt a Tanács és a Kormány, illetve a Miniszterelnöki Hivatal és minisztériumok közötti kapcsolatot illetően a bírák és igazságügyi alkalmazottak állami kitüntetése, melyre a Tanács tesz előterjesztést

belső határozat alapján. Másrészt a törvény- és más jogszabály-tervezetek véleményezése, melynek során – hacsak nem a rendszeresnek tekinthető módon a Hivatal intézi – a Tanács belső határozatban dönt arról, hogy a tervezetet támogatja-e, és milyen feltételekkel.

Az eddig említett formális kapcsolatokat természetesen informális érintkezések egészítik ki részben a Tanács elnöke, részben a Hivatal vezetője vagy munkatársai részvételével, melyek időpont, és más technikai részletek egyeztetésére irányulnak. Ezek jellemzője, hogy nehezen elemezhetők, mert nincs írásos nyomuk. Kivétel ez alól a Tanács és az ÁSZ kapcsolata. Az ÁSZ jelentésének formális értékelését megelőzően ugyanis – az ÁSZ szokásos gyakorlatának megfelelően – a jelentés tervezetét megkapja a Hivatal vezetője, aki előzetes észrevételeket tehet arra. Végül az informális kapcsolatok között említendő a Tanács elnöke és a pénzügyminiszter közötti évenkénti rendszeres informális tanácskozás, amely a költségvetés betérjesztését előzi meg, valamint a Tanács elnökének a Szent Korona Testületbeli tagságából fakadó lehetőségét arra, hogy informális módon érintkezzen a köztársasági elnökkel, a miniszterelnökkel, az Országgyűlés elnökével, az Alkotmánybíróság elnökével és a Magyar Tudományos Akadémia elnökével.<sup>12</sup> Az utóbbihoz hasonló lehetőséget kínálnak az állami és nemzeti ünnepek alkalmával rendezett állami ünnepségek. Kétségtelen, hogy utóbbi alkalmak nem a Tanács szakigazgatási feladataival kapcsolatosak, viszont éppen az informális érintkezés kínál lehetőséget arra, hogy a Tanács elnöke ilyen minőségében is megnyilvánuljon. Ezeknek a kapcsolatoknak közös jellemzője, hogy bizalmasak, a nyilvánosság nem, a Tanács pedig legfeljebb elnöke beszámolójából értesül róluk (Varga, 2007).

### **1. 6. 2. A Hivatal kapcsolatrendszere**

A Hivatalra, mint a Tanács döntés-előkészítő szervére elsősorban informális kapcsolatok jellemzőek, mégpedig a napi igazgatási tevékenység által megkívánt együttműködés érdekében (minisztériumok, más intézmények igazgatási egységei).

A Hivatal lényegében úgy működik, mint egy minisztérium azzal, hogy stratégiai irányítója nem egy miniszter, hanem a Tanács, így kapcsolatai lényegében a napi munkafolyamatok által megkívántakra korlátozódnak. Saját célú kapcsolatai nincsenek, a jogszabály-előkészítés során a Hivatal tárcaként „viselkedik”, informális kapcsolatai pedig elsősorban az igazságszolgáltatásban jobban vagy kevésbé érintettekkel szorosak: az ügyészséggel, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériummal, a Pénzügyminisztériummal és az Állami Számvevőszékkal és az Országgyűlés Hivatalával (Varga, 2007).

## **2. Európai kitekintés**

A hatályos szabályozás áttekintése után ismertetem az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlását, melynek kötelező ereje nincs a tagállamokra nézve, ennek ellenére mérföldkőnek tekinthető, ugyanis hatására számos európai országban reformfolyamatok indultak meg az igazságszolgáltatás területén. Jelentős változást a bírósági igazgatási tanácsok, vagy hasonló bírósági önkormányzati szervek megalakulása jelentette.

### **2. 1. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R. (94) 12. számú ajánlása a tagállamoknak a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről**

„A Miniszteri Bizottság az Európa Tanács Alapszabályának 15/b. cikke alapján, ajánlja a tagállamok kormányainak, hogy hozzanak meg vagy erősítsenek meg minden szükséges intézkedést a bírák egyéni és a bíróságok egésze szerepének előmozdítására, továbbá függetlenségük és hatékonyságuk javítására, elsősorban az alábbi alapelvek alkalmazásával.

## 1. Általános alapelvek a bírói függetlenségről

- Minden szükséges intézkedést meg kell hozni a bírák függetlenségének tiszteletben tartása, védelme és elősegítése érdekében.
- Különösen az alábbi intézkedéseket kell megtenni:

a) Biztosítani kell a bírák függetlenségét, összhangban az Egyezmény rendelkezéseivel és az alkotmányos alapelvekkel, mint például e célból kifejezett rendelkezéseknek az alkotmányokba vagy más törvényekbe való felvételével, vagy jelen Ajánlás rendelkezéseinek a belső jogba való befogadásával. Az egyes államok jogi hagyományaitól függően ezek a szabályok előírhatják például az alábbiakat:

- a bírák által hozott határozatok a törvényben meghatározott fellebbezési eljárásom kívül más felülvizsgálatnak nem vethető alá;
- a bírák hivatalviselési idejét és javadalmazását törvényben kell meghatározni;
- a törvényben meghatározott hatáskörükben eljárva kizárólag saját maguk a bíróságok dönthetnek, arra semmilyen más szerv nem jogosult;
- a közkegyelem, egyéni kegyelem vagy más hasonló intézkedések kivételével a kormány vagy a közigazgatás nem jogosult visszamenő hatállyal bírói határozatokat érvénytelenítő döntéseket hozni.

b) A végrehajtó és a törvényhozó hatalomnak biztosítani kell, hogy a bírák függetlenek legyenek és, hogy ne hozzanak a függetlenségüket veszélyeztető intézkedéseket.

c) 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. Függetlensége biztosítása érdekében olyan rendelkezéseket kell hozni, amelyeknek gondjuk van például arra, hogy a tagjait a bírói hatalom nevezte ki, továbbá saját eljárási szabályait maga állapítsa meg.

