

Lichtenstein József*

AZ ORSZÁGOS IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI TANÁCS

1. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács létrehozásának előzményei

A poszttotalitárius államberendezkedésről az alkotmányos demokráciába való átmenet során a közép-európai államokban, így Magyarországon is, a bírói függetlenség egyik legfontosabb szervezeti biztosítója, ha a bíróságok igazgatásának olyan szervezeti rendszerét hozzák létre, amely a politikai értelemben semleges bírói hatalmat – a bíróságok igazgatása és költségvetésének előkészítése és benyújtása tekintetében is – mind a törvényhozó, mind pedig a végrehajtó hatalomtól

következésként elválasztják.¹ Már az 1980-as évek végétől sokan úgy vélték,² hogy az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (továbbiakban: Tanács) létrehozásával megszüntethetőek azok a korábbi évtizedekben létrehozott szervezeti és hatásköri kapcsolatok, amelyek az igazságügy-miniszter számára jelentős hatásköröket biztosítottak abból a célból, hogy a végrehajtó hatalom (- és végső soron a Kormány) a bírói szervezet működési feltételeit, személyi összetételét és az ítélezés gyakorlatát jelentős mértékben befolyásolják, és a bírósági szervezetet közvetlenül olyan felügyelet alatt tartásuk, amely a bíróságok függetlenségének jelentékeny korlátozásához vezetett.

* dr. PhD Lichtenstein József bíró, egyetemi adjunktus Alkotmányjogi Tanszék SZTE.

- 1 A kelet-európai államok igazságszolgáltatási szervezetének átalakítását erőteljesen támogatta az Európa Tanács is, mely különböző programokat dolgozott ki, mint pl. a Thémis és a Démo-Droit. E programok keretében megszervezett kutatások és nemzetközi konferenciák lehetőséget biztosítottak arra, hogy az Európa Tanácshoz csatlakozott új demokráciák nemzeti intézményrendszereiket az európai standarddal összevegyhessék, továbbá hatékony segítséget kaptak az Európa Tanácstól egy-egy reformlépés végrehajtásához. Erre lásd pl. az átmeneti társadalmak igazságszolgáltatási rendszereiről az Európa Tanács és a Legfelsőbb Bíróság által szervezett konferenciát, Guy de Vel hozzászólását. = *Les systèmes judiciaires dans une période de transition. Réunion multilatérale. Thémis no 3. Éditions du Conseil de l'Europe. Strasbourg. 1994. 18–19.p.*
- 2 Ezek a nézetek egyrészt megjelentek a témával foglalkozó szakértők írásaiban, a demokratikus pártok programjaiban, másrészt a bírói karban is egyre többen ezt az álláspontot képviselték. Először Bihari Mihály vázolta fel az igazságszolgáltatás alkotmányos jogállásának megváltoztatására az elképzeléseit az államszervezet átalakításáról készített művében. *Bihari Mihály: Reform és demokrácia. = Fordulat és reform. Medvetánc, 1987. évi 2. sz. Melléklet. 165–225. p.* A pártok szakértői közül Áder János javasolja pl. az olasz megoldás mintájára egy Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács felállítását. Lásd *Áder János: Bíróságok. = Alkotmányjogi Füzetek. 5-6. sz. Felelős szerkesztő: Kilényi Géza. Budapest, 1990. 91–92. p.* Holló András azt írja, hogy a bírói hatalom autonómiája szempontjából alkotmányos jelentőségű kérdés a bírói önkormányzat elismerése és ennek realizálását biztosító szervezeti formák és alapvető hatáskörök alkotmányos rögzítése (pl. Igazságszolgáltatási vagy Bírói Tanács; országos, megyei, helyi bírósági kamarák). Lásd *Holló András: A bíróság és az ügyészség alkotmányozásának alapproblémáiról. = Alkotmányjogi Füzetek. 5–6. sz. 72. p.* Tölgyessy Péter szerint a bírák kinevezését egy választott önkormányzati testület hatáskörébe kellene utalni, mely testület az ún. Legfelső Igazságszolgáltatási Tanács. Lásd *Tölgyessy Péter: Az igazságszolgáltatás szervei. = Alkotmányjogi Füzetek. 5-6. sz. 102. p., az SZDSZ elképzelése.* A bírói kart a teljes körű bírói önkormányzat előkészítésére létrehozott szerveződés mozgósította, melynek vezető alakja Tölgyessy Péter volt. A bírósági reformelképzelések kidolgozásában a bírák közül kiemelkedő szerepe volt Ilonczai Zsoltnak. A reformról szóló elképzeléseinek összefoglalását lásd *Ilonczai Zsolt: A bírósági szervezeti reform szükségességéről és annak elemeiről. = Magyar Jog, 1992. évi 12. sz. 738-748.p.* A bírósági szervezet reformját alapozták meg Kulcsár Kálmán – döntően miniszteri megbízatási ideje alatt – készített előterjesztései és tanulmányai, valamint intézkedései. Az ő kezdeményezésére jelent meg a bírói öngazgatási modell csirája a bírósági szervezetben. *Kulcsár Kálmán: A tekintélyuralomtól a demokráciáig. (A magyar politikai rendszer átalakulásának problémái.) = Magyar Jog, 1989. évi 7–8. sz. 581–597. p.*

De közvetett formában a *nemzetközi folyamatok* is a Tanács létrehozását ösztönözték. Ugyanis az utóbbi évtizedekben az igazságszolgáltatási szervezetek Európa országaiban is *ket-tős szorításba kerültek*: tevékenységük jellegét (sokszor terjedelmét is) egyfelől meghatározta az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikkének közismert 1. pontja, amely *a bírósághoz fordulás jogát emberi jogként határozza meg*; másfelől a törvénykezési szervezetekre mindenütt befolyást gyakorol *a bírósági eljárások tömegjelenességgé válása*, amely egyértelműen nehezíti az előbb említett emberi jog érvényesíthetőségét.³ Ismeretes, hogy Mauro Cappelletti⁴ úttörő kutatásai nyomán Európa szerte már az 1980-as évektől *az érdeklődés középpontjába került az igazságszolgáltatási rendszerek komplex, empirikus vizsgálatokon alapuló tanulmányozása és – a kutatások nyomán – a nemzeti igazságszolgáltatási szervezetek legalább részleges reformja*. E reformok természetesen a nemzeti sajátosságok szem előtt tartása miatt mind időtartamukat, mind pedig lényeges tartalmi elemeiket illetően is jelentősen különböztek egymástól.⁵ *A bíróságok hatékonyságának növelése* azonban minde-

gyik nemzeti reformtörekvés egyik kulcskérdése volt. *A hatékonyság növelését elsősorban a bírósági igazgatás átalakításával és perjogi reformokkal kívánták elérni*.

A közismert történelmi okok miatt a rendszerváltozás előtt ezekről a nemzetközi törekvésekről szélesebb körben viszonylag kevés információval rendelkezünk.⁶ De – a korabeli igazságszolgáltatási statisztikákat áttekintve – az is kétségtelen, hogy a rendszerváltozás előtti magyar bírósági szervezet – főként nemzetközi összehasonlításban – időszerűen működött.⁷ Ennek az időszerű ítékezésnek az oka részben az volt, hogy *a bírósághoz fordulás jogát – alkotmányos jogként – a szocialista állam nem ismer-te el*. Eszerint bizonyos jogterületeken – pl. a közigazgatás működésének törvényességi ellenőrzése tekintetében – csak korlátozott volt a bírósági út igénybevételenek lehetősége. Ennek megfelelően az 1980-as években a fővárosban az éves polgári peres ügyérkezés mindössze 2 %-át tették ki a bíróság által felülvizsgálható állami-gazgatási határozatok ellen benyújtott keresetek.⁸ A későbbiek során azonban rövidesen bővült a bíróságok hatásköre a közigazgatási

- 3 Solt Pál: Valahol Európában (A bírósági reform (felé) = Ünnepi tanulmányok Gáspárdy László professzor 60. születésnapjára. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Ünnepi Tanulmányok sorozatának IV. kötete. Szerk.: Cserba Lajos. Novotni Alapítvány. Miskolc, 1997. 403. p.
- 4 A több évig tartó nemzetközi összehasonlító anyagra épülő kutatás eredményeit lásd Access to Justice. Mauro Cappelletti general editor. Giuffrè-Sijthoff. 1978. Igen nagy adóssága a hazai jogtudománynak, hogy Cappelletti alapvető fontosságú művei közül csak néhány kisebb részlet látott eddig magyarul napvilágot, elsősorban az alkotmánybíráskodás kérdéskörében született írásai. Cappelletti – alkotmánybíráskodásról készült – írásainak értékelésére lásd Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán. = Alkotmánybíráskodás, Alkotmányértelmezés. Jogfilozófiák. Szerk.: Varga Csaba. Budapest, 1995. 11. p., valamint Cappelletti írását a kötetben.
- 5 Az olasz igazságszolgáltatás reformja kapcsán – nem utolsósorban az Emberi Jogok Európai Bírósága e tárgyban hozott számos, az olasz államot marasztaló ítéletének következtében – örökzöld témának számít a kirívóan hosszú pertartamok csökkentése. Erre lásd pl. Michele Taruffo: La giustizia civile in Italia dal '700 a oggi. Bologna, 1980. 150. p., valamint Sergio Chiarloni: Efficacia de precedente giudiziario e tipologia dei contrasti di giurisprudenza. = Rivista trimestriale di diritto e procedura civile. 1989. 52. p. Franciaországban viszont a az Igazságszolgáltatási Főtanács átalakítása állott viszonylag hosszabb ideig az érdeklődés középpontjában. (Az irodalmat lásd a következő, az OIT a nemzetközi összehasonlítás tükrében című pontban.) Németországban és Hollandiában az ingyenes bírósági szolgáltatások igénybevehetőségének szélesítése, továbbá általában a bírósági költségek csökkentésének lehetőségei foglalkoztatták a kutatókat. (Itt elsősorban Erhard Blankenburg úttörő kutatásaira gondolunk.)
- 6 Kivételt képeznek ez alól azok a tudományos kutatók akik különböző nemzetközi konferenciákon való részvételük során, nemzetközi kutatási programokban való részvétel okán naprakész és széleskörű ismeretekkel rendelkeztek, melyeket hazai kutatásaik során is hasznosítottak. A polgári perjog körében pl. figyelmet érdemel Gáspárdy László: A polgári per idődimenziója. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1989. monográfiája vagy Kengyel Miklós – részben jogszociológiai indíttatású – kutatásait összegző kötet. Lásd Kengyel Miklós: A polgári bíráskodás hétköznapijai. Budapest, 1990. című könyvét.
- 7 Természetesen a bírósági szervezet és a bíráskodás lényegéről önmagában az időszerűségi mutató semmit nem mond. A bíráskodás függetlenségének és pártatlanságának, valamint a megalapozott ítélet meghozatalának általában az az ára, hogy a kellő garanciákkal működő igazságszolgáltatás lassabban működik, mint az ilyen biztosítékokat nélkülöző jogszolgáltatás.
- 8 1987-ben 678 keresetet adtak be a fővárosban az Áe.-ben meghatározott határozatok ellen, ami a mintegy 36 000 évi polgári ügyérkezés közel 2 % -át tette ki. Lásd az IM Tudományos és Tájékoztatói Főosztály munkaközössége: Az állami-gazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának továbbfejlesztése. = Tanulmányok az igazságszolgáltatás továbbfejlesztéséről. Az Igazságügyi Minisztérium Tudományos és Tájékoztatói Főosztály kiadványai 25. tanulmánykötet. A sorozat szerkesztője Csalótzky György. A kötetet összeállította: Palkovics Éva. Budapest, 1988. 106. p.

