

Dr. Petrétei József

AZ EURÓPAI UNIÓHOZ VALÓ CSATLAKOZÁS HATÁSA A MAGYAR IGAZSÁGÜGYI RENDSZERRE

Bevezetés

Az alkotmányos igazságszolgáltatási szervezet és annak független működése az egész jog- és igazságszolgáltatás legfontosabb területe. Ennek megfelelően Magyarországon *a rendszerváltozást* – a demokratikus átalakulást – *követően* szinte folyamatos *jogalkotói feladatot jelentett a jogállami szintű igazságszolgáltatás feltételeinek megeremtése*, valamint a *jogszabályi környezet modernizációja*. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás érdekében – a tagjelölt államokhoz hasonlóan – az 1993-as koppenhágai csúcstalálkozón¹ meghatározott politikai, gazdasági követelményeknek, és a közösségi vívmányok (*acquis communautaire*) átvételre vonatkozó feltételeknek kellett megfelelni. A magyar jogalkotásra mindebből az következett, hogy olyan jogi környezetet kellett teremtenie, amelyben az Európai Unió által meghatározott feltételek teljesülhettek. Erre tekintettel az igazságügyi *reform* egyrészt *több szakaszban* valósult meg, másrészt az *igazságszolgáltatás szűkebb* (bírói) és *tágabb* (az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó) *területen* zajlott, illetőleg zajlik napjainkban is.

I. Az igazságügyi területet érintő változások kezdete a rendszerváltás után

Már 1989-ben megszűntek az igazságügy-miniszternek a bíróságok szakmai tevékenységével összefüggő – a bírói függetlenség elvével ellentétes – jogai.² A kilencvenes évek elejétől a folyamatos jogalkotás eredményeként – a bírói függetlenség további növelése érdekében – az igazságügy-miniszter bíróságokkal kapcsolatos igazgatási, felügyeleti jogköre jelentős mértékben csökkent. E jogalkotói döntések meghozatalát az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatai is indokoltá tették.³

1991-ben az addig a bíróságok szervezetében működő állami közjegyzőség⁴ újra szabadfoglalkozású – ún. latin típusú – intézménnyé vált.⁵ A *közjegyzőség* ma is az állami jogszolgáltatás része, mivel hatósági tevékenység végzésére feljogosított, állami feladatot ellátó jogalkalmazónak minősül, célja a jogviták kialakulásának megelőzése. Ugyanakkor a közjegyzők nem a bírósághoz tartoznak, hanem kamarai szervezet fogja össze őket: a kamara

* igazságügy-miniszter

1 Az Európai Tanács 1993. júniusi, koppenhágai ülésén a tagság egyik követelményeként jelölték meg a csatlakozni kívánó ország képességét a tagsággal járó kötelezettségek vállalására.

2 Lásd erről az 1989. évi XLII. törvényt.

3 Lásd különösen az 53/1991. (X. 31.) AB határozatot, az 51/1992. (X. 22.) AB határozatot, a 17/1994. (III. 29.) AB határozatot, a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatot.

4 Magyarországon az 1874-ben létrehozott közjegyzőséget – mint „burzsoá” jogintézményt – 1949-ben államosították és integrálták a bíróságok szervezetébe.

5 Lásd a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvényt.

végzi a közjegyzői szervezet belső igazgatásának feladatait, az állami feladatok végrehajtásának ellenőrzését pedig a kötelező tagság biztosítja.

A Magyarországon végbemenő társadalmi és gazdasági átalakulás szükségessé tette az *ügyvédségre* vonatkozó jogi szabályozás felülvizsgálatát is.⁶ Az 1991. évi XXIII. törvény – ami a szocialista szabályozást csak módosította – új korszakot nyitott az ügyvédi hivatás szabályozásában: elismerte az ügyvédi magánygyakorlatot, megszüntette a munkaközösségi szerveződést, lehetővé tette az ügyvédi tevékenység egyéni ügyvédként, illetve ügyvédi irodában való folytatását. A módosítás az *ügyvédi kamarai felvételekre való jogosultságot*, mint alanyi jogot szabályozta.⁷ Az Európai Unióhoz történő csatlakozás szándéka – a szükséges harmonizáció –, továbbá az igazságszolgáltatási reformhoz való kapcsolódás felvetette az *ügyvédekre vonatkozó szabályozás továbbfejlesztését*, vagyis új törvényi szintű szabályozás megalkotását, amire 1998-ban került sor.⁸ A törvény korszerű rendelkezéseket vezetett be, fenntartva az ügyvédi pálya nyitottságát, az ügyvéddé válás alanyi jogát. Új kategóriák létrehozásával (alkalmazott ügyvéd, külföldi jogi tanácsadó) a törvény igazodott a gyakorlat igényeihez is.

1994-ben sor került a *bírósági végrehajtási szervezetrendszer* alapvető reformjára.⁹ Az addig bírósági alkalmazottként működő végrehajtókat nagyrészt az ún. önálló bírósági végrehajtói kar váltotta fel, melynek tagjai önálló jogkörű jogalkalmazók: nem az államtól kapott fizetésért dolgoznak, hanem az általuk – a jogszabályban meghatározott – díjak beszédésével gondoskodnak megélhetésükről. Az önálló bírósági végrehajtók meghatározott helyi bíróságok mellett működnek és kamarai szervezetbe tömörülnek. Kisebb részben megmaradt az állami végrehajtás is, mivel a különböző, az államot illető igazságügyi követeléseket továbbra is bírósági alkal-

mazottak, az ún. megyei bírósági végrehajtók hajtják be.

Az igazságügyi reformmal összefüggésben említést kell tenni még az ügyészségről is, amely az igazságszolgáltatásban való közreműködésével fontos szerepet lát el a magyar alkotmányos rendszerben. Az ügyészség 1989-ben sui generis, önálló alkotmányos szervként került kialakításra. A szerv befolyásmentessége a rendszerváltozás után – hasonlóan a többi állami szervehez – növekedett, többek között ennek eredményeképpen is az ügyészség jelenleg sajátos jogi jellemzőket mutat fel¹⁰. Az ügyészségnek az igazságszolgáltatásban és az Alkotmányban elfoglalt helyzete a legfőbb ügyész jogállásán keresztül ragadható meg. A legfőbb ügyész – és az ügyészség – nem alárendelt szerve az Országgyűlésnek vagy a Kormánynak, csupán beszámolási kötelezettsége van a parlament irányában. A legfőbb ügyész interpellálható és kérdés intézhető hozzá¹¹. Az ügyészség – jogosítványait tekintve – sajátos jogalkalmazó szerv, ellenőrzési és felügyeleti jogköröket is gyakorol, közbiztonsági funkciói vannak, feladatköreinek egy része pedig végrehajtási típusú.

Az ügyészség – mint szervezet – független, az egyes ügyészek csak a felettes ügyésznek, végső soron a legfőbb ügyésznek vannak alárendelve, aki az ügyészi hierarchia legmagasabb szintjén áll.