Mindezek ellenére, amennyiben az alkotmány, a törvénykezés vagy a hagyományok lehetővé teszik a kormány részvételét a bírák kinevezésében, szükséges annak biztosítása, hogy a bírák kinevezési eljárását ne befolyásolják más indítékok, mint a fent említett objektív kritériumokhoz kapcsolódóak.

Az alábbiak a közül például egy vagy több ilyen biztosíték lehet:

- független és kivételes hatáskörű testületet kell arra feljogosítani, hogy a kormány számára a gyakorlatban követett tanácsokat adjon; vagy
- az egyén számára megadni a jogot arra, hogy független hatósághoz fellebbezhessen a határozat ellen; vagy
- feljogosítani a hatóságot arra, hogy minden illetéktelen és törvényellenes beavatkozással szemben korlátokat megállapító határozatot hozzon.

d) Az ítékezés során a bírák függetlenek, és biztosítani kell, hogy tevékenységüket akadályoztatástól mentesen és anélkül, hogy bárhonnán érkező, bármely indokból, közvetlen vagy közvetett indíttatásból, illetéktelen befolyásolástól, nyomásgyakorlástól, fenyegetéstől vagy beavatkozástól mentesen végezhesék. Törvényben kell előírni a bírákat bármely módon befolyásolni törekvő személyekkel szembeni szankciókat. A bírának az eléjük terjesztett ügyekben teljesen szabadon, belső meggyőződésük és a tényállás saját maguk által történő értékelése szerint részrehajlásmentesen, valamint a hatályos törvényi rendelkezéseknek megfelelően kell dönteniük. A bírák nem kötelezhetők a bírói hatalmon kívül álló személyeknek az eléjük terjesztett ügyek érdemi részéről számot adni.

e) Az ügyek kiosztását nem befolyásolhatja az ügyben szereplő valamelyik fél, sem a döntéssel érintett bármely más személy kívánsága. Az ügyek kiosztása történhet például sorshúzással, vagy automatikus szétosztással az abc sorrendjében, avagy ehhez hasonló más rendszer alapján.

f) Egyetlen ügy sem vonható el a bírótól alapos indok nélkül, úgy mint például súlyos betegség vagy az ügyben fennálló személyes érdek. Az elvonás indokait és a megfelelő eljárást törvényben kell szabályozni és azt nem befolyásolhatják a kormány vagy a közigazgatás érdekei. Az ügyet a bírótól elvonó határozatot csak olyan hatóság hozhatja meg, amely bírósági területen a bírákéval azonos függetlenséget élvez.

**2. A bírák akár kinevezettek, akár választottak, elmozdíthatatlanok mindaddig, amíg el nem érik a kötelező nyugdíjkorhatárt vagy hivatali idejük végét.”<sup>13</sup>**

Az ajánlásban foglaltak áttekintése után kijelenthetjük, hogy a közösségi elképzelésekkel teljes mértékben harmonizál a magyar szabályozás, amely többletkritériumokat is megfogalmaz. Posztkommunista országról lévén szó, igény van mind a társadalom, mind a jogalkotó részéről a túlszabályozásra, ez szolgálja a közbizalom megalapozását. A bírói függetlenség magyarországi megnyilvánulásának vizsgálata során figyelemmel kell lenni az ítékezésben kialakult szokásokra, beidegződésekre és tapasztalatokra. Nem feledkezhetünk meg arról, hogy a bíróság függetlenségének kiépítése, és az abba vetett közbizalom megalapozása évtizedes távlatú kihívás.

## **2. 2. Külföldi minták**

Az ajánlás ismertetése után, a hatására Európában kialakult igazságszolgáltatási modelleket tekintem át.

Három kategóriába sorolhatóak az európai igazságszolgáltatási rendszerek: a minisztériumi, a klasszikus és a vegyes modell.

### **2. 2. 1. A minisztériumi modell**

#### **Finnország**

A bírósági adminisztráció egésze az Igazságügy Minisztérium Bírósági Igazgatási Főosztályához tartozik, melynek feladata annak biztosítása, hogy a bíróságok megfelelő pénzügyi forrásokkal rendelkezzenek feladatuk ellátásához, gondoskodik a bíróságok megfelelő személyzetének biztosításáról, a bírósági épületek fenntartásáról, a telekommunikációs rendszerek működtetéséről, valamint a bírósági személyzet képzéséről.

Felelős a bírósági rendszer folyamatos reformjáért. Az Igazságügyi Minisztérium készíti elő az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabálytervezeteket és monitorozza azok megvalósulását. A minisztériumnak a bírósági adminisztrációban betöltött szerepe konfliktushoz vezethet a hatalmi ágak elválasztása szempontjából, ugyanakkor a gyakorlatban a minisztérium egyáltalán nem bír semmilyen befolyással a bíróságok ítélkező tevékenységére (*Hack et al., 2007*)

A bírósági adminisztráció a közigazgatáshoz hasonlóan eredmény-menedzsment rendszerben működik. A minisztérium készíti el a bíróságok éves működési és pénzügyi terveit, a Főosztály pedig a bíróságokkal együttműködve határozza meg a működés teljesítményének méréséhez szükséges faktorokat (produktivitás, gazdaságosság, hatékonyság). A teljesítmény elemzése évente történik. A bírósági személyzet létszáma, valamint a működéshez szükséges költségvetés megállapítása a minisztériummal folytatott tárgyalások alapján dől el (*Hack et al., 2007*).