bíráskodás területén. A bírósági hatáskör rendkívül gyors bővülését jellemzi, hogy 1989 – 1991 között több mint negyven jogszabályban tette lehető a bírói utat különböző jogszabályokban.⁹ Ebben a folyamatban egyébként döntő jelentősége volt annak, hogy az Alkotmánybíróság 1991. március 31-i hatállyal a 32/1990. (XII.22.) AB határozatával megsemmisítette az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. tv. (Áe.) 72. §-át és az annak végrehajtása tárgyában kiadott 63/1981.(XII.5.) Mt. rendeletet. Másrészt a klasszikus jogterületeken a gyakori hatásköri változásokból és a bírói karban meglévő jelentősebb létszámhiányból eredően felszaporodott ügyhátralékot – adminisztratív intézkedések bevezetésével – a bíróságok feldolgozták.

A rendszerváltozás után a hazai bírósági szervezet átalakítására elsősorban nem a *Nyugat-Európában tapasztalt válságjelenségek* (mint pl. a bírósági perek aránytalan hosszú ideig való elhúzódása, vagy a rendkívül magas eljárási költségek) *kiküszöbölése miatt volt szükség* – noha a helyi bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság leterheltsége nálunk is számottevő lett a kilencvenes évek elejére –, *hanem elsősorban abból a célból, hogy a bíróságok szervezeti függetlenségét és a semleges bírói hatalmat megteremtsék.* Ezt a jogpolitikai szándékot a jogalkotó is egyértelműen megfogalmazta a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvényjavaslathoz fűzött – és 1997-ben elfogadott törvény – miniszteri indoklásában. Az indokolás szerint a bíró-

ságok igazgatása a Tanács létrehozásáig részben a végrehajtó hatalom képviselője által ellátott ún. külső igazgatás útján valósult meg. *Ezt az igazgatási struktúrát váltja fel az a rendszer, amelyben a bíróságok igazgatásának olyan rendszerét alakítják ki, amely a politikailag semleges bírói hatalmat elkülöníti a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól.*¹⁰

Noha az 1989-ben végrehajtott rendszerváltozás a bírósági szervezetre vonatkozó – Alkotmánynál alacsonyabb szintű – joganyagot csak kisebb lépésekben és fokozatosan módosította, a Tanács majdani létrehozását előlegezte meg az is, hogy egyrészt a kormányzat 1989 tavaszán, egyelőre anélkül, hogy törvényben rendezte volna a jogállását, konzultatív testületként életre hívta az Ideiglenes Bírói Tanácsot (a továbbiakban: IBT). Az IBT működésének tapasztalatai alapján pedig – ezúttal már törvénnyel – az Országos Bírói Tanácsot¹¹(a továbbiakban: OBT) állították fel. E két intézmény – kezdetleges formában ugyan, mivel az IBT-nek egyáltalán nem volt ügydöntő hatásköre és nem törvényi felhatalmazáson alapult a működése, az OBT létrehozásáról pedig ugyan már törvény rendelkezett, de szintén kevés érdemi hatásköre volt – elsősorban azáltal töltött be fontos szerepet, hogy a *bírói önkormányzatiság modelljét elsőként vezették be a törvénykezési szervezeti jogba.*¹²

A bírósági igazgatás korábban érvényesült modelljének átalakításához – és annak leglényegesebb elemeként a Tanács létrehozásához –

- 9 Lichtenstein József: A bírósági hatáskör változása és a bírósági szervezeti reform egyes kérdései a Magyar Köztársaságban (1989–1991). Kézirat. Szeged, 1991.
- 10 Az 1997. évi LXVI. törvényhez fűzött miniszteri indoklás vonatkozó része. Idézi Badó Attila – Bóka János: Európa kapujában. Reform, Igazság, Szolgáltatás. Bíbor Kiadó. Miskolc, 129. p.
- 11 Az OBT, valamint a bírói tanácsok felállítását, továbbá a bírósági igazgatás korszerűsítését szakmai körökben jelentős várakozás előzte meg. Ugyanakkor az 1972. évi IV. törvényt módosító – a bírói tanácsokat a bírósági szervezetbe iktató – 1991. évi LXVII. törvény számos rendelkezése felemás megoldást hozott, legalábbis a törvény hatályba lépése után azt így értékeltük. Lásd Lichtenstein József: Megjegyzések a bírósági szervezeti törvény módosításáról. = Jogtudományi Közlöny, 1992. évi 3–4. sz. 157–165. p., különösen 160–165. p.
- 12 Az IBT az igazságügy-miniszter konzultatív tanácsadó és véleményező testülete volt. A testületbe a megyei bíróságok elnökei választottak öt tagot, a Magyar Jogász Szövetség Bírói Tagozata delegált szintén öt főt, míg a további személyeket a testületbe az igazságügy-miniszter jelölte. Az IBT 1989. május 12-től 1991. június 30-ig működött, havonta ülésezett. Az Ideiglenes Bírói Tanács létrehozásának előzményeiről, szervezetéről, hatásköréről és működéséről részletesen ír Gatter László: Az igazságszolgáltatás reformja 1987–1997. Rendszerváltozás a bíróságok igazgatásában. KJK-KERSZÖV. Budapest, 2004. 41–48. p. Az IBT által készített dokumentumok közül többet – így pl. a szervezeti és működési szabályzatát – később az OBT, majd az OIT is hasznosította. A bírói tanácsokat – a megyei bírói tanácsokat és az OBT-t – az 1991. évi LXVII. törvény 10. §-a iktatta be a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény rendelkezései közé azzal a céllal, hogy a törvény által – kísérleti jelleggel létrehozott – önkormányzati jogosítványokkal rendelkező bírói testületek a bíróságok igazgatásában vegyenek részt. Lásd az 1991. évi LXVII. törvényhez fűzött általános indokolást, valamint a 10. §-hoz fűzött részletes indokolást. Az OBT-nak 21 tagja és 20 póttagja volt. A megyei összbírói értekezletet megynként egy tagot és egy póttagot, a fővárosban két tagot és egy póttagot választottak. Az OBT tagjait első alkalommal három évre, ezt követően öt évre kellett megválasztani. Az OBT egyetértése volt szükséges a bíróságok éves költségvetésének előterjesztéséhez, a bírósági költségvetésnek a megyei bíróságok közötti felosztásához, a bír- és létszámfejlesztésnek a megyei bíróságok közötti felosztásához.

azonban minden bizonnyal hozzájárultak az Alkotmánybíróságnak a bírósági szervezeti törvény egyes rendelkezései alkotmányossági vizsgálata tárgyában meghozott határozatai is. Ezek a határozatok elsősorban a bírói hatalom és a végrehajtó hatalom kapcsolatának vizsgálata során – kimutatták az ún. *külső bírósági igazgatási modellnek* (azaz az igazságügy-miniszter bírósági igazgatásban betöltött szerepének) a jogállamiság keretei között meghaladottá vált elemeit.¹³

A Tanács létrehozásával – melyet az 1997. évi LIX. alkotmánymódosító törvény iktatott jogrendünkbe, részletes szabályait pedig a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (továbbiakban: Bszi.) állapította meg – a hazai bírósági szervezet *több mint száz esztendeig tartó kormányzati igazgatás után teljesen levált a végrehajtó hatalomról és a bírói hatalmi ág a bírósági igazgatás tekintetében is teljes szervezeti autonómiát kapott.*¹⁴ Ezzel a magyar bírósági szervezet történetének minőségileg új – és még le nem zárult – fejezete kezdődött el. Ebben az írásban először a Tanács szervezetét, hatásköreit és eljárását tekintjük át. Azután a Tanács szervezetét és működését elemző írásokat foglaljuk össze, majd néhány megjegyzést fűzünk a hatályos szabályozáshoz.

2. A Tanács létszáma és összetétele

2.1. *A tisztség keletkezésének egyes jellege:* A Tanács létszáma tizenöt fő. Tagjai kilenc bíró, az igazságügy-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. A Tanács elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke.

A törvény szövegéből következőleg a tagok *kétféleképpen* válhatnak a Tanács tagjává. Egyrészt a kilenc bíró tag – kivéve a Legfelsőbb Bíróság elnökét – *választással*, míg a nem bíró tagok, valamint a Legfelsőbb Bíróság elnöke, *ex offició*, azaz a törvény erejénél fogva tagjai a testületnek.

A bírák közül a Tanács tagjává az választható, aki legalább öt éves bírói gyakorlattal rendelkezik. *Nem választható a Tanács 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 az ítélezési tevékenységét tartósan nem gyakorolja, valamint az, aki hozzátartozói kapcsolatban áll a Tanács elnökével, a Hivatal vezetőjével, az ítéltábla vagy a megyei bíróság elnökével, illetve elnökhelyettesével. Ezek közül az összeférhetetlenségi szabályok közül egyedül a tartósan nem ítélező bíró megfogalmazással kell foglalkoznunk. Ennek az összeférhetetlenségi szabálynak az *eredeti rendeltetése az volt, hogy lehetőleg kiküszöbölje azt, hogy a Tanácsba kizárólag magasabb beosztású és csak igazgatási hatásköröket gyakorló bírósági vezetők kerüljenek, illetve azt, hogy ott meghatározó többséget alkossanak.* A gyakorlatban azonban ez a kizáró szabály nem érvényesül, mert az eddig megtartott két küldött-gyűlésen e törvényi feltétel meglétét nem vizsgálták.