II. Az igazságszolgáltatás szűkebb (bírósági) reformja

A csatlakozás előrehaladtával a *közösségi követelményeknek való megfelelés* az igazságszolgáltatás terén is egyre fokozódó igényné vált. Az *igazságszolgáltatás szervezeti-intézményi kereteinek kialakítása* az Európai Unióban *tagállami hatáskörbe* tartozik. Ez azt jelenti, hogy a tagországok az igazságszolgáltatási hatóságok mű-

6 Lásd az 1991. évi XXIII. törvényt.

7 Az új jogszabály hatására átalakulás kezdődött az ügyvédi karban. Az ügyvédi pályát választók száma jelentősen emelkedett (1800 főről 7200 főre), az ügyvédi tevékenység folytatása sokszínűbbé vált.

8 Lásd az 1998. évi XI. törvényt.

9 Lásd a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényt. A törvény megalkotásának indoka az volt, hogy a végrehajtási ügyek száma növekedett, a végrehajtás eredményessége csökkent, kevés végrehajtó működött, akiknek egy része szakmailag felkészületlen volt, anyagilag sem voltak kellően ösztönözve.

10 Az ügyészség szerepének növekedése különösen az új Be. – az 1998. évi XIX. törvény – hatályba lépése következtében a nyomozással kapcsolatosan következett be.

11 Vö. a 3/2004. (II. 17.) AB határozattal.

ködésének fontosabb szabályait önmaguk határozzák meg. Így a Magyar Köztársaságnak a bírósági rendszert alkalmassá kellett tennie arra, hogy elláthassa az alkotmányos jogállamban megnövekedett feladatait,¹² továbbá felkészüljön az Európai Unióhoz történő csatlakozás miatt is fokozódó követelményekre.

A csatlakozást megelőzően az Európai Bizottság átfogó monitoring jelentések formájában rendszeresen értékelte Magyarország csatlakozásra való felkészültségét. Ezek az országjelentések rendszeresen foglalkoztak az igazságügyi szervezetével és működésével, és különböző kívánalmakat, illetőleg javaslatokat rögzítettek. Ezért a hazai reformintézkedések – többek között – az európai uniós észrevételek figyelembe vételével kerültek megalkotásra. Az igazságügyi reform kormányzati cikluson átívelő folyamán az igazságszolgáltatás szervezeti-intézményi kereteinek átalakítására és függetlenségének erősítésére vonatkozó törvénymódosításokat, illetőleg a nemzetközi, európai uniós kötelezettségeknek megfelelő jogszabályi változásokat jelentett. Törekedni kellett a bírósági eljárások felgyorsítására, a folyamatban levő ügyek számának csökkentésére, az indokolatlan eljárás-elhúzóadások megakadályozására, végül az ítéletek gyors és eredményes végrehajtására. Alapvető kérdés volt a bírósághoz fordulás jogának biztosítása, ideértve a perindításhoz a megfelelő állami segítségnyújtást is. Mivel az igazságszolgáltatás alapkérdéseit illetően nincs uniós szabályozás, továbbá tekintettel az igazságszolgáltatás kormánytól való függetlenségére, az Európai Bizottság az igazságszolgáltatási reform keretében kitűzött magyar célok teljesítését kísérte figyelemmel.

A Magyar Köztársaság Kormánya 1996. őszén fogadta el a bírósági reform koncepcióját. Az Országgyűlés az igazságszolgáltatás feladatainak jogállami szintű ellátása és a bírói függetlenség elvének maradéktalan megvalósítása

érdekében módosította az Alkotmányt, és ezzel összhangban külön törvény készült a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról,¹³ az ítélőtáblák székhelyéről,¹⁴ továbbá a bírák jogállásáról és javadalmazásáról,¹⁵ valamint az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról.¹⁶

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény rendelkezett a bírósági szervezetről, egységesebb, korszerűbb működési alapelveket fogalmazott meg, összhangban a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségekkel. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény a bírósági szervezetet – mint a végrehajtó hatalomtól elkülönült egységes szervezetet – határozta meg, és a bírói függetlenség alapvető biztosítékaként a bíróságok igazgatásának olyan rendszerét alakította ki, amely a politikailag semleges bírói hatalmat elkülöníti a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól. E törvénynek a reform szempontjából a két legfontosabb eleme az Országos Igazságszolgáltatási Tanács létrehozása, és az ítélőtáblák bevezetése volt.

1. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács létrehozatala

A bíróságok központi igazgatási feladatainak ellátására 1997-ben létrejött az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT), így a bíróságok függetlenné váltak mind az igazságügy-minisztertől, mind a Kormánytól. A többi hatalmi ágtól elkülönült igazságszolgáltatás szervezeti függetlenségének továbbfejlesztése érdekében a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény az igazságügy-minisztert korábban megillető igazgatási jogkört az OIT-ra, mint testületre ruházta át, amely így az igazságügyi (bírói) igazgatás legfőbb, központi, önkormányzati jellegű irányító szerve lett. A 15 tagú OIT elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, 9 tagja pedig a bírák által – maguk közül, felmenő rendszerben – választott bíró. További tagjai – delegálással – két ország-

12 A Magyarországon 1989-90-ben bekövetkezett demokratikus átalakulás alapvető változásokat igényelt a bíróságokra vonatkozó szabályozásban is. Ezért 1989 és 1991 között több törvénymódosítás történt, amelyek a jogállami követelményeknek megfelelően jelentősen átalakították a magyar igazságszolgáltatás rendszerét, de nem jelentettek gyökeres reformot e területen.

13 1997. évi LXVI. törvény

14 Az 1997-ben e tárgyban elfogadott törvényt hatályon kívül helyezték, majd 2002-ben újraalkották.

15 1997. évi LXVII. törvény

16 1997. évi LXVIII. törvény

17 Az OIT munkájában az igazságügy-miniszter csak mint annak egyik tagja vesz részt, különleges jogosítványai, közvetlen feladatai a bíróságok igazgatásával kapcsolatban nincsenek.

gyűlési képviselő, továbbá a Kormány képviselőiben az *igazságügy-miniszter*,¹⁷ az igazságszolgáltatásban közreműködő ügyészi szervezet képviselőiben a *legfőbb ügyész*, valamint az ügyvédek képviselőiben a *Magyar Ügyvédi Kamara elnöke* vesz részt a Tanács munkájában. A végrehajtó hatalom a jelenlegi szabályozás következtében csak törvények, illetőleg más jogszabályok alkotásán keresztül határozhatja meg a bíróságok működését.