A finn parlament a közigazgatás minden szektorára nézve eredmény-célkitűzéseket állapít meg, melyeket a költségvetéssel együtt fogadnak el. Ez a rendszer biztosítja, hogy a bíróságok közvetlenül követik saját ügyeik intézésének folyamatát, megtervezik és ellenőrzik a költségvetési pénzek felhasználását, ez azonban egyfajta többletteleher is a bírák számára, akiknek nő a működésért való felelősségük (*Hack et al., 2007*).

Az eredményorientált rendszert kritika érte, ugyanis bizonyos vélemények szerint az eredmény-kitűzések által sérül a bírói függetlenség, mindezek ellenére a minisztérium és a bíróságok is igen pozitívan értékelik a rendszert, ugyanis ez jelentős mértékben befolyásolja a bíróságok munkatervezését, ami azt is jelenti, hogy a vezető bírónak és az adminisztratív személyzetnek szoros együttműködésben kell dolgozni, és követni az ügyek számának alakulását és azok időbeli lefutását. A rendszer másik előnye, hogy az igazságügy-miniszter sokkal kiterjedtebb tudással rendelkezik a bíróságok működéséről, és ezáltal pontosan figyelemmel tudja követni, hogy mely területeken, milyen jogalkotásra van szükség. Az eredménytárgyalások szoros együttműködést követelnek meg a bíróságok és a minisztérium között. Így az eredménykitűzések sohasem önkényesek, mert kétoldalú együttműködés során kerülnek meghatározásra.

A bírákat a köztársasági elnök nevezi ki a Kormány által előterjesztett javaslatok alapján, melyet a Bírói Jelölések Testülete terjeszti elő 2000 óta. Ezen eljárás alól kivétel a Legfelsőbb Bíróság és a Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság elnökének jelölése, ugyanis e személyekre maguk a bíróságok tesznek javaslatot. A Testületnek 9 tagja bíró, elnökét a Legfelsőbb Bíróság, alelnökét a Közigazgatási Bíróság jelöli. A többi tagot a jogszabályban meghatározott bírák közül az egyes bíróságok meghatározott eljárásrendben választják meg. A testület 3 nem bíró tagja az ügyvédi kamara által megválasztott jogász, egy az ügyészi szervezet által megválasztott ügyész és egy tag az Igazságügy Minisztérium képviselőjében foglal helyet (*Hack et al., 2007*).

### **Ausztria**

Az Igazságügy Minisztérium feladata a szervezeti igazgatás és a bírák jelölése. Az alkotmány 87. §-a értelmében Ausztriában a bírák az ítélkezési tevékenységük tekintetében függetlenek, ez egyértelműen kizárja a bírósági igazgatási tevékenységet, melyet a bírák bírói panelek vagy bírók által alkotott bizottságok keretében látnak el.

A Minisztérium felel a bíróságok működéséért. Helyi szinten a bíróságok számos igazgatási feladatát a vezető bírák látják el közvetlenül a fellebbezési bíróságok elnökeinek irányítása alatt.

Az alkotmány értelmében a bírákat a köztársaság elnöke nevezi ki a kormány vagy az igazságügyi miniszter javaslatára. Az igazságügyi miniszter illetve a kormány javaslatához szükséges a jogszabály szerint erre kijelölt bírói tanács véleménye (*Hack et al., 2007*).

Az Igazságügyi Minisztériumnak a bírójelöltek és a bírák jelölésében is szerepe van, ugyanis Ausztriában karrier rendszerű a bírósági rendszer, amely azt jelenti, hogy a bíróságokon töltött 1 év gyakorlat után a bírójelölteknek egy szóbeli és írásbeli részből álló vizsgán kell átesni. Ezen vizsga eredménye alapján a területi bíróságok vezető bírói rangsorolják azon személyeket, akiket bírójelöltnak javasolnak és ezt a listát továbbítják az Igazságügyi Minisztériumhoz, melynek jogában áll a bírójelöltek személyéről döntést hozni. Ezen jelölés után a bírójelölteknek további három évet kell különböző bíróságokon gyakorlattal eltölteniük. A gyakorlati idő végén újabb vizsgát kell tenniük, ezt követően a Fellebbviteli Bíróságokon létrehozott bírákból álló panel rangsorolja a bírójelölteket. Minden megüresedett helyre három bírójelöltet lehet javasolni. A rangsorolást a Fellebbviteli Bíróságok egy erre kijelölt bizottsága tekinti át, mely a Fellebbviteli Bírósági bírákból, valamint az alacsonyabb szinten elhelyezkedő bíróságokon választott bírákból áll. A Fellebbviteli Bíróságok szintén készítenek egy listát. Mindkét lista az Igazságügyi Minisztériumhoz kerül. A bírákat a köztársasági elnök nevezi ki. Az alacsonyabb szintű bíróságokra a bírák kinevezésének jogát a köztársasági elnök az igazságügyi miniszterre ruházhatja át. A bírói bizottságok által tett javaslatok a kinevezésekre nem kötelezik a köztársasági elnököt vagy a minisztert. Mindazonáltal a gyakorlatban ezek a javaslatokat és ajánlásokat általában elfogadják, és azt a személyt nevezik ki bírává, akit elsőként javasol az erre kijelölt panel (*Hack et al., 2007*).