2.2. *A választás eljárási szabályai:* A bíró tagokat a bírák küldöttértekezlete a küldöttek közül titkosan, szavazattöbbséggel választja meg. A rendes tagok megválasztásával egyidejűleg kilenc póttagot is választani kell. A küldötteket a Legfelsőbb Bíróság teljes ülésén, az ítéltábla és a megyei bíróság összbírói értekezletén a jelenlévő bírák kétharmadának szavazatával választják. A Legfelsőbb Bíróság teljes ülése egy, az ítéltáblák összbírói értekezlete egy-egy küldöttet választ. A megyei bíróság összbírói értekezlete a megyei bíróságainak engedélyezett bírói létszáma alapján minden negyven bírói létszám után egy-egy küldöttet választ. Ha a töredék létszám a húsz főt meghaladja, további egy küldöttet kell választani. A Tanács Hivatalába, valamint az Igazságügyi Minisztériumba beosztott bírák a Fővárosi Bíróság összbírói értekezletén választanak, őket a Fővárosi Bíróság bírói létszámába kell beszámítani.

A küldöttválasztó értekezletet az illetékes bíróság elnökei *legkésőbb a Tanács megbízatásának*

13 Az Alkotmánybíróságnak a bírói függetlenség tárgyában hozott ítéleteiről ugyanakkor – nem minden ok nélkül – Fűrész Klára egy tanulmányában megállapítja, hogy külön tanulmányt érdemelne, hogy az 1997-es igazságszolgáltatási reform mennyiben vette figyelembe az Alkotmánybíróságnak a bírói függetlenség értelmezése során kialakított gyakorlatát, a többségi és a különvéleményeket egyaránt. Lásd: Fűrész Klára: Bírói függetlenség az Alkotmánybíróság gyakorlatában. (Tisztelgő gondolatok Ádám Antal professzor 70. születésnapja alkalmából) = Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Szerk.: *Petrétei József*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2000. 71. p.

14 *Badó Attila – Bóka János*: i.m. 2002. 129. p.

lejártá előtt négy hónappal korábban kötelesek összehívni. A küldöttválasztó összbírói értekezletet határozatképtelensége esetén legkésőbb tizenöt napon belül ismét össze kell hívni, a megismételt összbírói értekezlet a jelenlévők számától függetlenül határozatképes. Az összbírói értekezlet akkor határozatképes, ha azon a bírák több mint a fele részt vesz. A küldöttek választásához mindkét esetben – tehát akkor is, ha határozatképtelenség miatt el kellett halasztani az első összbírói értekezlet megtartását – a jelenlevő bírák kétharmadának szavazata szükséges.¹⁵ A küldöttek választása titkos szavazás útján történik.

A Tanács bíró tagja és póttagja jelölésének és választásának egyes szabályairól a *Tanács 1999. évi 1. számú szabályzata* rendelkezik részletebben. A Tanács a küldöttválasztó összbírói értekezlet összehívására a Bszi. 36. § (2) és (4) bekezdésében meghatározott határidők és küldöttek számának közlésével felhívja a Legfelsőbb Bíróság elnökét, az ítélőtáblák és a megyei bíróságok elnökeit. A kiadott felhívás alapján a bírák bíróságonként jelölő-gyűlésen vagy az összbírói értekezlet által meghatározott más módon állítanak jelölteket. Az összbírói értekezlet az állítható jelöltek számát – a Bszi. 36. §-ának (2) bekezdésében meghatározott küldötti létszámra figyelemmel – előzetesen megállapíthatja. A jelölő-gyűlést a bíróság elnöke vagy a szervezeti egység vezetője hívja össze, azon a rangidős bíró elnököl. A szavazatok összesítésének rendjéről a jelölőgyűlés dönt. Amennyiben a jelölőgyűlés erről dönt, a jelölés titkos szavazás útján is történhet. A jelölőgyűlésekről elkészített jegyzőkönyveket vagy a más módon történő jelölést igazoló iratokat haladéktalanul meg kell küldeni az illetékes bíróság (Legfelsőbb Bíróság, ítélőtábla, megyei bíróság) elnökének, aki a jelöléseket összesíti, és az összesített adatokat tartalmazó jegyzőkönyvet az összbírói értekezlet elé terjeszti. Azokon a jelölteken kívül, akiket a jelölőgyűlések javasoltak küldöttnek, a küldöttválasztó összbírói értekezlet a jelenlévők egyharmadának javaslatára további jelöltek állíthatók.¹⁶

2.2.1. A *Tanács bíró tagjainak megválasztására* a küldöttértekezleten kerül sor. A küldöttérte-

kezletet a Legfelsőbb Bíróság elnöke hívja össze legkésőbb a Tanács megbízatásának lejártát megelőző 2 hónappal korábbi időpontra. A meghívóval egyidejűleg megküldi a küldötteknek az összes küldött szakmai önéletrajzát. A Bszi. nem rendelkezik a küldöttértekezlet határozatképeségéről. E tekintetben csak annyi szabályozást tartalmaz, hogy amennyiben a küldöttértekezlet határozatképtelen, azt legkésőbb 15 napon belül ismét össze kell hívni.¹⁷ A küldöttértekezlet határozatképességét az 1999. évi 1. számú szabályzat 3. §-ának (3) bekezdése szabályozza akként, hogy kimondja, a küldöttértekezlet akkor határozatképes, ha azon a küldöttek több mint kétharmada jelen van.

A Tanács bíró tagjára és póttagjára a *Legfelsőbb Bíróság elnöke a küldöttértekezlet előtt, a küldöttértekezleten pedig bármely küldött javaslatot tehet*. A Legfelsőbb Bíróság elnöke által tett írásbeli javaslatot a küldöttértekezletet megelőző 8 nappal megküldi a küldötteknek.¹⁸ A szavazás lebonyolítása előtt a szavazólapra azt kell felvenni jelöltnek, aki a jelölést elfogadja, és akit a jelenlévő küldötteknek legalább egyharmada támogat. Ennek részletes szabályait sem a Bszi. sem az 1999. évi 1. számú szabályzat nem rendezi. A gyakorlat az, hogy a szavazólapra történő felvétel előtt a jelölt szóban nyilatkozik arról, hogy a jelölést elfogadja-e, továbbá, hogy vele szemben nem áll-e fenn valamely törvényben meghatározott kizáró ok. Ezt követően a küldöttértekezlet nyílt szavazással határoz a jelölt szavazólapra történő felvételéről.

A küldöttértekezletet a Legfelsőbb Bíróság elnöke vezeti, az értekezletről a Hivatal készít jegyzőkönyvet, melyet a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a Hivatal vezetője, valamint a jegyzőkönyvvezető ír alá.¹⁹

2.2.2. A *szavazás*: A küldöttértekezlet által megszavazott jelölteket a szavazólapra beosztásuk és szolgálati helyük megjelölésével, vezetéknevük abc sorrendjében kell felvenni.²⁰ A jelöltre a szavazatot a név aláhúzásával kell megtenni. Érvénytelen a szavazat aláhúzás hiányában, a választhatónál több név aláhúzása esetén, illetve ha a szavazó szándéka kétséget kizáróan nem

15 Vö.: Bszi. 81.§ (2) bekezdés a) pontja.

16 1999. évi 1. számú szabályzat 2. § (2) bekezdése.

17 Bszi. 36. §. (6) bekezdés.

18 1999. évi 1. sz. szabályzat 3. §. (1) bekezdés.

19 1999. évi 1. szabályzat 3. § (2) bekezdés.

20 1999. évi 1. sz. szabályzat 3. § (5) bekezdés.

állapítható meg. Azt kell megválasztott tagnak tekinteni, aki a leadott érvényes szavazatok közül a legtöbb szavazatot, de legalább a jelenlévők 50 %-át meghaladó szavazatot kapott. A szavazást addig kell folytatni, amíg a szükséges számú tagok az előbb írt szavazatot meg nem kapták.²¹

2.2.3. *A póttagok megválasztása:* A küldöttértekezlet a 9 bíró tag megválasztásával egyidejűleg 9 póttagot is választ.²² A póttag választása a tag jelölésére és választására vonatkozó rendelkezések szerint történik²³ azzal, hogy a tagnak meg nem választott küldöttet – amennyiben vállalja – újabb jelölés nélkül kell a szavazólapra felvenni.²⁴ A póttag a Tanács választott tagja tisztségének megszűnése esetén annak helyébe lép. A Tanács póttagja a kapott szavazatok sorrendjében lép a választott tag helyébe.²⁵ Azonos számú szavazatot kapott póttagok közül a Tanács titkos szavazással, egyszerű többséggel dönt az új tag személyéről.²⁶

A küldöttértekezlet előkészítését és technikai lebonyolítását a Tanács Hivatala végzi.²⁷

A törvénynek fontos rendelkezése, hogy a *Tanács választott tagja nem hívható vissza*. Ezt azért kellett a törvényben kifejezetten is szabályozni, mert a Bszi. egyéb helyeken lehetővé teszi pl. a megyei és ítéletáblai, valamint az Legfelsőbb Bíróságra megválasztott bírói tanács tagjának felmentése iránti eljárás kezdeményezését. A Tanács által kinevezett vezetők felmentését szintén kezdeményezheti az összbírói értekezlet.²⁸ A törvény nem indokolja meg, hogy az előbbiektől eltérően – egyébként helyesen – miért nincsen lehetőség a Tanács választott tagjának visszahívására. Ennek az a legfontosabb jogpolitikai indokolása, hogy a rendszerváltozás után az államszervezetben általában mindenütt megszűnt a visszahívás intézménye. Egyebekben pedig a Tanács törvényes működését áshat-

ná alá, ha alaptalan visszahívási eljárásokat kezdeményeznének a bírák. A tag ellen fegyelmi eljárás csak a Tanács hozzájárulásával indítható, a tag nem gyakorolhatja a tagságából eredő jogait és kötelességeit az ellene indított fegyelmi vagy büntetőeljárás alatt, továbbá a bírói alkalmazatlanságának megállapítása iránt indított eljárás alatt.²⁹ A Tanács tagja a személyét érintő kérdésekben nem szavazhat.