Az OIT feladatköre kiterjed a bíróságok igazgatásának valamennyi területére, melyek közül a törvény a legfontosabbakat külön kiemelve sorolja fel. E feladatok egy része az egész bírósági szervezet működtetésével kapcsolatos *központi igazgatási feladat*, mivel az OIT *átfogó és általános funkciója a bírósági vezetők igazgatási tevékenységének irányítása és ellenőrzése*. A Tanács gyakorolja a bírósági fejezet *gazdálkodásával* kapcsolatos feladatokat, javaslatot tesz az Országgyűlésnek a bírósági költségvetési fejezetre, valamint – elsősorban a bírósági vezetők tekintetében – bizonyos *munkáltatói és személyügyi jogköröket* lát el.¹⁸

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, és kivételesen – bármely tagjának javaslatára – elrendelheti a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyek soron kívüli intézését.

Az OIT *irányítása alatt Hivatal működik*, amelynek feladata az OIT döntéseinek előkészítése, valamint közreműködik a meghozott határozatok végrehajtásában. A Hivatal ellát egyéb ügyviteli feladatokat is.

2. Az ítélőtáblák felállítása

Az Európai Unió az országjelentések keretében többször foglalkozott a Legfelsőbb Bíróság munkaterhének kérdésével. Problémaként fogalmazta meg, hogy a legfelsőbb bírói fórum leterheltsége nehezíti sajátos feladatainak – az ítélkezés

egységesítése, a joggyakorlat továbbfejlesztése – ellátását. Ezért az *Országgyűlés 2002-ben elfogadta az ún. táblatörvényt*,¹⁹ melynek alapján az Országos Ítéltábla helyett 2003. január 1.-jétől Budapesten, Szegeden és Pécsen, míg 2004. július 1. napjától Debrecenben és Győrött ítélőtáblák létesültek.

Az *új bírósági fórumrendszer célja* az volt, hogy a *helyi bíróságok és a megyei bíróságok közötti munkamegosztás célszerűbb* legyen, jobban igazodjon a bírói kar struktúrájához, szakismeretéhez. Tekintettel arra, hogy az *ítélőtáblák kizárólag jogorvoslati fórumként* működnek, a Legfelsőbb Bíróság – ítélkezési munkaterhének csökkenésével – maradéktalanul elláthatja a bírósági jogalkalmazás egységesítésével kapcsolatos alkotmányos feladatait.

Az ítélőtábláknak a bírósági szervezetbe történő illesztése egyben *visszatérést jelentett a magyar jogi hagyományokhoz*, mivel *újra négy-szintű bírósági szervezet* került kialakításra, ami egyúttal harmonizál az Európai Unióhoz tartozó államokban működő bírósági szervezeti rendszerekkel is. A három, majd a további két ítélőtábla felállítása a *regionalitás elvének* – amely az Európai Unió rendszerének egyik alapelve – *is megfelel*, mivel így az állampolgárok a lakóhelyükhöz közelebb tudják az igazságszolgáltatást igénybe venni. Az ítélőtáblák működésének tapasztalatai igazolták, hogy az *új bírósági fórumok hatékonyan feldolgozták a Legfelsőbb Bíróság ügghátralékát*, és jelenleg is az időszűrés követelményének megfelelően működnek, amivel hozzájárulnak az uniós országjelentésekben megfogalmazott probléma orvoslásához.

3. A bírósági költségvetés átalakítása

Az Európai Unió Bizottságának éves *országjelentései* – az átalakítást megelőző években – *folyamatosan negatívumként* fogalmazták meg, hogy az Országos Igazságszolgáltatási Tanács *nem élvez függetlenséget a bíróságok költségvetésének meghatározásakor*. A jelentések a bíróságok munkájában *fő problémaként* – a Legfel-

18 Az OIT közvetlenül irányítja a belső ellenőrzést és a bírósági fejezet felügyeleti, pénzügyi ellenőrzését; ellátja a központi oktatási feladatokat; a bíróságok feladatkörét érintő jogszabályalkotást kezdeményezhet; irányítja a bíróságok informatikai fejlesztését, és egyéb központi adminisztrációs és igazgatási feladatokat lát el.

19 Lásd az ítélőtáblák és fellebbviteli ügyészi szervek székhelyének és illetékességi területének megállapításáról szóló 2002. évi XXII. törvényt.

sőbb Bíróság túlterheltsége mellett – a *szűkös költségvetési forrásokat* jelölték meg.

A probléma orvoslásaként a *Kormány a programjában célul tűzte, hogy az igazságszolgáltatás – mint önálló hatalmi ág – költségvetési függetlenségét megerősíti.* Ennek érdekében úgy döntött, hogy a *költségvetési törvény számára a bírósági (és ügyészségi) fejezetre vonatkozó költségvetési javaslatot a fejezet gazdálkodását végző Országos Igazságszolgáltatási Tanács, (illetőleg a legfőbb ügyész) önállóan, a Kormánytól függetlenül készíti el.*

A költségvetési törvény javaslatát továbbra is a Kormány terjeszti be az Országgyűléshez, de ebbe változtatás nélkül kerül beépítésre a Bíróságok (és a Magyar Köztársaság Ügyészsége) fejezet OIT, (illetőleg legfőbb ügyész) által kidolgozott költségvetési javaslata, melyről végső soron – az egységes költségvetési törvény keretében – az *Országgyűlés dönt.* Az erről szóló törvény²⁰ alapján nyílt mód arra, hogy a fejezetek kormányzati megszorítások nélkül, maguk dönthessenek a bíróságok, valamint az ügyészségek fejlesztési irányairól, prioritásairól, az évek óta elmaradt beruházások megvalósításáról. Az új törvény alkalmazására már a 2004. évi költségvetés kialakításakor sor került. A törvenymódosítás az Európai Unió által folyamatosan megfogalmazott hiányosságot orvosolta.²¹

4. A bírák jogállásának szabályozása

Az igazságszolgáltatási reform egyik legfontosabb területét jelentette a *bírák jogállásának 1997-ben történő szabályozása.* A törvény rögzítette, hogy a bírák közjogi státusza az igazságszolgáltatásban való hivatásszerű közreműködés, az ítélezés hivatásszerű gyakorlása: az ítélező tevékenységében független bíró a bírósági szervezet tagjaként szolgálatot teljesít. E státusból adód-

nak a bírák jogai és kötelességei. A *törvény szabályozta a bírák szolgálati viszonyának létrejöttét és megszűnését, valamint megállapította a beosztásukra, munkájuk értékelésére és fegyelmi felelősségükre vonatkozó szabályokat.* Rögzítette azt is, hogy a bírót – hivatása méltóságának és felelőssége súlyának – megfelelő, függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg.²²

Az igazságszolgáltatás reformjának folytatásaként indokolt kialakítani az ún. *bírói életpályamodellt,* ami a bírák illetményének, juttatásainak, egyéb javadalmazásainak és kedvezményeinek összefoglalásával *kiszámítható és biztos megélhetést garantál.*²³ vonzó életpályát kínál a bírósági, ügyészségi szolgálatot választóknak, illetőleg anyagilag is elismeri az egyes bírósági szinteken végzett ítélkező és vezetői munkát. Az illetményemelésen túl a koncepció hangsúlyos elemét képezi a bírák képzése, továbbképzése; valamint a bírósági vezetők kiválasztásának módszere is.²⁴