A bírósági vizsgáló intézményét a Fellebbezési Bíróságokon hozták létre. A bírósági vizsgáló a fellebbezési bíróság egy ítélkező bírója, feladata legalább ötvenként valamennyi osztrák bíróság rendszeres és szisztematikus vizsgálata. A vizsgálat kiterjed mind az ítélkező, mind a bírósági igazgatási tevékenységre. Elsősorban az eljárások időbeli elhúzódása, a bírói munka hatékonysága, a bírói munkateher, a bíróságok működése, strukturális felépítése, valamint a bírói munkamódszer és az azokban fellelhető esetleges hibák kerülnek vizsgálatra. A bírósági vizsgáló jelentést ír a tapasztalatairól, mely kiterjed a bíróság általános, valamint az egyes bírák teljesítményének a leírására. Tekintettel arra, hogy az egyes bírák teljesítményének értékelése bírói feladat, melyet a jogszabály speciális bírói panelek számára tart fenn, a jelentésben kizárólag az egyes bírák tevékenységének a leírására lehet szorítkozni, annak értékelésére nem kerülhet sor. A bírósági vizsgáló intézményének funkciója kimutatni bizonyos bírák, illetve bíróságok működésében fellelhető azon hibákat, melyek orvoslásra szorulnak (*Hack et al., 2007*).

A minisztériumi modell megnyilvánulására hozott két példa alapján látható, hogy bár elméletben konfliktushoz vezethet a hatalmi ágak túlzott átfedése, a gyakorlatban a fejlett demokratikus hagyományokkal rendelkező országokban ez a probléma nem jelentkezik. A végrehajtó hatalomnak a bírósági igazgatásban biztosított szerepe nem hat ki a bírák ítélkező tevékenységére, ugyanakkor együttműködésük segíti a bírósági igazgatás elszámolhatóságát, és a minisztériumok számára megfelelő tudást biztosít a szükségessé váló reformok keresztülviteléhez (*Hack et al., 2007*).

## 2. 2. 2. A klasszikus modell

### Olaszország

A Magisztrátusok Felsőbb Tanácsa a bírák és ügyészek önigazgatási testülete, mely felel a bírák kinevezésért, előmenetelért, fegyelmi ügyekért és áthelyezésekért. 27 tagból áll, melyből hárman hivatalból tagok, 8 jogtudós és 16 magisztrátus. A megbízatás 4 évre szól, és a tagságot nem lehet betölteni két egymás utáni ciklusban. A Tanács legfontosabb funkciója a bírák és ügyészek előmenetelével kapcsolatos döntések meghozatala, melynek formálisan a bírák munkájának minőségén, és a szenioritáson kellene alapulnia. A gyakorlatban azonban az előmenetel alapja a szenioritás. A Tanács másik fontos feladata a bíróságok, közigazgatási elsőfokú bíróságok, fellebbviteli bíróságok elnökének és a legfőbb ügyésznek a jelölése. A gyakorlatban azonban a jelölés ez esetben is a szenioritás alapján történik. A Tanács részt vesz a bírósági szervezetrendszerbe belépők képzésében, amelynek időtartama 12-18 hónap, ezt követően javasolják a magisztrátust egy szenior magisztrátus szakmai irányítása alá, a hosszas gyakorlati évek után a bírói, ügyészi posztokra is a Tanács jóváhagyásával lehet beosztani a tagokat. Olaszországban 28 év alatt érik el a bírói karrier csúcsát az igazságügyi rendszerbe bekerült pályázók, valódi teljesítményértékelés és versenyvizsgák nélkül (*Hack et al., 2007*). Véleményem szerint a Magisztrátusok Felsőbb Tanácsának valódi döntései a szenioritás elvének alkalmazása és a szakmai követelmények mellőzése miatt előre kiszámíthatóak, ezáltal a Tanács elveszti funkcióját.

A bírósági igazgatás szempontjából az Igazságügyi Minisztériumot kell megemlítenünk, mely elsősorban a szervezeti és működési kérdésekért felelős. A Minisztérium személyzetének nagyobb hányada magisztrátus az 50 fős törvényi maximum ellenére, ennek azért van jelentősége, mert az előmenetel, fegyelmi jogkör és valamennyi magisztrátusi státuszt érintő kérdésben a Magisztrátusok Felsőbb Tanácsának van jogköre eljárni, így sokkal inkább meg kell feleljen munkájuk a Tanács, mint a minisztérium elvárásainak. A minisztériumnak csak formális hatáskörei vannak a bírósági szervezetrendszer tekintetében, és döntéseinek jelentős része a szakmai körök elvárásai alapján történnek (*Hack et al., 2007*).

Az igazságügy-miniszternek joga van a magisztrátusok ellen fegyelmi eljárást kezdeményezni, de annak lefolytatására a Tanácsnak egy speciális tanácsa jogosult.

A költségvetési tervezet elkészítése a Minisztérium hatásköre, de az ott dolgozó magisztrátusokon keresztül közvetetten érvényesíti érdekeit a Tanács.

A Magisztrátusok Felsőbb Tanácsa létrehozatalának két következménye lett mára. Az egyik, hogy a Tanács évek alatt fokozatosan bővítette saját funkcióit és hatáskörét, túllépve ezáltal az alkotmány adta kereteket, megváltoztatva így az igazságügyi szervezet intézményi és szervezeti kereteit, melyet valójában a Parlamentnek vagy pedig a Minisztériumnak állna jogában megtenni. A másik következmény, hogy a Tanács szabályalkotó, jogalkotó funkciót teremtett magának, felülírva ezáltal az olasz igazságügyi szervezet tradicionális, bürokratikus rendszerét. A Tanács által elfogadott szabályok eredménye: gyengült a szervezeti és hierarchikus rendszer a bírák között, nőtt a bírák függetlensége, melynek mellékhatása, hogy funkcionális függetlenséget teremtettek maguknak a bírák, ami azt jelenti, hogy lehetőségük van a bíráknak, ügyészeknek autonóm módon kialakítani a mindennapi munkájukat és minden

a bürokratikus szervezethez tartozó szabályt mellőzni. Ez tulajdonképpen a munka ellenőrizhetetlenségéhez vezet (*Hack et al.*, 2007).