2.3. *A Tanács tagjának tisztsége megszűnik:* a/ a bírói tisztség megszűnésével; b/ lemondással; c/ a fegyelmi vagy a büntetőjogi felelőssége jogerős megállapításával; d/ ha a törvényben szabályozott összeférhetlenségi ok a tagság fennállása alatt következett be, és az 30 napon belül nem szűnt meg; e / ha a Tanácsbeli tagsággal kapcsolatos jogainak és kötelességeinek vétke megszegése, hosszabb időn át történő elmulasztása vagy súlyos elhanyagolása miatt a tagot a Tanács kétharmados többséggel hozott határozatával tagjainak sorából kizárta.³⁰

A Tanács nem bíró tagjainak tagsága akkor szűnik meg, ha a jogállásukra vonatkozó törvény szerint a Tanácsban betöltött tagságuk alapját képező megbízatásuk megszűnik.³¹

A Tanács nem bíró tagjainak helyettesítésére vonatkozó szabályok: Akadályoztatása esetén az igazságügy-minisztert az államtitkár, a legfőbb ügyészt a legfőbb ügyész helyettese, a Magyar Ügyvédi Kamara elnökét a Magyar Ügyvédi Kamara elnökének helyettese helyettesíti.³² Az Országgyűlés Alkotmány – és Igazságügyi Bizottsága, valamint Költségvetési és Pénzügyi Bizottsága az általa jelölt tagot megbízólevéllel látja el.³³

2.4. *A Tanács tagjának jogai és kötelességei:* A Tanács tagja jogosult és köteles a Tanács munkájában részt venni, feladatai ellátáshoz jogosult a Tanács működésével kapcsolatos iratokba betekinteni, és a Hivatal vezetőjétől adatokat, tájé-

21 1999. évi 1. sz. szabályzat 3. § (6) – (9) bekezdés.

22 Bszi. 35. § (4) bekezdés.

23 Bszi. 53. § (2) bekezdés.

24 1999. évi 1. sz. szabályzat 3. § (10) bekezdés.

25 Bszi. 53. § (1) bekezdés.

26 1999. évi 1. sz. szabályzat 6. §.

27 1999. évi 1.sz. szabályzat 3. § (12) bekezdés.

28 Bszi. 79. § b, c, pontja, 81. §. (2) bekezdés b és c/ pontja.

29 Bszi. 50.§ (1) bekezdés.

30 Bszi. 51. § (1) bekezdés.

31 Bszi. 51. § (2) bekezdés.

32 Bszi. 38. § (3) bekezdés.

33 Bszi. 38. § (4) bekezdés.

koztatást kérni; a Tanács ülésének napirendjére javaslatot tenni; jogosult a tagsággal kapcsolatban felmerült költségeinek megtérítésére. A Tanács tagja köteles a tudomására jutott államtitkot és szolgálati titkot megőrizni. A Tanács bírói tagját a tagságából eredő feladati ellátásához szükséges mértékben mentesíteni kell a bírói munka alól.³⁴ A bíró tag az ítélőtábla és a megyei bíróság elnökétől a testületi munka ellátásához szükséges mértékben – különösen a napirendi javaslatok előterjesztéséhez, elbírálásához – tájékoztatást és adatot kérhet. A Tanács tagja köteles a Tanács ülésén részt venni vagy távollmaradását előzetesen az elnöknek bejelenteni. Akadályoztatása esetén a tag az ülés napirendjének megtárgyalásában írásbeli észrevétellel vehet részt. A Tanács választott tagja részére a feladatai ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket szolgálati helye alapján a Legfelsőbb Bíróság, az ítélőtábla, illetve a megyei bíróság elnöke biztosítja.³⁵

2.5. A Tanács megalakulása és megbízásának időtartama: A Tanács alakuló ülését a bírói tagok megválasztásától számított *tizenöt napon belül* kell megtartani. A Tanács, illetve a választott bírói tagok és póttagok megbízása a Tanács első ülésétől számított hat évre szól. Azoknak a tagoknak a tisztsége, akik a törvény erejénél fogva tagjai a testületnek, a tagságuk akkor szűnik meg, ha a jogállásukra vonatkozó törvény szerint a Tanácsbeli tagságuk alapját képező megbízásuk megszűnik.

2.6. Az OIT választott tagjai: Az OIT létrehozása óta két választás megtartására került sor 1997-ben és 2003-ban. Az első OIT választás alkalmával a küldött értekezlet által megválasztott tagok – beosztásuk szerint- a következők voltak: 1 városi bírósági elnök, 4 megyei bírósági elnök, 1 megyei bírósági kollégiumvezető, 1 megyei bírósági kollégiumvezető-helyettes és 2 megyei bírósági tanácselnök.³⁶

A második OIT tagjaivá megválasztottak a következők: 1 fővárosi bírósági tanácselnök, 1 ítélőtáblai elnök, 1 megyei bírósági kollégiumvezető, 5 megyei bírósági elnök, valamint – a törvény szerint a bírói kar létszámára tekintettel – megyei elnöki besorolással rendelkező PKKB elnöke.

3. A Tanács jogköre és feladatai

A Tanács jogkörének *jellege kettős*: egyrészt harmadik személyekkel és szervezetekkel szemben képviseli az egész bírói szervezetet, másrészt befelé – a bírói szervezet tekintetében – ellátja a bíróságok igazgatásával kapcsolatos összes feladatot. E körben a feladatköre felöleli a bíróságok igazgatásának valamennyi területét. A bírósági igazgatási feladatok egy része az egész bírói szervezet működésével kapcsolatos központi igazgatási feladat, illetve a bírósági vezetők igazgatási tevékenységének az irányítása és ellenőrzése. A fontosabb jogkörök, feladatkörök az alábbiak:

3.1. Személyzeti ügyekben véleményezési és kinevezési jogkörrel rendelkezik. Előzetes véleményt nyilvánít a Legfelsőbb Bíróság elnöki tisztségére jelölt személyről és az elnökhelyettes személyéről. Kinevezi és felmenti az ítélőtábla és a megyei bíróság elnökét és elnökhelyettesét, a kollégiumvezetőt, az OIT Hivatal vezetőjét és helyetteseit, továbbá más munkáltatói és személyügyi jogkört gyakorol.

3.2. Irányítási és igazgatási jogkörében eljárva irányítja a Hivatal tevékenységét, irányítja és ellenőrzi a kinevezési hatáskörébe tartozó bírósági elnökök igazgatási tevékenységét. Ennek során figyelemmel kíséri a bíróságok igazgatására vonatkozó szabályok érvényesülését, az eljárási határidők és az ügyviteli szabályok megtartását. Ezek ellenőrzésére vizsgálatokat végez, és kivételesen bármely tagjának javaslatára elrendelheti a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyek *szoron kívüli intézését*; a vizsgálat megállapításaitól függetlenül megteszi a hatáskörébe tartozó intézkedéseket, és ellenőrzi ezek végrehajtását; szükség szerint megvizsgálja az ítélőtábla és a megyei bíróság elnökeinek igazgatási tevékenységét.

3.3. A normatív szabályozással kapcsolatos jogkörében kezdeményezheti a bíróságok feladatkörét érintő jogszabályok megalkotását és véleményezi a bíróságokat érintő jogszabályok tervezetét. Megállapítja a saját szervezeti és működési szabályzatát, ennek keretében meghatározza az OIT bírói tagjai és póttagjai jelölésének és választásának törvényben nem szabályozott

34 Bszi. 52. §.

35 1999. évi 1. sz. szabályzat 7. – 8. §-ai.

36 Fűrész Klára: Összehasonlító alkotmányjog és a bírói függetlenség. = Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. Szerk.: Petrétai József. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete. Pécs 2001. 145. p.

kérdéseit, valamint jóváhagyja a Hivatal szervezeti és működési szabályzatát. Meghatározza a bíróságok szervezeti és működési szabályzatának alapelveit, jóváhagyja a Legfelsőbb Bíróság, az ítéltáblák és a megyei bíróságok szervezeti és működési szabályzatait. Az igazgatási feladatok ellátása érdekében a jogszabályi keretek között a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkot, ajánlásokat és határozatokat hoz, továbbá ellenőrzi ezek megtartását.

3.4. *A költségvetésre vonatkozó jogkörében* elkészíti és a Kormányhoz benyújtja a bírósági fejezetre vonatkozó költségvetési javaslatot, valamint az előző évi költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolót, továbbá gyakorolja a bírósági fejezet gazdálkodásával összefüggő feladatokat. E jogkörében eljárva közvetlenül irányítja a belső ellenőrzést és a bírósági fejezet felügyeleti, pénzügyi ellenőrzését.

3.5. *Egyéb jogkörében eljárva* ellátja az *ülőkök választásának előkészítésével* kapcsolatos feladatokat, ellátja a központi oktatási feladatokat, és a jogszabály által hatáskörébe utalt egyéb feladatokat. Szervezi és végzi a bíróságok statisztikai tevékenységével kapcsolatos központi feladatokat, irányítja a bíróságok informatikai fejlesztését, valamint gondoskodik a bíróságok jogi képviseléről. Évente egy alkalommal tájékoztatja működéséről az ítéltáblák és a megyei bíróságok elnökeit.

3.6. *A Tanács működése:* A Tanács üléseit a Tanács elnöke hívja össze és vezeti. A Tanács havonta legalább egyszer ülésezik. Az ülést össze kell hívni, illetve a javasolt témát napirendre kell tűzni, ha a tagok legalább egyharmada azt javasolja. Az ülésen állandó meghívottként tanácskozási joggal a Hivatal vezetője is részt vesz, más meghívott pedig részt vehet.

A Tanács akkor határozatképes, ha az ülésen *tagjainak legalább kétharmada jelen van.* A határozatait az ülésen hozza meg. Rendkívüli vagy azonnali intézkedést igénylő kérdésben azonban más módon is határozhat.