5. A bírósági ügyintézők jogintézménye

Az *uniós országjelentések problémaként* jelezték, hogy a *bírák* idejük meghatározó részét olyan *adminisztratív feladatokra* fordítják, amelyek nincsenek közvetlen kapcsolatban az ügy tárgyalásával. Ennek ellensúlyozására az *igazságügyi reform keretében a bírák adminisztratív munkaterhének csökkentése érdekében* került sor a *bírósági ügyintézői jogintézmény megteremtésére,* és ezzel párhuzamosan a bírósági ügyintézői képzés elindítására.²⁵ A bírósági ügyintéző intézményét a polgári, illetőleg a büntető ügyszakban külön jogszabály szabályozza.²⁶

A *bírósági ügyintézők felsőfokú iskolai végzettséggel*²⁷ rendelkező tisztviselők – *igazságügyi alkalmazottak –, akik azzal a bírósággal*

20 Lásd erről a 2002. évi XLVI. törvényt.

21 A bírósági költségvetési fejezetének alakulása 2002-höz képest közel megduplázódott: 2002-ben az előirányzat 33.267,7 millió Ft. volt, ami 2005-ben elérte a 64.340,9 millió Ft-ot.

22 A legalacsonyabb bírói alapilletmény alakulása 2002-ben 202.950 Ft volt, 2005-ben ez az összeg 322.700 Ft-ra növekedett.

23 Ennek bevezetése azonban a költségvetés teherbíró képességének függvényében valósítható meg.

24 Jelenleg e javaslat előkészítése folyamatban van.

25 Ezt a főiskolai szintű képzést a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara dolgozta ki és akkreditáltatta. A képzés 2001-től kaposvári kihelyezett tagozataként kezdte meg működését.

26 A bírósági ügyintézők által polgári, gazdasági és munkaügyi ügyszakban ellátható feladatokról szóló 210/2001. (X. 31.) Korm. rendelet, valamint a bírósági ügyintéző által a büntetőügyekben ellátható feladatokról szóló 34/2003. (III. 27.) Korm. rendelet.

27 A bírósági ügyintézők főiskolai képzésben vesznek részt, a főiskolán alapvetően azokat a jogterületeket, jogágakat sajátítják el, melyek a bírósági ügyintézők által ellátható feladatokhoz szükségesek.

állnak szolgálati jogviszonyban, amelyen dolgoznak.

A bírósági ügyintézők a bíró utasításainak megfelelően önállóan járnak el, és önálló aláírási joggal rendelkeznek: a bíró feladatkörében eljárva – annak irányítása és felügyelete mellett – önálló felelősséggel intézik a jogszabály által hatáskörükbe utalt feladatokat. *Polgári ügyekben* minden olyan bírósági hatáskörbe tartozó feladatot ellátnak, amelyre őket a bíró utasítja, de ítélet meghozatalára, ideiglenes intézkedés, biztosítási intézkedés, permegszüntető végzés meghozatalára, keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítására nem jogosultak és nem járhatnak el azokban az esetekben, amelyeket jogszabály a végrehajtási ügyintéző feladatkörébe utal. A *büntetőeljárásban* a bírósági ügyintéző szintén a bíró utasításának megfelelően járhat el, és jogszabály pontosan meghatározza azokat a feladatokat, amelyeket az eljárás során elláthat.²⁸

A bírósági ügyintézők szerepét tovább erősíti, hogy mind az igazságszolgáltatásban dolgozók életpályamodelljének kialakítása, mind a bíróságok munkája időszerűségének elősegítéséről (kifogás) szóló törvénytervezet kapcsán hangsúlyos szerepet kapnak a bírói munka támogatása érdekében.

6. A bírósági hatáskörök átalakítása

Az igazságszolgáltatási reform továbbfejlesztésének lényeges kérdését jelenti a *polgári és büntetőeljárás hatásköri kérdéseinek átalakítása*, különös tekintettel a négyfokozatú bírósági szervezet kialakulására. A helyi (városi és fővárosi kerületi) bíróságok első fokú bíróságként járnak el. A megyei (fővárosi) bíróságok másodfokú bíróságként ítélik azokban az ügyekben, amelyekben helyi bíróság járt el első fokon. Bizonyos, eljárási törvényben külön nevesített pertípusoknál a megyei bíróságok elsőfokú bíróságként is eljárhatnak.

Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a helyi bíróságok ügyterhe, illetőleg a megyei bíróságok ügyterhe – tekintettel az ítéletátlak létrejöttére és működésére – nem egyenletes eloszlású. A *helyi bíróságokra* érkezik az ország tel-

jes ügyérkezésének legnagyobb része, és az itt intézett ügyek mintegy négyötöde első fokon jogerőre emelkedik. A csatlakozás következtében szintén az eleve túlterhelt alsóbb fokú bíróságokra hárult a legtöbb feladat. Ezen a szinten indulnak ugyanis a közösségi jogi elemet felvető ügyek, ami minőségi követelményeket támasztja az itt eljáró bírakkal szemben, miközben tovább növeli az eleve nagy ügyteherrel birkózó alsóbb fokú bíróságok munkaterhét. Ez indokoltá teszi, hogy az *igazságszolgáltatási reform folytatásaként a bírósági hatáskörök* – a jelzett problémák megoldása érdekében – kerüljenek felülvizsgálatra, és ha szükséges, akkor átalakításra. Alkotmányossági szempontból is meg kell teremteni a *büntetőeljárásban a kétfokozatú rendes jogorvoslat* lehetőségét. A magyar bírósági ítéltetés sajátossága, hogy a *közigazgatási határozatok felülvizsgálata* a rendes bírósági szervezet keretén belül történik. A közigazgatási bíráskodást első fokon a megyei bíróságok látják el.

7. A bírósági eljárások elhúzódása elleni fellépés lehetősége

a) Az igazságszolgáltatási reform további fontos eleme az *ítélkezési tevékenység felgyorsítása, az indokolatlan eljárás-elhúzódások megakadályozása*. Mind a hazai, mind a nemzetközi jogszabályok kimondják: mindenkinek joga van arra, hogy ügyét független és pártatlan bíróság méltányosan, nyilvánosan és ésszerű határidőn belül tárgyalja és eldöntse. Ezért a perek elhúzódásának megakadályozása, a jogbiztonság elősegítése érdekében olyan jogi eszközt szükséges bevezetni, amellyel az érintettek már az eljárás során – és nemcsak annak lezárulta után – élhetnek a bírósági eljárások elhúzódását okozó magatartások kiszűrése érdekében. E törvénytervezet kidolgozása jelenleg folyamatban van.²⁹

b) Korszerű, az igazságszolgáltatással szembeni kívánalmaknak megfelelő szabályozást kellett kidolgozni az *igazságügyi szakértői tevékenységre*, elősegítve a jogi szabályozással a szakértői munka színvonalának emelését, a perek idősebb lefolytatását, a szakértők megfelelő

28 Ilyen feladat pl. jegyzőkönyv-vezetői és gyorsírói feladatokat ellátása, hivatalos iratok hirdetményi úton történő kézbesítése iránt történő intézkedés, iratokról másolat készítése és kiadása, a terhelt vagy a tanú lakóhelyének, illetőleg tartózkodási helyének a megállapítása iránt történő intézkedés.