### **Belgium**

1999-ben Belgiumban is felállítottak egy igazságszolgáltatási tanácsot.. A 44 tagú testület egy 22 tagú flamand és egy szintén 22 tagú francia (vallon) kamarából áll, tekintettel a két meghatározó nemzetiségre. Mindkét kamarában a tagok felét bírák és ügyészek alkotják, akiket maguk a bírák és az ügyészek választanak meg, míg a tagok másik fele a Szenátus által megválasztott szaktekintély. A testület legfontosabb jogosítványai a következők: ellenőrzi a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységét, az ítélezés minőségi jellemzőinek javítása érdekében javaslatokat fogalmaz meg a másik két hatalmi ág felé és végül meghatározó szerepet játszik a bírák és ügyészek legfontosabb személyügyi kérdéseinek eldöntésében.<sup>14</sup>

### **2. 2. 3. A vegyes modell**

#### **Svédország**

Az igazságügyi szervezet független adminisztratív intézménye az Igazságügyi Tanács, melynek tagja 4 bíró (2 elsőfokú bíróság elnökei, 2 fellebbezési bíróság elnökei), 2 parlamenti tag, egy jogász és 2 társadalmi érdekképviselői képviselő. A Tanács adminisztratív jogköre kiterjed a költségvetés elkészítésére, a költségvetési összeg bíróságok közötti szétosztására, az igazságügyi személyzet képzésére és kiválasztására, a bíróságok tárgyi eszközeinek biztosítására. Kiemelkedő a szerepe a bírák jelölésében, és más igazságügyi dolgozók kiválasztásában (*Hack et al.*, 2007).

A miniszter annyiban felel a független adminisztratív testületek tevékenységéért, amennyiben ezt befolyásolni tudja, vagyis joga a testület vezetőjének elbocsátására terjed ki. A független testületek működése feletti valódi kontroll a bíróságok által végzett felülvizsgálaton keresztül valósul meg, valamint a testületek kötelesek a parlament általa számukra megfogalmazott irányelveknek és célkitűzéseknek megfelelően működni. A be nem tartásnak pénzügyi negatív következménye van. A bírósági igazgatási feladatok ellátásáért a felelősséget szinte teljes mértékben a Tanács viseli, a miniszteri felelősségnek majdnem teljes kizárásával (*Hack et al.*, 2007).

A svéd bírósági szervezetrendszerhez tartozó valamennyi bíróság önálló felelősséget visel saját szervezeti igazgatása vonatkozásában, minden bíróságon a bírák összessége választja meg a bíróságok vezetőségét.

Az egyes bíróságok az Igazságügyi Tanács által vezetett rendszerben regisztrálják valamennyi kiadásukat és bevételüket, amelyeket a Tanács háromhavonta monitoroz. Eseti jelleggel pedig jelentésre kötelezi a bíróságokat a beérkezett és az elintézett ügyek száma tekintetében is. Az Igazságügyi Tanács egyébként alig használ az egyéni bíróságok vezetőségének felelősségét megállapító eszközöket, a bírósági adminisztrációt elsősorban a bíróságoknak nyújtott adminisztratív támogatáson és konzultáción keresztül látja el. Az Igazságügyi Tanácsnak jogában áll kirívó költségvetési szabálytalanságok esetén az egyes bíróságoktól megvonni a költségvetési támogatást. Ezzel az eszközzel az Igazságügyi Tanács még soha nem élt. A bíróságoknak adott rendkívül széles felelősségi körök, és a rendszer rugalmassága az



adminisztráció legnagyobb előnye. Az Igazságügyi Tanács mintegy független adminisztratív szerv, széleskörű információkkal rendelkezik a bíróságok működésére nézve, és ezért képes sikeresen megoldani azok problémáit. A bíróságok elsősorban azt a feltételt kritizálják, mely szerint nemcsak a bíróság típusa, és a bíróságra nehezedő munkateher, vagyis az ügyek száma alapján kerül sor a pénzügyi források allokációjára, hanem bizonyos „kivételes szempontok” alapján is. Az Igazságügyi Tanács elsődleges szempontja, hogy a bírósági igazgatásnak a Tanács és a bíróságok közötti együttműködés és dialógus alapján kell működni (*Hack et al., 2007*).

A bíróságok és az Igazságügyi Tanács ilyen magas szintű együttműködése példaértékű annak ellenére is, hogy az igazgatási nehézségeket legtöbbször az igazgató és irányított szervek közötti kommunikáció hiánya, a nem megfelelő adatáramlás okozza.

Ugyancsak mintául szolgálhat az, ahogyan a bírósági igazgatás svéd szerve a nyilvánosságot kezeli. Svédországban az információszabadságnak nagy hagyományai vannak, nemcsak a szabályozás, hanem a gyakorlat is nyilvánosság-párti, ennek megfelelően a szerv működése teljesen átlátható (*Hack et al., 2007*).

### **Hollandia**

2002-től Hollandiában a bíróságok önigazgatása valósult meg, így a területi bíróságokon belül működő kollégiumok önálló egységekké váltak, saját költségvetéssel. Vezetésüket egy ítélkező bíró, és egy nem bíró pozícióban lévő, igazgatásért felelős vezető látja el. Minden bíróság irányító testülete a bíróság elnökéből, a kollégiumok elnökeiből és az adminisztratív vezetőből áll, ez a testület felel a bíróság ügyvezetéséért. Az adminisztratív vezető egy személyben felelős a bíróság igazgatásáért. A kollégiumi vezetők a bíróság testületi vezetésének tartoznak felelősséggel, míg a testületi vezetőség átfogó felelősséggel rendelkezik az egész bíróság működése iránt (*Hack et al., 2007*).