Határozatait szótöbbséggel hozza a Tanács, szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata

dönt. A Tanács a működésének részletes szabályait a törvény keretei között maga állapítja meg. A Tanács a határozatát köteles az érdekeltekkel haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül írásban közölni. A Tanács a feladat- és hatáskörét testületként gyakorolja. Az ülései nem nyilvánosak, kivéve, ha a Tanács nyilvános ülés tartását rendeli el.³⁷ A Tanács akár az ítéltáblákon, akár a megyei bíróságokon kihelyezett ülés tartását rendelheti el. Az ülésen a Tanács tagjain és a Hivatal vezetőjén kívül eseti meghívottak is részt vehetnek. Az eseti meghívottak személyére a Tanács elnöke és bármely tagja, valamint a Hivatal vezetője tehet indítványt, a meghívásukról az elnök, illetve az Tanács dönt. A Tanács rövid úton ülésén is határozhat eseti meghívásról.³⁸

A Tanács üléséről *hangfelvétel* készül, és az ülésen elhangzottakról a Hivatal *emlékeztető* készít.³⁹ A hangfelvételt rögzítő kazettát az emlékeztető egy példányával együtt meg kell őrizni.⁴⁰ Az emlékeztetőt a Tanács tagjai részére az ülést követő 8 napon belül meg kell küldeni,⁴¹ továbbá a Tanács tagja a Hivatalban az ülésről készült hangfelvételt jogosult meghallgatni.⁴²

A Tanács a havi rendszeres üléseken kívül évente legalább két alkalommal az ítéltáblák és a megyei bíróságok elnökeivel konzultatív tanácskozást tart. A konzultatív tanácskozáson a Tanács döntése alapján az érdekképviselői szervezetek képviselői is részt vehetnek. Konzultatív tanácskozást elvileg bármilyen témakör megvitatására lehet tartani, különösen azonban akkor indokolt ilyen tanácskozást tartani, ha a napirendre tűzött előterjesztés vagy javaslat alapvetően érinti a bíróságok igazgatását és az ezzel összefüggő feladatok kijelölését, illetve lényegesen kihat a bírák tevékenységére.⁴³

3.7. *A Tanács döntései:* a Tanács ülésein szabályzatokat, külső és belső határozatokat, valamint ajánlásokat hoz. A szabályzat a bíróságokra általánosan kötelező normatív rendelkezés, a külső határozat a bíróságokra kötelező egyedi döntés, a belső határozat az adott bíróságra, a Tanács Hivatalára kötelező egyedi döntés, illetve a Tanács belső működésével kapcsolatos dön-

37 1999. évi 1. sz. szabályzat 15. § (3) bekezdés.

38 1999. évi 1. sz. szabályzat 15. § (5) – (6) bekezdés.

39 1999. évi 1. sz. szabályzat 22. § (1) bekezdés.

40 1999. évi 1. sz. szabályzat 22. § (2) bekezdés.

41 1999. évi 1. sz. szabályzat 22. § (3) bekezdés.

42 1999. évi 1. sz. szabályzat 22. § (1) bekezdése.

43 1999. évi 1. sz. szabályzat 15/A §.

tés. Az ajánlás a bíróságok működésére általánosan irányadó, de nem kötelezően követendő döntés. A Tanács szabályzatát, határozatát, ajánlását a Tanács hivatalos lapjában közzé kell tenni. Nem kell a hivatalos lapban közzétenni a Tanács saját működése során e körben hozott határozatát és eljárási döntéseit.⁴⁴

3.8. A Tanács elnökének jogköre: A Tanács működése szempontjából meghatározó és kiemelkedő fontosságú az elnök, az általa gyakorolt feladat- és jogkörök. Ezeket a törvényben a Tanács feladatkörénél elszórva, továbbá egyéb helyeken találjuk meg.

A Tanács elnöke a/ összehívja és vezeti a Tanács üléseit; b/ képviseli a Tanácsot, ideértve azt is, hogy közvetlenül irányítja a belső ellenőrzést és a bírósági fejezet felügyeleti, pénzügyi ellenőrzését; c/ ellátja az államháztartásról szóló törvényben és más jogszabályokban a költségvetési fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetője számára meghatározott feladatokat a bíróságok költségvetési fejezete tekintetében; d/ aláírja a Tanács határozatát és az annak alapján kiadott okiratokat; e/ irányítja a Hivatal vezetőjének tevékenységét.⁴⁵ A Tanács elnöke évente tájékoztatja az Országgyűlést a bíróságok általános helyzetéről és a Tanács igazgatási tevékenységéről.⁴⁶ Ezeket a feladatokon kívül – mint azt már az előzőekben láttuk – a Tanács bíró tagjainak megválasztásának előkészítése, és a választó küldöttértekezlet során is fontos jogkörök illetik meg a Legfelsőbb Bíróság elnökét.

4. Megjegyzések a Tanács szervezetéről és működéséről, javaslatok de lege ferenda

Annak ellenére, hogy a Tanács létrehozása a bírósági szervezet reformjának legfontosabb ele-

mét képezte azáltal, hogy a bírósági igazgatást teljes mértékben önállóvá tette az Igazságügyi Minisztériumtól, továbbá, hogy a létrehozása óta eltelt nyolc esztendő alatt két tisztújítást tartottunk és így elegendő tapasztalat áll rendelkezésre a Tanács eddigi működésével kapcsolatos tapasztalatok összegyűjtésére és elemzésére, feltűnően kevés írás foglalkozik a Tanács elemzésével. Ezeket az írásokat tekintjük át, valamint néhány egyéb észrevételt fűzünk a hatályos szabályozáshoz. Az OIT szervezetére és működésére vonatkozóan eddig Fűrész Klára,⁴⁷ Komáromi Zoltán,⁴⁸ a megyei bírósági elnökök értekezlete⁴⁹ fogalmazott meg fontos kritikai észrevételeket. Ezenkívül a Nyílt Társadalom Intézet is több kutatási anyagot készített a bírósági szervezetről, annak egyes fontosabb részterületeiről. A következőkben ezeket tekintjük át akként, hogy először az OIT szervezetére, majd a működésére vonatkozó észrevételeket ismertetjük.

Az OIT összetételével kapcsolatban érdemi kifogása Fűrész Klárának – a tanulmánya írásának időpontjában még csak az első OIT összetételét elemezhettem –, hogy a megválasztott kilenc bírónak kellene reprezentálnia az egész bírói kart. A megválasztott tagok ugyanakkor legfeljebb szociológia értelemben reprezentálhatják a bírói kart, de nem tekinthető ez egyúttal szakmai reprezentációnak.⁵⁰ A megválasztott tagok szolgálati beosztása alapján a helyi bírói kar alulreprezentált, mert a választott tagok közül egy helyi bírósági elnök van.⁵¹ További problémát jelent az OIT törvényben meghatározott hatáskörei és a testület vegyes (bírákból és nem bírákból álló személyek) összetétele közötti ellentmondás. A vegyes összetételű testületnek csak meghatározott feladatok ellátásában lehet érdemi funkciója, mint pl. a bírák első kinevezési javaslata megtételénél történő közreműködés, amely során érvényesülnek a pályázóval szembeni szakmai

44 1999. évi 1. sz. szabályzat 25. §. (1) – (2) bekezdés

45 Bsz. 46. § (1) bekezdés.

46 Bsz. 47. §.

47 Fűrész Klára: Összehasonlító alkotmányjog és a bírói függetlenség. = Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. Szerk.: Petrétai József. Studia Iuridica. Auctoritate Universitatis Pécs Pulicata. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar – MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete. Pécs, 2001. 133–145. p.

48 Komáromi Zoltán: A bírósági szervezeti reform és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Magyarországon. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica. Publicationes Doctorandorum Juridicorum. Tomus I. Fasciculus 12. Szeged, 2001. 335–353. p. (Separatum)

49 A megyei bírósági elnökök által Hógyészen, 2002. október 9-én megtartott tanácskozás anyaga. A megyei bírósági elnöki értekezlet ajánlásai és javaslatai az OIT részére. = Bírák Lapja, 2002. évi 2. sz. 5-7. p.

50 Fűrész Klára: i.m. 140. p.

51 Fűrész Klára: i.m. 143. l., valamint 19. sz. lábjegyzete 145. p.

és társadalmi elvárások. Minden további feladat azonban, amelyek az OIT munkáltatói és személyügyi jogköreinek gyakorlását, vagy a bírósági elnökök igazgatási tevékenységének irányítását és ellenőrzését jelentik, e jogosítványok gyakorlása a *bírói függetlenség érvényesülésével szemben nem kívánatos érdekeket jeleníthetnek meg*. Az OIT összetétele, a 2/3-os többségű bírói tagsága még önmagában nem teszi bírói szervvé a testületet, ezzel szemben azonban hatásköre az előbbit tételezi fel. Fűrész Klára úgy látja, hogy összességében nincsen összhang a testület összetétele és hatásköre között.⁵²

Kérdéseket vet fel a *Tanács és a Legfelsőbb Bíróság közötti kapcsolat* is. A Tanács igazgatási hatásköre és felügyeleti jogköre nem terjed ki a Legfelsőbb Bíróságra, mert a korábbi szabályozásnak megfelelően a Legfelsőbb Bíróság megőrizte a bírói szervezettől való igazgatási különállását. Mivel a Tanács elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a Tanács – törvény által meghatározott – központi testületi igazgatási meghatározása a Legfelsőbb Bíróság esetében nem értelmezhető. Miután a *Legfelsőbb Bíróság elnöke egyszerre két eltérő rendeltetésű funkciót tölt be, ez szükségszerűen ellentmondásos gyakorlatot eredményez*. A Legfelsőbb Bíróság elnökének hivatalából adódóan nem konfliktusmentes a bíróságok központi képviselője, a külső kapcsolatok alakítása, kormányzati egyeztetésekben való részvétel, amely *politikai szempontoktól sem mentes*. Ezzel szemben a Legfelsőbb Bíróság tekintélyének, elkülönülésének megőrzése mellett aligha lehet a bírósági igazgatási érdekvédelmet (pl. költségvetési előterjesztésekben, létszám- és bérfejlesztési igényekben) hatékonyan képviselni, véli Fűrész Klára.⁵³

A *Tanács és Hivatalának kapcsolata szintén nem problémamentes*. Fűrész Klára szerint a Tanács és a Hivatal kapcsolatának szabályozása során a *törvényalkotó az igazgatástudományi törvényszerűségek szempontjait figyelmen kívül hagyta*. A havonta egyszer ülésező testület helyett több tényleges – így pl. a testületi ülések előkészítése, döntések előkészítése, a megyei elnökök igazgatási tevékenységének ellenőrzése