29 Az új törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, valamint a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosítását teszi szükségessé.

díjazását. Az igazságügyi szakértői működés szabályainak megállapítása hozzájárul ahhoz, hogy a jövőben magasabb színvonalú szakvélemények készüljenek a perekben és a szakértői bizonyítás kevesebb késedelemmel járjon. Emellett olyan törvényjavaslat vált szükségessé, amely lehetővé teszi a felek számára, hogy a keresetindítást megelőzően a kirendelt szakértő által készített szakvélemény birtokában dönthessenek a felmerülő vitás ügyük rendezéséről. A felek a szakvélemény tartalmának ismeretében egyrészt eltekinthetnek a per megindításától, ami csökkenti a bíróságok előtt indítandó peres eljárások számát, másrészt, ha a per megindítása mellett döntenek, a perben a már rendelkezésre álló szakvélemény a bizonyítási eljárás során ténylegesen szakvéleménynek minősül, amivel pedig a peres eljárások időtartama lényegesen lerövidülhet.

III. Az igazságszolgáltatás tágabb értelemben felfogott reformja

Az igazságszolgáltatás tágabb értelemben felfogott reformja azokat a jogintézményeket foglalja magában, amelyek egyrészt a bíróságok tevékenységének tehermentesítését eredményezik, másrészt a joghoz való hozzáférés esélyeit növelik. Ilyen értelemben e reformintézkedések jelenlegi szakaszának megvalósult eredményei a közvetítói tevékenységről szóló törvény,³⁰ valamint a jogi segítségnyújtásról szóló törvény,³¹ amelyek új jogintézményekként foglalnak helyet a magyar igazságszolgáltatásban.

1. A közvetítói tevékenység (mediáció)

A közvetítói tevékenységről szóló törvény a polgári jogviták bíróságon kívüli rendezésének szabályozása érdekében született meg. E kérdés azért került előtérbe, mert a közvetítói tevékenység – az előzetes elvárások szerint – az érdekelt felek konfliktusainak megoldására sokkal gyorsabb és olcsóbb megoldással szolgálhat. Másrészt ez egyik fontos eleme lehet a bíróságok tehermentesítésének, ugyanakkor hozzájárulhat

a hazai konfliktuskezelő kultúra kialakításához és megszilárdításához is.

A szabályozás lényege, hogy a külföldön mediációs (közvetítói) eljárásként ismert, *per megelőző egyeztető fórum működésére* vonatkozó *alapvető rendelkezések meghatározásával* biztosítja a természetes és jogi személyek személyi és vagyoni jogaival kapcsolatban felmerült azoknak a polgári jogvitáknak a rendezését, amelyekben a felek rendelkezési jogát törvény nem korlátozza.

A törvény csak a közvetítói eljárás keretszabályait tartalmazza, amelyet az egyes eljárásokban az érintett felek és a közvetítő közötti meg egyezés tölt ki részletes szabályokkal. A törvény a közvetítói eljárásban létrejött megállapodáshoz *hatósági kényszert* (végrehajthatóságot) *nem kapcsol*, ezért az eljárásban részt vevő felek vitás ügyükkel a bírósághoz fordulhatnak, ha a közvetítói eljárás eredménytelenül zárult, vagy a közvetítói eljárásban létrejött megállapodásban foglaltak alapján a teljesítésre kötelezettséget vállaló fél nem tesz eleget a vállalt kötelezettségének.

A jövőt illetően számolni kell azzal a körülménnyel, hogy az *Európai Bizottság által kidolgozott, a polgári és kereskedelmi ügyekben alkalmazandó mediációra vonatkozó irányelv* szakértői szintű vitája jelenleg folyamatban van. Az irányelv rendelkezései várhatóan a *bírák ítélkezési tevékenységére is hatással lesznek*. Az irányelv tervezetének jelenlegi szabályai szerint a bírónak lehetősége lesz arra, hogy a bírósági eljárásban a feleket felhívhassa közvetítő igénybevitelére. A bírónak nem kötelessége e lehetőséggel élni, de ha indokoltnak tartja, előírhatja a felek részvételét a közvetítés használatáról szóló tájékoztatón.

Jelenleg előkészítés alatt áll a *büntető ügyekben alkalmazható mediáció* jogintézményének bevezetése is, ami várhatóan még e félévben elfogadásra kerül.

2. A jogi segítségnyújtás

A korábbi évek országjelentései többször szóltak arról, hogy a *jogi segítségnyújtás keretében igénybe vehető szolgáltatások és a lehetséges*

30 2002. évi LV. törvény

31 Lásd a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvényt.

32 Pl. ha a cselekmény 5 évnél hosszabb szabadságvesztéssel fenyegetett.

rászorultak köre meglehetősen *korlátozott*. A jelentések megjegyzései szerint büntető ügyekben az állam csak meghatározott esetekben volt köteles védőt biztosítani,³² más esetekben a védőügyvéd biztosítása mérlegelési jogkörbe tartozott. Polgári ügyekben jogi segítséget csak a legszegényebbek és a nyugdíjasok kaphattak. Bár létezett olyan hálózat, amely ingyenes jogtanácsadást nyújtott, ezek a hivatalok nem képviselhették az állampolgárt a bíróság előtt. A kormány az országjelentésekre is reagálva vállalta, hogy 2003. vége előtt törvényt nyújt be a parlamentnek annak érdekében, hogy fejlesszék a jogi segítségnyújtást.³³

A *jogi segítségnyújtásról szóló törvény célja*, hogy létrejöjjön a szociálisan rászorulóknak számára olyan intézményrendszer, amelyben a támogatottak szakszerű jogi tanácsadást és eljárási jogi képviselőt kaphatnak jogaik érvényesítése, jogvitáik megoldása során. A törvény ennek érdekében komplex, egységes, áttekinthető és hatékony segítségnyújtási rendszert alakított ki. A kialakított támogatási rendszer a pozitív diszkrimináció eszközeivel járul hozzá az egyenlőtlen esélyek mérsékléséhez, mégpedig oly módon, hogy az állam – a rászorultságtól függően – átvállalja, vagy megelőlegezi a magánszemély számára a jogi segítő díját, vagyis segítségnyújtásként elsősorban a jogérvényesítéssel kapcsolatos költségek előlegezését, illetőleg részbeni átvállalását teszi lehetővé az erre rendelkezésre álló költségvetési célelőirányzat terhére.