A bírósági adminisztráció a Bírói Tanács felügyelete alatt működik, értve ezalatt a bíróságok kiadásainak, és az adminisztratív feladatokat ellátó testületeknek az ellenőrzését. A Tanács felel a költségvetési összegeknek a bíróságok közötti elosztásáért, valamint a hatékony működésért. A költségvetés-meghatározási eljárás első lépése, hogy a bíróságok a következő évre vonatkozó terveiket írásba foglalva eljuttatják a Bírói Tanácsnak, amely ha elfogadja a tervet, szigorúan monitorozza a végrehajtáshoz szükséges pénzeszközök felhasználását. A túlköltekezésnek szankciója lehet, hogy a következő évben nem kapja meg az adott bíróság a tervben foglalt összeg egészét. Ez az eljárás érvényesül a Bírói Tanács és az Igazságügy Minisztérium között is. A költségvetési források felosztása szigorú szabályok alapján történik. A megelőző költségvetési évben kezelt ügyeket 40 kategóriába lehet besorolni, országos felmérések eredményeként határozták meg, hogy milyen végzettségű, gyakorlatú személy, mennyi időt tölt az adott ügy megoldásával. Az így keletkezett átlagszámokat 5 évente felülvizsgálja Tanács. A bíróságoknak szánt költségvetési összeg 30%-a ügyszámtól függetlenül kerül a bírósághoz, az ügyviteli és eljárási költségek fedezésére (*Hack et al., 2007*).

Az Igazságügy Minisztérium tartozik felelősséggel a Parlament előtt a bíróságok működéséért. Szerepe megnyilvánul még abban is, hogy javaslatot tehet a Bírói Tanács tagjainak elbocsátására.

Jelentős szemléleti változás történt Hollandiában a reform révén, addig ugyanis a szervezeti működés tekintetében nem tartották szükségesnek a bíróságok a társadalom, és más hatalmi ágak irányába az elszámolhatóságot.

### 3. Összefoglalás

A nyugat-európai minták áttekintésével lehetőségem nyílt több igazságszolgáltatási modell elméleti megismerésére, mely az OIT-tal és általában a magyar igazságszolgáltatással kapcsolatos álláspontom kifejtéséhez szükséges.

Véleményem szerint a leghatékonyabb megoldás a számonkérhetőség legmagasabb szintű megvalósításával érhető el. Finnországban az igazságügy-miniszter a bíróságokkal együttműködve eredmény-célkitűzéseket állapít meg, bevonva a bírakat az igazgatási feladatokba, növelve ezáltal felelősségüket. A célok meghatározása a számonkérhetőséget segíti elő. A szoros együttműködés eredménye, hogy a miniszternek tudomása van arról, hogy a bíróságok vonatkozásában milyen változtatásokra van szükség. Hasonlóan magas szintű együttműködés valósul meg a vegyes rendszerű Svédországban is.

Magyarországon az OIT felállításával az elsődleges célja az volt a jogalkotónak, hogy a korábbi szabályozással, vagyis az igazságügy-miniszter irányítása alatt működő igazságszolgáltatási rendszerrel teljes mértékben szakítson. Az OIT elvileg független szervezet, a gyakorlatban ez a függetlenség azonban nem egyszer megkérdőjeleződött (ezt a 3. fejezetben igyekeztem kifejtetni). A számonkérhetőség, mely a hatékony ítélkezés elengedhetetlen feltétele, megvalósulhatna magasabb szinten is.

Az ítélkezés hatékonyságát növelné, ha a különböző illetékességű bíróságok terhelése arányos lenne. Nem méltányos az, hogy ugyanazért a fizetésért a fővárosban többet dolgoznak a bírák, mint egy kisebb ügyszámmal rendelkező kisvárosban. Ez megvalósítható lenne a terheltebb bíróságok létszámának növelésével (*Hack et al., 2007*).

Az OIT 2007/139. (XI. 6.) határozatában kezdeményezte, hogy a Zala megyei bíróság a Pécsi Ítéltábla illetékességi területéhez tartozzon, ezen kezdeményezés is a hatékonyság növelését célozza. Azonban a tábláknak nem érdeke az illetékességi terület csökkentése, mert ez együtt járt a költségvetés valamint a létszám csökkentésével is (*Kecskés et al., 2007*). Sajnálatos az, hogy a célszerűséget és költségtakarékosságot az egyéni érdekek ily mértékben befolyásolják.

A bírácoknak a magas ügyszám mellett meg kell birkóznuk az adminisztrációs feladatokkal is, amely munkájuk igen jelentős részét alkotja. Ezen probléma megoldása is a megfelelő szaktudású személyek felvételével lenne megoldható, ennek azonban anyagi akadályai vannak (*Hack et al., 2007*).

Ausztriában a bírák kiválasztása nagyon részletesen került szabályozásra, ugyanis ahhoz, hogy egy jelöltet kinevezzenek bírónak számos vizsgán kell eredményesen szerepelnie, teljesítménye alapján rangsorolják, biztosítva ezáltal, hogy csak a legrátermettebbek kerülhessenek a bírói pulpitusra. Magyarországon a fogalmazók kiválasztása tekintetében még mindig inkább a szubjektív szempontok dominálnak a törvényben rögzített objektív kritériumok helyett. Úgy gondolom, hogy az osztrák szabályozás jó mintául szolgálhatna a magyar szabályozás tökéletesítéséhez. A versenyvizsga bevezetése már egy lépésnek tekinthető, de még nem kizárólag ez alapján dől el, hogy kiből lehet fogalmazó.