– hatáskört a *Hivatal anélkül gyakorol, hogy a testületi hatáskör átruházásáról a törvény említést tett volna*.⁵⁴

A Hivatal igazgatási tevékenysége abból a szempontból is rendkívül aggályos, hogy a *megyei elnökök és a Hivatal között olyan új függési viszonyt alakított ki*, amelyből közvetve a Hivatal és a bírák között is kapcsolat alakulhat ki, annak következtében, hogy a *bírói elnököket a bírákkal szemben erőteljes igazgatási jogosítványok illetik meg*. Ez a szervezeti megoldás jelentős veszélyeket rejt magában a bírák személyes függetlenségének megvalósulása tekintetében, melynek védelmét külön szabályokkal kell biztosítani, nem elegendő a bírói függetlenség alapelvszerű deklarálása.⁵⁵

Végezetül Fűrész Klára úgy látja, hogy *ellentmondásos a Tanács és a bírói önkormányzatok, illetve a Tanács és a helyi bíróságok kapcsolata is*. Az előbbi kapcsolat azért vet fel kérdéseket, mert az 1997-ben végrehajtott reform a bírói önkormányzatiságot – a bírói testületek egyetértési jogának megszüntetése miatt – e testületek elveszítették. Ugyanakkor a hatályos Alkotmány rendelkezéseivel nem lenne ellentétes továbbra sem az a szabályozás, amely szerint a különböző bírói szinteken működő igazgatási szervek *önkormányzati jogosítványokkal (egyetértési joggal) lennének felruházva*. Az Alkotmány végrehajtását az eddiginél differenciáltabb igazgatással, mind a központi igazgatási szervvel, mind annak Hivatalával szemben a *bírói testületekhez telepített ellensúlyok kiépítésével lehetne hatékonyabbá tenni* – véli a szerző.⁵⁶

A Tanács és a helyi bíróságok kapcsolatában a jogalkotó lényegileg azt a korábbi állapotot erősítette meg, amely szerint a helyi bíróságok szinte teljesen súlytalanok a bírósági szervezetben, ennek következtében szinte még említésre sem kerülnek a bírósági szervezeti törvényben. A helyi bírák a Tanács tagjainak megválasztásra vonatkozó szabályok miatt teljesen *alulreprezentáltak*.⁵⁷

Komáromi Zoltán a Tanács összetételéről, a tisztségi keletkezéséről és az összeférhetetlenségi

52 Fűrész Klára: i.m. 140–141. p.

53 Fűrész Klára: i.m. 141. p.

54 Fűrész Klára: i.m. 142. p.

55 Uo.

56 Fűrész Klára: i.m. 143. p.

57 Uo.

szabályokról szóló rendelkezéseket bírálja. Nézete szerint szerencsésebb lenne, ha a *Tanács elnökének megválasztását a jogalkotó a testület hatáskörébe utalta volna*.⁵⁸ A Tanács tényleges összetételének elemzésekor pedig – annak megállapításával, hogy a Tanácsban az ítélkező bírák meglehetősen alulreprezentáltak – felhívja a figyelmet arra, hogy a megválasztott bíró tagok mindegyike a Bszi. 61 – 68. §-ai szerinti bírósági vezető. Közülük öt tag (a négy megyei elnök és a kollégiumvezető) kinevezési joga a Bszi. 40. (2) bekezdése szerint a Tanács hatáskörébe tartozik, továbbá a Tanács e személyekkel szemben – a Bjj. 62. § (1) bekezdésének a/pontja alapján – *munkáltatói jogkört is gyakorol*.⁵⁹

A hivatalbóli és a delegált tagok mandátumának megszűnésének szabályai sem kielégítőek Komáromi szerint. A törvény a megszűnésnek csupán egyetlen esetét ismeri, nevezetesen, hogy ezen tagok tagsága az alapul szolgáló megbízatás megszűnésével szűnik meg. Ez a megoldás szerinte nem túl célravezető, főleg annak ismeretében, hogy a tagok jogai és kötelezettségei tekintetében nincsen különbség a választott és hivatalbóli (delegált) tag között, így a kötelezettség súlyos megszegése – pl., hogy a tag nem vesz részt a Tanács munkájában – kizárással csak a választott bíró tagokkal szemben szankcionálható.⁶⁰

A *Tanács hatásköreit illetően* hiányosságnak tekint Komáromi Zoltán, hogy az igazságügy-minisztert korábban megillető bírósági igazgatási jogosítványok közül a bírósági igazgatási tárgykörben a *jogalkotási hatáskört nem vette át* a bírósági szervezeti törvény. A Tanács által kibocsátott aktusok közül csak a szabályzatok kötelezőek a bíróságokra, az egyéb aktusok – ajánlás és határozat – nem.⁶¹ Arra is utal, hogy az *egységes bírósági szervezet nem jött létre*, mert a Tanács hatásköre nem terjed ki a Legfelsőbb Bíróság elnökének igazgatási tevékenységére.⁶² A hatásköri szabályok közül nem tartja szerencsés megoldásnak azt sem – mert ez fogalmilag

nem vonható a vezetők igazgatási tevékenysége ellenőrzésének körébe –, hogy a testület konkrét ügyben vagy ügyek csoportjaira soron kívüli eljárást rendeljen el.⁶³

A *megyei bírósági elnökök értekezletének* elemzése a bevezetőben megállapította, hogy az *1997. évi törvényi konstrukció jó, de a bírósági szervezet és igazgatás több területen nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket*. Ezek a hiányosságok alapvetően az eljárásjogok korszerűtlenségére, a bírósági szervezetre vonatkozó szabályozás hibáira, az igazgatás és felügyelet nehézkességére, a személyi kiválasztás fogyatékoságára, a bírói munka eseti hibáira és a bírósági kommunikációs stratégia következtelenségére vezethetőek vissza.⁶⁴ A megyei bírósági elnökök által készített helyzetelemzés – azon fenti megállapításból kiindulva, hogy az 1997. évi konstrukció jó – nem a szervezeti, hanem a *működési kérdésekre koncentrálva az alábbi hiányosságokra mutatott rá*.

A Tanács működésében a *testület nem volt operatív* a havi ülésezéssel, a feladataihoz képest stratégiát nem adott, nem irányította kellően a Hivatalt, a napirendekkel a Hivatal kényszerhelyzetbe hozta a Tanácsot, a testület döntési mechanizmusa átgondolatlan és esetleges a titkos és nem titkos szavazásokat illetően.⁶⁵ A Tanács elnökének szerepét úgy látták, hogy személyes és tárgyi feltételek hiányában kiszolgáltatott, mert nem volt kiegészítő apparátusa, a testületi üléseken ügyviteli feladatokkal túlterhelt, az elnöknek nincs intézményesített kapcsolatrendszere a megyei bíróságok elnökeivel, szűk az egyszemélyi döntési jogköre az elnöknek, a költségvetési fejezeten belül pedig az elnök átcsoportosítási jogkörének gyakorlása következtelen.⁶⁶

A Tanács Hivataláról azt állapította meg a megyei elnökök elemzése, hogy a *Hivatal túlbürokratizált, létszámában túlméretezett, a megyei bíróságok vonatkozásában túlzott centralizációra és uniformizálásra törekvő* (ideértve a pénz-

58 Komáromi Zoltán: i.m. 341. p.

59 Uo.

60 Komáromi Zoltán: i.m. 342. p.

61 Komáromi Zoltán : i.m. 343.p.

62 Komáromi Zoltán: i.m. 345.p.

63 Komáromi Zoltán: i.m. 346.p.

64 A megyei bírósági elnöki értekezlet ajánlásai és javaslati az OIT részére. = Bírák Lapja, 2002. évi 2. sz., 5. p.

65 Uo.

66 Uo.

ügyeket, az igazgatást és a személyzeti kérdéseket), a Hivatal törekszik a többszintű túlszabályozásra (szabályzatok, ajánlások, körlevelek, leiratok, felhívások, eseti visszatérő jelentéstételek kiadásával).⁶⁷

A fenti hiányosságok és működésbeli zavarok kiküszöbölésére az értekezlet a Tanács működéséhez szükségesnek látja a az igazgatszolgáltatással kapcsolatos – egy vagy több évet átfogó – *igazgatási stratégia meghatározását* és nyilvánosságra hozatalát; a jövőben a cselekvési programot a Tanács határozza meg a Hivatal számára és ne fordítva; a választott tisztség súlyánál és felelősségénél fogva a titkos szavazás jelenlegi rendje újragondolást igényel; ki kell alakítani a Tanácsot segítő szakmai testületi rendszert a folyamatos és ad hoc feladatok megoldására.⁶⁸

Az OIT elnöke számára meg kell teremteni az elnök, kabinetirodája és az ítélőtáblák, a megyei bírósági elnökök, valamint az igazságügy-miniszter rendszeres kapcsolatának lehetőségét; az elnök, mint költségvetési fejezetgazda, egységes elvek szerint szabja meg a megyei bírósági elnökök által felhasználható pénzügyi keretek mikénti felhasználását, esetleges átcsoportosítását.⁶⁹

A Hivatalról megállapították, hogy szemléletmódjában alapvető változás szükséges; mellőzhetetlen a pénzügyekért és gazdálkodásért felelős helyettes kinevezése a Hivatalban; az öncélú és párhuzamos adatgyűjtést mellőzni kell; a szabályozási szintek számát (kötelező ajánlások, körlevél, leiratok, felhívások stb.) csökkenteni szükséges; áttekinthetővé kell tenni a magyar bírósági igazgatás kötelező normáit; újra kell gondolni a megyei bírósági elnökök igazgatási jogkörének és a Hivatal igazgatási tevékenységének viszonyát, a Hivatal létszámát. Mindezen változtatási javaslatokat indokoltnak látták összekötni azzal, hogy a Tanács vizsgálja meg azt, hogy a Hivatal vezetésében személyi változtatást indokoltnak tart-e.⁷⁰