A törvény megteremtette a segítségnyújtás bírósági eljárásokhoz nem kötődő formáit: első lépésként a jogi tanácsadás és okiratszerkesztés szolgáltatásokat, amelyeket ugyancsak önkéntes alapon vállalva nyújtanak a független jogi szolgáltatók. A névjegyzékben több mint 300 jogi segítő található. A jogi segítő hivatalok a megyeszékhelyeken működnek: hozzájuk kell benyújtani a segítségnyújtás iránti kérelmeket, illetőleg ők intézkednek a jogi segítő díjának megfizetése iránt. A törvény által szabályozott jogi segítségnyújtás két ütemben valósul meg: elsőként, 2004. április 1-jétől a peren kívüli ügyekben kaphatnak tanácsot, illetve készíttethetnek okiratot a rászorulóknak. A törvény további fejezeteinek 2006. január 1-jei hatálybalépése után azonban

peres ügyekben is az állam által létrehozott új szervezet biztosítja majd a jogi képviselőt, illetve dönt a különböző költségkedvezmények kérdésében.

A törvény megalkotásával *európai uniós csatlakozásunkkal keletkező kötelezettségünknek is eleget tettünk*, amely azt jelenti, hogy a határon átnyúló jogvitákban *támogatást nyújtunk az uniós polgároknak rászorultság alapján a jogérvényesítéshez*, illetőleg a Magyarországon lakó és tartózkodási hellyel rendelkező személyek számára segítséget nyújtunk ahhoz, hogy más állam bíróságai előtti eljárásokban eredményesen kérhessenek jogi segítséget. A jogi segítségnyújtásról szóló törvény határon átnyúló jogvitákkal kapcsolatos – a 2003/8/EK irányelv alapján hatályba lépett – 60. §-a értelmében, ha a Magyarországon lakóhellyel vagy szokásos tartózkodási hellyel rendelkező fél az Európai Unió valamely más tagállamának bírósága előtt perel, úgy a jogi segítségnyújtás igénybevétele iránti kérelmét (költségmentesség, pártfogó ügyvéd) a lakóhelye szerint illetékes jogi segítségnyújtó szolgálat megyei (fővárosi) hivatalában is előterjesztheti. A törvény szerint a megyei (fővárosi) hivatal köteles továbbítani a kérelmet, valamint annak mellékleteit az elbírálásra jogosult tagállami hatósághoz. A megyei (fővárosi) hivataloknak azt kell vizsgálniuk, a kérelem polgári vagy kereskedelmi ügyben került-e benyújtásra. Az Európai Unió tagállamai 2004. november 30-ig voltak kötelesek közölni az Európai Bizottsággal a fogadó- és továbbító hatóságok nevét, címét, illetékességi területét, valamint azon nyelveket, amelyeken a költségmentesség iránti kérelmeket befogadják. Magyarország ezen kötelezettségének határidőben eleget tett.³⁴

IV. Az európai uniós csatlakozás következménye a magyar igazságszolgáltatásra

1. Az uniós csatlakozásra való felkészülés

Az uniós tagságra való *felkészülés* – a fenti reformlépések mellett – alapvetően *két vonatko-*

33 Az Országgyűlés 2003. október 20-án fogadta el a jogi segítségnyújtásról szóló törvényt.

34 Lásd erről az 1131/2004. (XII. 1.) Korm. határozatot

zásban érintette a magyar igazságszolgáltatást. Egyrészt a csatlakozás politikai feltételei körében, a jogállamiság fontos tényezőjeként a magyar igazságszolgáltatás hatékonysága volt a vizsgálat tárgya, másrészt az igazságügyi együttműködés.

a) A magyar igazságszolgáltatás hatékonysága

Az Európai Unió hangsúlyozta, hogy a független, megbízható és hatékony igazságszolgáltatás létrehozása és működtetése kiemelkedő jelentőségű, mivel minden tagállam minden bírósága egyúttal az Európai Unió bírósága is. A bíróságok ugyanolyan hatékonyan kötelesek érvényesíteni az uniós jogot, mint a saját államuk jogát.

A magyar igazságszolgáltatás hatékonysága kapcsán – a fenti reformelemek mellett – kiemelt téma volt a bíróságok számítógépekkel történő ellátása, illetőleg a bírák közösségi jogi képzése.³⁵ Az említett célok teljesítése az intézményfejlesztés körébe – és az OIT hatáskörébe – tartozott, és csak kisebb részben kívánt meg jogalkotást.

aa) Ahhoz, hogy az igazságszolgáltatásban növekvő követelményeknek a bíróságok eleget tegyenek, a bírósági munka informatikai támogatása elengedhetetlenné vált. Az Országgyűlés előírta, hogy az OIT dolgozza ki a bírósági informatika fejlesztésének rövid és középtávú tervét.³⁶ Ennek az OIT az informatikai stratégia kidolgozásával eleget tett. A stratégia határozta meg azokat a célokat és feladatokat, amelyeket a bírósági szervezeteknek rövid és középtávon – 2-4 év vonatkozásában – meg kellett valósítania. A stratégia keretében megvalósuló korszerű informatikai megoldások teszik lehetővé a bírósági munka hatékonyságának jelentős javítását, a bíróságok és a velük kapcsolatban lévő szervezetek – ügyészség, közigazgatási és rendvédelmi szervezetek stb. – közötti elektronikus kommunikációt, illetőleg a korszerű hazai és külföldi adatbázisok elérését.

ab) A hatékony igazságszolgáltatás mindenképp az uniós jog terén is magas szintű felkészültségű bírói kart, és a bírák munkáját segítő

bírósági tisztviselőket kíván meg. Ennek érdekében biztosítani kellett a magyar bírák közösségi jogi képzését. Az uniós országjelentésekben megfogalmazott igénynek megfelelően az elmúlt években Phare twinning program keretében sor került a bírák és ügyészek közösségi jogi képzésére.³⁷ A program legfontosabb eredménye a bírák közösségi jogi ismereteinek megalapozásán túl az volt, hogy a nemzeti trénereket felkészítette a közösségi jogi előadói és tanácsadói szerepre.³⁸

A tapasztalatok azt mutatják, hogy magyar bírák alkalmazzák a közösségi jogot, amit jól jelez több legfelsőbb bírósági és alsóbb fokú bírósági döntés, továbbá az, hogy a luxemburgi Európai Bíróságon már több olyan előzetes döntéshozatali eljárás indult, amelyet magyar bírák kezdeményeztek.

b) Az igazságügyi együttműködés

A csatlakozás során a másik fontos területet az igazságügyi együttműködés jelentette. Mivel e területen uniós joganyag is létezik, ezért itt jogharmonizációs tevékenységre is szükség volt. Bár a tagállami hatalom területileg korlátozott, de a polgári jogi jogviták, illetőleg a bűncselekmények gyakran „átnyúlnak” az államhatáron. Ezért a több állam területét érintő esetekben is igény van arra, hogy az állam elláthassa igazságügyi feladatait (pl. büntető igény érvényesítése, polgári jogi viták elbírálása). Erre irányul az igazságügyi együttműködés. Az Európai Unió a személyek szabad mozgását biztosító belső határok nélküli európai térséget igazságügyi szempontból is egységes térséggé kívánja alakítani. Ezáltal lehetővé válik a határokon átnyúló bűnözéssel szembeni hatékonyabb fellépés, a polgári és gazdasági ügyekben pedig a gazdasági szabadságok érvényesítéséhez szükséges hatékony igazságszolgáltatás.