A hatékonyságot növelő megoldás az osztrák vizsgáló bíró intézménye, aki maga is bíró, így megfelelő szakmai tudással ellenőrző tevékenysége a bíróságok eredményességét szolgálja. Az önellenőrző mechanizmusok alkalmazása a közbizalom megnyerését is elősegíti. Lényeges azonban, hogy az ellenőrzést ítélkező bíró végezze, ugyanis igazán az tud véleményt formálni egy adott kérdésről, aki maga is nap mint nap szembesül az általa ellenőrzött feladatokkal. Külső személy által gyakorolt kontroll kevésbé tükrözi a valóságot. Napjainkban a bírák ítéleteinek utólagos elemzésével szokássá vált kritikák megfogalmazása, melyek kitűnően alkalmasak mind a bíró személyének, mind az igazságszolgáltatásba vetett közbizalomnak a megtépázására. Nem gondolom, hogy az ellenőrzés ezen formája hatékonynak nevezhető.

Olaszországban a klasszikus értelemben vett függetlenség valósul meg, mely ellenőrizhetetlenséget eredményez, ennek mellékhatásai az eljárások jelentős mértékű elhúzódnása.

Az igazságügy-miniszter szerepvállalását pozitív oldalról kell megközelíteni, vagyis előnyként kell értékelni a kormányzattal való kapcsolatát. Ha a bíróságok és a miniszter között szoros az együttműködés, akkor a miniszter kiválóan tudja érvényesíteni a bíróságok érdekeit a megfelelő fórumok előtt (lásd: Finnország).

A hatalmi ágak elválasztása nem valósult meg teljesen, az igazságügy-miniszter jelen van az OIT-ban, mint tag, tehát az nem kizárólag bírói testület. Jó megoldás lenne, ha az igazságügy-miniszter végezné az igazgatási feladatokat, de a jelenlegi „rendőrminiszter” pozíciója erre nem alkalmas.<sup>15</sup>

Számos kritika fogalmazódott meg azzal kapcsolatban, hogy a költségvetési oldalról a bíróságok nem függetlenek. A bírósági igazgatás költségvetését nem a miniszter, hanem az OIT tervezi. A költségvetésben tehát nem a minisztérium keretei között, hanem önállóan szerepel. Miként az ügyészség is. Nincs olyan szabály, hogy az OIT által elfogadott javaslatot nem lehet korlátozni. A bírósági szakigazgatás ebben az értelemben nem autonóm döntéshozó, csak egyszerű javaslattevő. E javaslatnak vannak jogi biztosítékai, ám tény, hogy mindeddig – a legutóbbi év kivételével – kevesebbet kapott a bírói igazgatás a költségvetésből, mint amennyit az OIT javasolt. A javaslatról az Országgyűlés dönt, a Kormány, s a pénzügyminiszter véleménye alapján. A bírósági igazgatás pénzügyi autonómiája ezzel szimbolikus, nem tényleges, végeredményben kormányzati diszkrecionális joghoz kötött. A mindenkori bírói létszám megállapítása, bíróságok létesítése, bírák és igazságügyi dolgozók javadalmazása egyszerűen a központi költségvetéshez igazított.

A magyar szabályozás költségvetésre vonatkozó rendelkezéseinek tökéletesítéséhez mintaként szolgálhatna a holland megoldás, melyben rendkívül részletesen kidolgozott a költségvetés-meghatározási eljárás. Az ítélkezés szempontjából minden lényeges kérdésre kiterjed, országos átlagok figyelembe vételével határoznak az anyagi javak elosztásáról.

A költségvetéssel kapcsolatos bizonytalanságok kiküszöbölésére alkalmas megoldás lenne, ha a szervezeti törvényben vagy az Alkotmányban rögzítené a jogalkotó, hogy a bíróságok költségvetése a központi költségvetés meghatározott százaléka, amely nem lehet kevesebb az előző évinél (*Kecskés et al.*, 2007).

Helyesnek tartom azt a megoldást, hogy az Állami Számvevőszék évente vizsgálja a bírósági fejezet éves költségvetésének tervezését, majd ellenőrzi az éves költségvetés végrehajtásának pénzügyi szabályszerűségét.

A megyei elnökök erőteljes jelenlétét és akaratát ellensúlyozná valamint a bírósági igazgatás hatékonyabbá tételének egyik fontos lépése lenne, ha az OIT tagság esetében az újráválaszthatóságot korlátoznák. Az OIT választott tagjai a választásukat követő ciklusra ne legyenek újráválaszthatóak, de az arra érdemesek az ezt követő ciklusra újból választhatóak lehessenek (*Hack et al., 2007*). Mindenféleképpen motiváltabb lenne minden tag annak érdekében, hogy újráválasztására sor kerüljön.

A bíró érdemi jövedelem-emelkedést csak úgy tud a pályán elérni, ha a bírósági szintek között előre tud lépni, illetve, ha vezetői kinevezésére kerül sor. Ez a rendszer nem kedvez annak, hogy a tehetséges és ítélkezni szerető bíró hosszú távon a helyi bíróságon végezzen ítélkező munkát. Az ítélkező-bírói karrier legyen hasonlóan vonzó a bírósági vezetői karrierhez képest, és ezt tükrözze a javadalmazás. Ennek része, hogy a leköszönő vezető ne élhesse meg anyagi veszteségként a váltást (*Hack et al., 2007*).

Az OIT által tanúsított magatartás, vagyis az, hogy három különböző intézetet is felkért az igazságszolgáltatási reform folyamatának még napjainkban is tartó elemzésére, pozitívan értékelendő. A problémákat csak úgy lehet orvosolni, ha felismerjük létezésüket. Az OIT 86/2008. (IV. 15.) határozata a bírósági reform végrehajtásával kapcsolatos vizsgálatokra és javaslatokra vonatkozó állásfoglalásról tartalmazza az OIT véleményét a változtatási javaslatokról. A határozatból egyértelműen megállapítható, hogy az OIT maga is belátja, hogy szükség van változtatásokra, elsősorban az általam felvázolt problémakörök tekintetében. Az OIT összetételére vonatkozó javaslatokat egyáltalán nem támogatja a Tanács, ennek hátterében a függetlenség megőrzésének célja áll.