Az eddig ismertetett elemzéseken kívül a *Nyílt Társadalom Intézet* által 2002-ben elvégzett kutatás is foglalkozott a bírósági igazgatással és annak részeként a Tanács és a Hivatal

tevékenységével. Ez arra a következtetésre jutott, hogy *a Tanács és Hivatala hatékony és átlátható intézményeknek tűnnek*; számos irányelvet fogadtak el a szakmailag megalapozott és hatékony bírósági eljárások elősegítésére, és évente jelentést adnak ki tevékenységükről. A Hivatal számára pedig különösen előnyös volna, ha a nem jogászai szakmák bíróságon belüli alkalmazásának világosabb feltételei és kritériumai lennének, ez ugyanis szélesebb körben biztosíthatná a hozzáértő igazgatási szakemberek és más szakértők bevonását a munkába.⁷¹

Nézetünk szerint – részben az ismertetett tanulmányokban felvetettek alapján is – indokoltnak látszik a Tanács összetételére és választási eljárási szabályaira, az összeférhetetlenségre, a határozathozatalra és annak közlésére, valamint egyes esetekben a Tanács döntéseivel szembeni jogorvoslati jogosultság bevezetésére vonatkozó szabályok újragondolása és módosítása. A Tanács jelenlegi összetételének megállapításakor figyelembe kellett venni azt a valós igényt, hogy *a bíróságok igazgatása – még abban az esetben sem, ha a központi igazgatást bírói testületre ruházzuk is – nem lehet kizárólag a bírák belső ügye*. Más jogászai foglalkozási ágak képviselőinek bevonásával lehetővé kell tenni a szakmai alapokon megvalósuló társadalmi ellenőrzést, mely *erősíti a Tanács és a bíróságok társadalmi legitimitációját*. Az országgyűlési képviselők és az igazságügy-miniszter, mint tagok bevonásával biztosítani kellett azt az intézményes kapcsolatot, hogy a bíróságok működési feltételeiről a törvényhozás és a végrehajtó hatalom közvetlen ismeretekkel rendelkezzenek; a bírói szervezet számára pedig azt, hogy a Tanács útján hatékonyan érvényesíthesse a költségvetési alkupozícióit mind a törvényhozásban, mind pedig a Kormányban. Ez utóbbinak – a költségvetési alkupozíció erősítésének – azért is van kiemelt jelentősége, mivel a bíróságok évtizedeken keresztül alulfinanszírozottak voltak.

A Tanács feladata – összefoglalva a hatásköreit – a bírósági szervezet működtetése. Ebbe a szervezeti modellbe *nem illeszkedett és jelenleg sem illeszkedik bele, hogy a legfőbb ügyész és a*

67 Uo.

68 I.m. 6. p.

69 Uo.

70 Uo.

71 Az EU csatlakozási folyamat nyomán követése: A bírósági ítélkezés feltételrendszere. Magyarország. Open Society Institut. Budapest, 2002. 43., 62. p.

Magyar Ügyvédi Kamara elnöke a Tanács tagjai. A Tanács személyi összetételéről a bírósági szervezeti törvény indokokolása azt írta, hogy az igazságszolgáltatásban közreműködő ügyészi szervezet és Magyar Ügyvédi Kamara vezetője azért vesz részt a testület munkájában, mert ez a megoldás lehetővé teszi a bíróságok igazgatásának folyamatában az igazságszolgáltatás alkotmányos követelményeinek érvényre juttatását és a bíróságok helyzetének folyamatos megismerését.⁷² Ez az indokolás vitatható. A bírósági igazgatás tárgykörébe eső tevékenységnek a legfőbb ügyész vagy a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke által történő megismerése azáltal, hogy ők tagjai a Tanácsnak, nem alkalmas arra, hogy ilyen módon biztosított legyen az igazságszolgáltatás alkotmányos követelményeinek érvényre juttatása. Ez alapvetően az Országgyűlés és a Kormány hatáskörébe tartozik. Ami a bíróságok helyzetének folyamatos megismerését illeti, ez biztosított a Tanács és a Hivatal által készített jelentések, valamint az ítéletábrák és a megyei bíróságok honlapjain közzétett adatok nyilvánosságra hozatalával. A Tanács elnökének az Országgyűléshez benyújtott éves beszámolója is ezt a célt szolgálja.

Az *alkotmányjogi megfontolásokat* mérlegelve, ami a legfőbb ügyész részvételét illeti, a magyar jogfejlődésben általában irányadó volt, hogy a bírák és az ügyészek, valamint más bírósági és ügyészségi alkalmazottak jogállásának szabályozása – a két szervezet sajátos helyzete által indokolt eltérések kivételével – azonos vagy legalábbis hasonló legyen. Ez a tendencia jól kirajzolódik a bírák és az ügyészek jogállásáról szóló hatályos törvényekben is.⁷³ A bíróságokat és az ügyészségeket csak a törvényben előírt eljárási feladatok ellátása köti össze. Sem szervezeti, sem személyzeti ügyekben semmilyen kapcsolat nincsen a két szerv között. Az ügyészi szervezet és a legfőbb ügyész alkotmányos jogállása is egyértelműen meghatározott. Az ügyészség önálló szervezet, mely – a bíróságokkal szemben – bár nem önálló hatalmi ág, de önálló alkotmányos szervezetet. A legfőbb ügyész és az

ügyészségi szervezet nincs alárendelve más alkotmányos szervnek. A legfőbb ügyésznek az Alkotmányból levezetett, az ügyészségről, valamint az ügyészségi szolgálati viszonyról és adatkezelésről szóló törvényekben meghatározott jogkörei és feladatai vannak. *A legfőbb ügyésznek a bíróságok igazgatásával kapcsolatos hatásköre nincsen és nem is lehet*, tekintettel arra, hogy a bírói és az ügyészi szervek egymáshoz való kapcsolatában érvényesül az elválasztott szervek autonómiájának, hatásköreik teljes körű gyakorlása kölcsönös tiszteletben tartásának és biztosításának az elve és kötelezettsége.⁷⁴

Ezek alapján nehezen találunk megfelelő érvet arra, hogy a legfőbb ügyész miért tagja az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsnak. Milyen fontos érdekeket jelenít meg az ő részvétele a Tanácsban? Ha a két szerv egymástól – szervezeti, személyügyi, költségvetésüket tekintve – teljesen elkülönült, abban az esetben semmi nem indokolja a legfőbb ügyész részvételét a Tanácsban. Legfeljebb abban az esetben lenne tagsága indokolható, amennyiben a bírói szervezet a legfelsőbb bíróság elnökének részvételével – a reciprocitás elve alapján – szintén tagja lenne valamely, az ügyészi szervezeti hierarchia csúcsán álló, a Tanácséhoz hasonló önkormányzati testületnek. Ilyen szerv azonban – mint tudjuk – nem létezik.

Az eddig írtakkal szemben – a legfőbb ügyész Tanácsban való részvételének további fenntartása mellett – ellenérvként említhető, hogy egyes nyugat-európai államok igazságszolgáltatási tanácsaiban a legfőbb ügyész szintén tagja az igazságszolgáltatási tanácsnak. Az azonban lényeges eltérés ezen államok és a hazai közjogi berendezkedés között, hogy a *bírói-ügyészi kar többé-kevésbé egységes magisztrátusi kart alkot*. Jelentős átjárás lehetséges a bírói és az ügyészi állások betöltésekor, az ügyészi szervezet is gyakorlatilag a – hazainál szélesebb értelemben felfogott – bírósági szervezet része, az ügyészek a bíróságok szervezetébe integrálódva végzik tevékenységüket. Mindezek alapján ezekben a nyugat-európai államok-

72 Vö.: A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. tv. 35. §-ához fűzött indokolással.

73 Erre az érve hivatkozással módosították a közelmúltban az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. tv.-nek az ügyészek nyugdíjazásáról szóló szabályait, megteremtve a teljes összhangot a bírakra vonatkozó szabályokkal. Az új ügyészi szabályozás szerint az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését követően csak akkor teszi lehetővé az ügyész nyugdíjazását, ha az ügyész maga kéri nyugállományba helyezését.

74 A legfőbb ügyész és az ügyészségi szervezet alkotmányos jogállásának leglényegesebb elemeit foglalja össze a 3/2004. (II. 17.) AB határozat indokolásának 3.5.2. – 3.5.5. pontjai.

ban – a szoros szervezeti és személyzeti kapcsolatok miatt – indokolt, hogy az ügyészi szervezet élén álló legfőbb ügyész tagja az igazságszolgáltatási tanácsnak.

Magyarországon ezzel szemben azonban ezek a feltételek – mint arra a fentiekben utaltunk – nem állnak fenn. Ezért a legfőbb ügyésznek a Tanácsban a jövőben való részvételét mindenképp felülvizsgálandónak tartjuk.

A *Magyar Ügyvédi Kamara elnökének* a Tanácsban való részvételét – ugyanazon szempontok alapján, amelyeket a legfőbb ügyész státusát illetően kifejtettünk – szintén nem tartjuk optimális megoldásnak. Ebben az esetben is lényegileg az szól a kamarai elnök tanácsbeli tagsága ellen, hogy az ügyvédség és a bírói kar egymástól mereven elválasztott, gyakorlatilag nincsen semmilyen átjárhatóság az ügyvédi és a bírói kar között. Továbbá a hazai tradíciókat figyelembe véve az ügyvédség soha nem volt érdemi szereplője a bírósági igazgatásnak, de a bíróságok sem játszottak semmilyen szerepet az ügyvédi kamarák belső szervezeti életében.⁷⁵ Ráadásul a jelenleg hatályban lévő szabályozás szerint az ügyvédség feletti igazgatási felügyeletet az igazságügy-miniszter látja el, aki szintén hivatalból tagja a Tanácsnak.

Áttérve a Tanács *választott bíró tagjainak helyzetére*, meglátásunk szerint itt is változtatásra szorul a törvény. A Tanács bíró tagjainak megválasztására eddig két alkalommal, a törvény által előírt rendes tisztújítások keretében került sor. Mindkét választás eredményeként lényegileg ugyanaz az eredmény született. A Tanács választott tagjai között szinte kizárólag a bírói kar felső és középső szintű igazgatási vezetőit találjuk, akiknek a kinevezése a Tanács hatáskörébe tartozik. *Ez az összetétel erősíti a testület korporativizmusát, csökkenti a Tanács legitimitását és összességében antidemokratikus, mert a Tanács összetétele semmilyen formában nem tükrözi a bírói kar belső tagozódását.* Természetesen rendkívül fontos – és továbbra is fenntartandó –, hogy a Tanácsban olyan magas beosztású igazgatási bírósági vezetők is helyet foglaljanak, akik átfogó ismeretekkel rendelkeznek a bírói szervezet helyzetéről, a személyzeti ügyekről, a költségvetés tervezéséről és a költségvetés végrehajtásában, az általános igazgatási kérdésekben megfelelő tapasztalatokkal ren-

delkeznek. Ezek az ismeretek ugyanis összességében nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a Tanács megfelelő hosszú távú elképzeléseket dolgozzon ki a bíróságokat illetően, valamint a folyamatban lévő fontos ügyekben való döntések meghozatalához is nélkülözhetetlenek.