E területen Magyarország felkészülési stratégiája szorosan igazodott az Európai Unión belüli igazságügyi együttműködés jellemzőihez. Az Unió ezen a jogterületen a saját intézményrendszerén keresztül létrehozott jogforrások mellett számos olyan nemzetközi egyezményre is épít,

35 A számítógépesítéshez és a bíróképzéshez az Unió Phare támogatást is nyújtott.

36 Lásd erről a 102/1999. (XII. 18.) Ogy. határozatot.

37 A képzési program 2004. november 15-én fejeződött be. Az összesen 29 hónapig tartó képzési program jelentős eredményeket ért el a magyar bírák csatlakozásra való felkészítésében.

38 A 2005. szeptember 1-től 2006. június 30-ig tartó oktatási év során a közösségi jogi képzés már nem külön rendezvénysorozat formájában történik, hanem szerves részét képezi a szemináriumok, tanfolyamok, konferenciák tematikáinak.

amelyek más fórumok (pl. Európa Tanács, Hágai Nemzetközi Magánjogi Értekezlet, ENSZ) keretei között jöttek létre. Ezért az Unió elvárta, hogy Magyarország csatlakozzon mindazokhoz az egyezményekhez is, amelyeknek – noha nem az Európai Unió saját egyezményeiről van szó, de – minden tagállam részese volt.

Magyarország már a csatlakozási tárgyalásokat megelőzően részesévé vált számos, az Unión belüli együttműködés alapját képező nemzetközi szerződésnek. A nemzetközi szerződések által nem szabályozott kérdésekben egyrészt – büntetőügyekben – mindenekelőtt a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény, másrészt – polgári ügyekben – elsősorban a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet kerül alkalmazásra. A nemzetközi szerződések, illetőleg a belső jog alapján a jogsegélyforgalomban bűnügyi jogsegélyügyekben az Igazságügyi Minisztérium és a Legfőbb Ügyészség, míg polgári ügyekben alapvetően az Igazságügyi Minisztérium működik közre, ami azt jelenti, hogy e szerveken keresztül érintkeznek egymással a megkereső, illetőleg a megkeresett állam hatóságai, ügyészségei, bíróságai.

Az Európai Unión belüli igazságügyi együttműködésbe való zökkenőmentes bekapcsolódás érdekében *gondoskodni* kellett (és a jövőben is – a jogterület fejlődését követve – folyamatosan gondoskodni kell) a *jogalkotási feladatok elvégzéséről, a jogalkalmazók felkészítéséről*, illetőleg az Európai Unión belüli *igazságügyi együttműködés személyi és tárgyi feltételeinek biztosításáról*, különös tekintettel a tagállami igazságügyi hatóságokkal való közvetlen kapcsolattartásra. Hangsúlyozandó, hogy az igazságügyi együttműködés a hatóságok, ügyészségek, bíróságok között folyik, vagyis az állampolgárok számára az új uniós szabályok nem tettek szükségessé külön felkészülést. Előkészületeket igényelt a magyar hatóságok részéről az *uniós szervezetekben való részvétel*, illetőleg hálózatokba való bekapcsolódás (Európai Igazságügyi Hálózatok, Eurojust). Itt a delegálandó szakemberek felkészítése, megfelelő nyelvtudás biztosítása, illetőleg a hálózat kontakt pontjainak kialakítása volt szükséges.

2. A magyar igazságszolgáltatás a csatlakozás után

A csatlakozási tárgyalások az igazságügyi fejezetet illetően már 2001 novemberében lezárultak, méghozzá úgy, hogy *Magyarország egyetlen szabály alkalmazása alól sem kért átmeneti mentességet*. Ebből az is következett, hogy a *csatlakozás időpontjától alkalmazni kellett az uniós jogot*, ami nem csak kötelezettséget jelent, hanem egyúttal jogot is, mivel ettől az időponttól megnyílt a lehetőség a többi tagállam igazságügyi hatóságaitól segítség kérésére, illetőleg a többi tagállamban is az uniós jog által biztosított körben érvényesíthetők a magyar határozatok. Bizonyos jogforrások esetében az alkalmazás csak egy későbbi időponttól lehetséges – ez a helyzet egyrészt a külön nemzetközi szerződések esetében.³⁹ Másfelől egyes kerethatározatok, rendeletek, irányelvek még annyira frissek, hogy azok átültetési határideje, illetőleg hatálybalépése későbbi időpontra esik. Végül itt kell megemlíteni azt is, hogy a csatlakozási szerződés e jogterületen ún. *védzáradékot* tartalmaz, amely alapján az Európai Unió egyes együttműködési formák alkalmazását abban az esetben átmeneti időre felfüggesztheti, ha Magyarország a felkészülést nem megfelelően folytatja, vagy vállalt kötelezettségeit nem teljesíti.

Az uniós csatlakozás a hazai igazságszolgáltatási szervek szempontjából azzal a *döntő változással* járt, hogy a *magyar jogalkalmazóknak a napi gyakorlatukban kell a közösségi jogot alkalmazniuk*. Ez – a mennyiségi mellett – *minőségi kihívást* jelent: a csatlakozást követően olyan jogvitákban kell a *magyar bírácoknak eljárniuk*, amelyekben a magyar jogrendtől különböző, másik jogrendszer szabályait is alkalmazniuk kell. A bírácoknak mindenekelőtt fel kell ismerniük az előttük lévő ügyben megjelenő közösségi elemet, majd ezt követően a közösségi és a nemzeti jog összefüggései mentén eligazodva kell megtalálniuk az alkalmazandó szabályokat. A közösségi jog alkalmazásához nem elégséges az adott közösségi jogszabály szó szerinti ismerete, hanem a közösségi jog tágabb értelemben vett jellemzőinek, adott esetben más tagállamok gyakorlatának a figyelembevétele is

39 Mivel az Európai Unió csatlakozási szerződésben első lépésként azt vállalta Magyarország, hogy részesévé válik e külön szerződéseknek, de ennek érdekében még külön le kell folytatni a csatlakozási eljárást, illetőleg egyes esetekben még meg kell várni ezeknek a szerződéseknek a hatályba lépését.

szükséges. A hagyományosan befelé, a belső jogra koncentrált kontinentális igazságszolgáltatások számára ez jelenti a legdrámaibb változást, mivel mindez a jogi kultúra nemzetköziesedését fogja előidézni. A *magyar bírák számára* tehát az *uniós csatlakozás* elsődlegesen a *jogi kultúra megváltozásával*, ha tetszik, európaizálódásával járt.