Összességében megállapítható, hogy a megfelelő szabályozás egy jól áttekinthető és ellenőrizhető igazságszolgáltatás kialakulását szolgálja, mely a közbizalmat is maga mellé állítva, a törvények megfelelő alkalmazásával egy hatékony jogszolgáltatást valósíthat meg. Magyarországon, tekintettel a történelmi hagyományainkra, pedig még inkább jelentősége lenne a megfelelő jogszabályi háttérnek, ugyanis a legkisebb hiányosság is hatalmas elégedetlenséghez vezet. A feladat nem lehetetlen, ezt kiválóan bizonyítja, hogy külföldön igenis működnek hatékony igazságszolgáltatási rendszerek.

Kijelenthetem, hogy Magyarországon az 1997-es igazságszolgáltatási reform jelentős változtatásokat eszközölt, melyek szükségesek voltak a hatékony ítélkezés megteremtéséhez, de ez a folyamat még nem zárult le. A reformcsomag elfogadása óta eltelt 10 évet figyelembe kell vennie a jogalkotónak az eredményes változtatások érdekében.

### **Felhasznált irodalom**

- Alkotmánybírósági esetjog (szerk.: Halmai Gábor) (2007). Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft, Budapest, 99-106.o.
- Fleck Zoltán (2001): Jogszolgáltató mechanizmusok az államszocializmusban. Totalitarizmus-elméletek és a magyarországi szocializmus. Napvilág Kiadó, Budapest, 140-142.o.

- Fleck Zoltán (2008): *Bíróságok mérlegen. Igazságszolgáltatásunk újabb tíz éve.* Pallas Kiadó Kft., Budapest, 39.o.
- Gatter László (2004): *Az igazságszolgáltatás reformja 1987-1997. Rendszerváltozás a bíróságok igazgatásában,* KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 100-102.o.
- *Büntető eljárásjogi olvasókönyv* (szerk.: Tóth Mihály)(2003): Osiris Kiadó, Budapest, 113-114.o.
- Pokol Béla (2003): *A bírói hatalom.* Századvég Kiadó, Budapest, 109-111.o.
- Árva Zsuzsanna- Szabó Miklós: *A bíróságok igazgatásának kontinentális modelljei,* *Bírák Lapja* 2006/1. (XVI.évf.) 113-131.o.
- Fleck Zoltán: *A bírói függetlenség állapota,* *Fundamentum* 2002/1.28.sz. (28-38.o.)
- <http://www.lb.hu/reform.html> (Letöltés: 2009. 02.15.)
- <http://www.ajaj.hu/downloads/jogtiprodo.doc> (Letöltés:2008.10.05.)
- Kecskés et al.: *Átvilágító tanulmány a magyar igazságszolgáltatás helyzetéről és az 1997. évi reformtörvények hatályosulásáról* (Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar, 2007) [http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=OIT\\_BirosagiReformrol](http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=OIT_BirosagiReformrol) (Letöltés: 2008.09.30.)
- Hack et al.: *Bírói függetlenség, számonkérhetőség, igazságszolgáltatási reformok* (Eötvös Károly Közpolitikai Intézet tanulmánya, 2008) [http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=OIT\\_BirosagiReformrol](http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=OIT_BirosagiReformrol) (Letöltés: 2008.09.30.)
- Mikó, Tamás, Varga et al. : *Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács működésével kapcsolatos egyes szakértői álláspontok, javaslatok az Országos Igazságszolgáltatási Tanács működési rendjének korszerűsítésére* (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2007) [http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=OIT\\_BirosagiReformrol](http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=OIT_BirosagiReformrol) (Letöltés: 2008.09.30.)

## Felhasznált jogszabályok

- A Magyar Köztársaság Alkotmánya
- 1997. évi LXVI. tv. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
- 1997. évi LXVIII. tv. az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról
- 86/2008. (IV. 15.) OIT határozat a bírósági reform végrehajtásával kapcsolatos vizsgálatokra és javaslatokra vonatkozó állásfoglalásról
- 1972. évi IV. tv. a bíróságokról
- 2000. évi I. tv. Szent István államalapításának emlékéről és a Szent Koronáról

<sup>1</sup> A szerző a Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Karának végzős joghallgatója

<sup>2</sup> Fleck: *A bírói függetlenség állapota,* *Fundamentum* 2002/1. 28 sz. (30. o.)

<sup>3</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmánya 2. § (1) bek.

<sup>4</sup> Halmai (2007)

<sup>5</sup> <http://www.lb.hu/reform.html> (letöltés: 2009. 02.15.)

<sup>6</sup> 1997. évi LXVI. tv. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

<sup>7</sup> 1997. évi LXVI. tv. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

<sup>8</sup> Tamás (2007)

<sup>9</sup> <http://www.ajaj.hu/downloads/jogtiprodo.doc> (Letöltés:2008. 10. 05.)

<sup>10</sup> 1997. évi LXVIII. törvény az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról

<sup>11</sup> <http://www.ajaj.hu/downloads/jogtiprodo.doc> (Letöltés: 2008.10.05.)

<sup>12</sup> 2000. évi I. törvényt Szent István államalapításának emlékéről és a Szent Koronáról

---

<sup>13</sup> Tóth (2003)

<sup>14</sup> Árva- Szabó: A bíróságok igazgatásának kontinentális modelljei, *Bírák Lapja* 2006/1. (XVI.évf.) 121.o.

<sup>15</sup> A Pázmány Péter Katolikus Egyetem javaslata ez a megoldás, melyet az OIT nem támogat tekintettel a függetlenség sértetlenségének biztosítására, melyre az Alkotmánybíróság is utal az 50/1991. határozatában, amikor is a különvéleményekben kifejtésre kerül, hogy a bíróságok önálló hatalmi ág.