Ugyanakkor felvetődik a kérdés, nem lenne indokolt a Tanácsban helyet biztosítani nem vezető beosztású, esetleg alsóbb fokú bíróságokon – esetenként hosszú szolgálati idővel rendelkező – ítélező bírák számára. Az ő részvételük által biztosítható lenne a Tanács – jelenleginél nagyobb – problémaérzékenységének biztosítása olyan kérdésekben, mint pl. a bírák és igazságügyi alkalmazottak béremelése, az igazságszolgáltatás megfelelő tárgyi feltételeinek biztosítása, az igazságügyi alkalmazottak munkakörülményeinek figyelemmel kísérése.

A Tanács bíró tagjainak összetételét illetően pl. elképzelhető lenne az a megoldás, amely szerint a törvény írná elő, hogy a megválasztott tagok közül legalább kettő helyi bírósági bíró, valamint egy ítélőtáblai elnök tagja a Tanácsnak. Ennek kimondására azért lenne szükség, mert a hatályos eljárási szabályok szerint – amennyiben azokat nem változtatjuk meg – szinte bizonyosra vehető, hogy helyi bírósági bírót nem választanak a Tanács tagjává. Az ítélőtáblai elnök megválasztása pedig – a Tanács tagjait választó küldötttertekezlet résztvevőinek és a Legfelsőbb Bíróság elnökének háttér megállapodásának – lesz az eredménye.

Az előbbi kérdések már átvezetnek a Tanács bíró tagjainak *megválasztását rendező eljárási szabályokhoz*. A hatályos szabályozás nem alkalmas arra, hogy a bírói kar – fentebb kifejtett – kívánatos képviselője megvalósuljon. Ezért a törvényben rendelkezni kellene arról, hogy a Tanácsban meghatározott számú bírói helyeket a bírósági hierarchia mely szintjén álló bírakkal kellene betölteni. A választási szabályok annyiban átalakítandók, hogy a Tanács választott tagjait a megválasztásra kerülő bíró *szolgálati beosztásával azonos szintű bíróságok bírái* – közvetett vagy közvetlen módon – *válasszák meg*. Ha fenntartjuk a jelenlegi választási eljárási szabályokat, abban az esetben is *szükséges lenne módosítani* a Bszi. azon rendelkezését, amely szerint a Tanács küldöttek megválasztá-

⁷⁵ Itt utalnunk kell arra, hogy egyes államokban az ügyvédi kamarai felvétellel kapcsolatos feladatok ellátásában, a bíróságok is – rendszerint valamilyen ellenőrző – tevékenységet látnak el. Erre példa Németország, valamint Svájc egyes kantonjai.

sához a jelenlévők kétharmadának szavazata szükséges. A minősített többség alkalmazását semmi nem indokolja. A küldötteket választó összbírói értekezleten szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy többes jelölések esetén – ami rendszeresen előfordul – a minősített többség csak hosszadalmas, többfordulós választás után érhető el, többnyire abban az esetben, ha a jelöltek egy része visszalép a jelöléstől.

A Tanács működése során elsődlegesen a határozathozatali eljárás, az egyes határozatok közötti megkülönböztetés (belső és külső határozatok) szorul felülvizsgálatra. A határozatokat megismerhetőségük tekintetében az ún. „belső határozatok” megszüntetésével célszerű lenne egységesíteni. Nem tartható fenn az a gyakorlat, hogy olyan „belső határozatokat”, hoz a Tanács, melyet még a határozat címzettjei sem ismerhetnek meg. Ez a gyakorlat sérti a jogbiztonság alkotmányos elvét. Ezen kívül áttekinthetetlen és – az egyes határozatokhoz fűzött magyarázat ismeretének hiányában – esetenként önkényessé teheti a Tanács eljárását. A belső határozatok felszámolásával egyidejűleg gondoskodni kell az összes határozat egységes elvek szerint történő publikálásáról és megismerhetőségéről. A személyzeti ügyekben hozott határozatokat és egyedi döntéseket (pl. pályázati felhívások), valamint a tárgyuknál fogva fontosabb szabályzatokat a Bírószági Közlöny című hivatalos lapon kívül közzé kellene tenni a Magyar Közlönyben, valamint rendszeres frissítéssel a bíróságok központi honlapján.

A Tanács döntéseinél általános jelleggel célszerű lenne bevezetni a rövid indokolási kötelezettséget, továbbá – a pályázatok elbírálása alkalmával – a jelenlegi gyakorlattól eltérően a szavazati arányt közölni kellene a pályázókkal.

Mivel bármely eljárásban előfordulhatnak kisebb-nagyobb – akár gondatlanságból vagy a jogszabály kellő ismeretének hiányából fakadó – hibák, a kizárólag eljárási szabálysértések felülvizsgálatára meghatározott ügyekben megfontolandó lenne a jogorvoslati jogosultság bevezetése azzal, hogy ezekben az ügyekben a jogorvoslati kérelem elbírálását ki kellene venni a rendes bírói fórumok hatásköréből. A jogorvoslati rendes bírói szervezeten belül tartása esetén – miután a Legfelsőbb Bíróság elnöke egyúttal a Tanács elnöke is – nagyon nehezen lenne biztosítható a jogorvoslatot elbíráló fórum szervezeti függetlensége.

Felhasznált irodalom

- A megyei bírósági elnökök Hőgyészen, 2002. október 9-én megtartott tanácskozás anyaga. A megyei bírósági elnöki értekezlet ajánlásai és javaslatai az OIT részére. = *Bírák Lapja*, 2002. évi 2. sz.
- Access to Justice. Mauro *Cappelletti* general editor. Giuffrè-Sijthoff, 1978.
- Áder János: *Bíróságok*. = *Alkotmányjogi Füzetek*. 5-6. sz. Felelős szerkesztő: *Kilényi Géza*. Budapest, 1990.
- Az EU csatlakozási folyamat nyomon követése: A bírósági ítélkezés feltételrendszere. Magyarország. Open Society Institut. Budapest, 2002.
- Badó Attila – Bóka János: *Európa kapujában*. Reform, Igazság, Szolgáltatás. BÍBOR Kiadó. 2002.
- Bihari Mihály: *Reform és demokrácia*. = *Fordulat és reform*. Medvetánc, 1987. évi 2.-sz. (Különszám).
- Sergio *Chiarloni*: *Efficacia de precedente guidiziario e tipologia dei contrasti di giurisprudenza*. = *Rivista trimestriale di diritto e procedura civile* 1989.
- Fürész Klára: *Bírói függetlenség az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. (Tisztelgő gondolatok Ádám Antal professzor 70. születésnapja alkalmából) = *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szerkesztette: *Petrétei József*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2000
- Fürész Klára: *Összehasonlító alkotmányjog és a bírói függetlenség*. = *Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára*. Szerk.: *Petrétei József*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar MTA- RKK Dunántúli Tudományos Intézete. Pécs, 2001.
- Gáspárdy László: *A polgári per idődimenziója*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1989.
- Gatter László: *Az igazságszolgáltatás reformja 1987–1997*. Rendszerváltozás a bíróságok igazgatásában. KJK-KERSZÖV. Budapest, 2004.
- Holló András: *A bíróság és az ügyészség alkotmányozásának alapproblémáiról*. = *Alkotmányjogi Füzetek*. 5-6. sz. Felelős szerkesztő: *Kilényi Géza*. Budapest, 1990.

- Ilonczai Zsolt*: A bírósági szervezeti reform szükségességéről és annak elemeiről. = Magyar Jog, 1992. évi 12. sz.
- Kengyel Miklós*: A polgári bírászkodás hétköznapijai. Budapest, 1990.
- Komáromi Zoltán*: A bírósági szervezeti reform és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Magyarországon. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica. Publicationes Doctorandorum Juridicorum. Tomus I. Fasciculus 12. Szeged, 2001.
- Kulcsár Kálmán*: A tekintélyuralomtól a demokráciáig. (A magyar politikai rendszer átalakulásának problémái.) = Magyar Jog, 1989. évi 7–8. sz.
- Lichtenstein József*: Megjegyzések a bírósági szervezeti törvény módosításáról. = Jogtudományi Közlöny, 1992. évi 3–4. sz.
- Lichtenstein József*: A bírósági hatáskör változása és a bírósági szervezeti reform egyes kérdései a Magyar Köztársaságban (1989–1991). Kézirat. Szeged, 1991.
- Paczolay Péter*: Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán. = Alkotmánybíráskodás, Alkotmányértelmezés. Jogfilozófiák. Szerk.: Varga Csaba. Budapest, 1995.
- Solt Pál*: Valahol Európában (A bírósági reform (felé) = Ünnepi tanulmányok Gáspárdy László professzor 60. születésnapjára. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Ünnepi Tanulmányok sorozatának IV. kötete. Szerk.: Cserba Lajos. Novotni Alapítvány. Miskolc, 1997.
- Tanulmányok az igazságszolgáltatás továbbfejlesztéséről. Az Igazságügyi Minisztérium Tudományos és Tájékoztatási Főosztály kiadványai 25. tanulmánykötet. A sorozat szerkesztője Csalótzky György. A kötetet összeállította: *Palkovics Éva*. Budapest, 1988.
- Michele Taruffo*: La giustizia civile in Italia dal '700 a oggi. Bologna, 1980. 150. p., valamint
- Tölgyessy Péter*: Az igazságszolgáltatás szervei. = Alkotmányjogi Füzetek. 5-6. sz.
- Guy de Vel* hozzászólását. = Les systemes judiciaires dans une période de transition. Réunion multilatérale. Thémis no 3. Éditions du Conseil de l'Europe. Strasbourg, 1994.