A jogi kultúra megváltozása természetesen már a csatlakozás előtt is megfigyelhető volt, mivel a magyar jogrend korábban számos olyan közösségi jogszabályt emelt át a nemzeti jogrendszerbe, amelyek a hazánkétól eltérő szabályozási kultúra vagy jogpolitika keretében születtek. Amikor a Magyar Köztársaság úgy döntött, hogy európai uniós tagságért folyamodik, képviselői tisztában voltak ezzel. A jelentkezést részben az a meggyőződés vezérelte, hogy a *közösségi jogszabályok átvétele egyúttal a magyar jogrend modernizálásával is jár*. A jogharmonizációs program sikeres teljesítése azt bizonyítja, hogy hazánk képes az uniós tagság formai feltételeit teljesíteni. A *magyar igazságszolgáltatás feladata* abban jelölhető meg, hogy Magyarország és jogalanyai számára *hazánk uniós tagsága* ne formalitás, ne távoli nemzetközi kapcsolat, hanem *megélhető és érzékelhető valóság* legyen. Az uniós csatlakozása ugyanis a magyar jogalanyok számára értelmetlen akkor, ha a közösségi jogból származó jogosultságokat nem tudják a magyar igazságszolgáltatási szervek előtt érvényesíteni. Nincs értelme az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását kimondó elveknek, ha azok a nemzeti jogrendszerben azért nem érvényesíthetőek, mert a magyar igazságszolgáltatási szervek nem állapítják meg a közvetlen hatályukat és közvetlen alkalmazhatóságukat. A közösségi jog átvétele oka fogyottá válik, ha a magyar bírák a közösségi jognak ellentmondó hazai jogszabályt alkalmaznak, mivel ezzel nemcsak a közösségi jog elsődlegességének elve sérül, hanem a magánjogi igény is jogorvoslat nélkül marad.

Az Európai Unióhoz történő *csatlakozásunk időpontjától a hazai jogalkalmazóknak a közösségi jog*, illetőleg esetenként az uniós jog *figyelembevételével kell eljárniuk*. A gyakorlatban ez a közösségi és uniós jog hazai jogviszonyok tekintetében történő alkalmazását jelenti. Ennek

a jogalkalmazói feladatnak az egyik legfontosabb aspektusa, hogy a hazai igazságszolgáltatási szervek az előttük indított, közösségi jogi elemet tartalmazó jogviták elbírálásakor a közösségi jogot közvetlenül alkalmazzák. A közösségi jog egységes értelmezését és alkalmazását sajátos mechanizmus, az ún. *előzetes döntéshozatali eljárás* biztosítja. Ennek az eljárásnak a keretében a tagállami bíróságok – és az előzetes döntés szempontjából azokkal egy tekintet alá eső bírói testületek – jogértelmezési kérdésekkel az Európai Bírósághoz fordulhatnak, és a kapott értelmezés fényében az előttük folyó ügyet eldöntik. Az előzetes döntés – azon funkcióján túl, hogy a *közösségi jog egységes alkalmazását biztosítja* – a közösségi jog magánszemélyek által történő érvényesítésének leggyakrabban igénybevett eszköze lett. Az Európai Bíróság elé érkező és ott tárgyalat ügyek döntő része előzetes döntésre irányuló kérelem.

Az előzetes döntés mechanizmusának hazai meghonosítása rendkívül fontos. Az *uniós tagsággal egyidőben uniós/közösségi jogot alkalmazó fórumokká váló magyar bíróságok* kiemelkedő szereppel rendelkeznek a tekintetben, hogy az előttük indított eljárások során a közösségi jogi elemet felismerjék, a közösségi jogot megfelelően alkalmazzák, és amennyiben értelmezési kérdésük merül fel, tisztában legyenek azzal, hogy milyen szabályok mentén és milyen keretek között kaphatnak arra választ. Hangsúlyozandó, hogy az előzetes döntési mechanizmust az alapító szerződések, részleteiben pedig az Európai Bíróság joggyakorlata alakította ki. Ezek a szabályok és az azokhoz kapcsolódó bírói gyakorlat a hazai jogalkalmazókra nézve közvetlenül kötelezőek. Az előzetes döntési eljárás alkalmazásához csak kiegészítő jellegű hazai szabályozás volt szükséges. Ez azonban feltétlenül indokolt volt, mert az előzetes döntés jogintézményét a belső eljárásjogi szabályok rendszerébe szervesen be kellett illeszteni. Ez azért is hasznos, mert míg az Európai Unió tagállamai bíróságainak igen hosszú idő állt rendelkezésükre az előzetes döntési mechanizmus elsajátítására, az újonnan *csatlakozó államok bíróságainak a csatlakozás pillanatától ismerniük és alkalmazniuk kell ezt a jogintézményt*. Ezt a belső jogi megjelenítést tette lehetővé a polgá-

40 Lásd erről a 2003. évi XXX. törvényt a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról.

ri perrendtartás és a büntetőeljárás törvény 2003-as módosítása.⁴⁰

A fentiek alapján egyértelmű, hogy a *magyar igazságszolgáltatás szerepe kulcsfontosságú* annak érdekében, hogy *hazánk uniós csatlakozása ne csak formális tagsággal*, hanem a közösségi jog tényleges érvényesíthetőségével járó valóság legyen. A magyar igazságszolgáltatásnak tehát nem egyszerűen az új szabályok elsajátításával kell megbirkóznia, hanem alkalmazkodnia kell egy másik jogi kultúrához. A már részletezett minőségi kihívás mellett *hazánk uniós csatlakozása mennyiségi szempontból is igen komoly követelményeket támaszt* a hazai jogalkalmazással szemben. A közösségi jog – mint ismeretes – elsősorban a gazdasági élet feltételeit szabályozza. A gazdasági szabadságok, a versenyjog, a munkajog, a fogyasztóvédelem, a közbeszerzés stb. területén az uniós csatlakozás következtében nemcsak új szabályok léptek élet-

be, hanem a gazdasági élet szereplői eddig nem élvezett többletjogosultságokat nyertek: a gazdasági élet hazai szereplőire már nem külön a magyar, hanem az egységes európai szabályok vonatkoznak, ami a jogalkalmazás tekintetében még több eljárást és még több ügyet jelent.

A magyar igazságszolgáltatásnak a változó európai környezetben kell új szerepébe beletanulnia. A magyar igazságszolgáltatás reformja és a hazai igazságszolgáltatási szervek felkészítése közben az Európai Unió saját maga is igen komoly változásokon ment és megy keresztül. *Az Európai Unió Alkotmányáról* szóló szerződés hatálybalépése következtében az Európai Unió intézmény- és jogrendszere döntő mértékben alakul majd át, amelynek a jogérvényesítésre gyakorolt hatását azonban ma még nem lehet pontosan előre látni.