

# Dr. Szemán Felicitász

## A MAGYAR BÍRÓSÁGI REFORM

### I. A magyar bírósági reform előzménye

---

A magyar bírósági reform az 1980-as évek végén indult, voltak olyan időszakok, mikor a változások a háttérben játszódtak, s voltak olyan idők, amikor a jogalkotás látványos lépésekkel reagált a társadalom és a bírósági szervezet korszerűsítési elvárásaira. Ennyi év távlatából elmondható, hogy az igazi nagy változások akkor következtek be, amikor a társadalmi viszonyok, a belső szervezeti problémák és a politikai szándék megfelelő csillagképben találkozott, s ez robbanásszerűen léptette a bírósági szervezetet egy másik fejlődési szakaszba.

A bírósági szervezet 1997. októberéig az Igazságügyi Minisztérium igazgatása alatt állt. A '90-es évek elején a bíróságok tevékenységekben az alábbi negatív tendenciák jelentek meg, amelyek gyorsan erősödve működési zavarokat okoztak:

- a gyorsan változó gazdasági, társadalmi viszonyokra dömpingszerű jogalkotás reagált, aminek eredményeként nagyszámú, nem kellően kidolgozott jogszabály igyekezett szabályozni a tartalmában is újszerű kérdéseket (pl. vállalkozási jog, társasági jog),

- az állampolgárok perlekedési kedve ugrásszerűen megnőtt, s a bírósági ügyérkezés egyik évről a másikra megtöbbszöröződött (évi 300 000-ról 1 000 000-ra),

- a bírák jövedelme alacsony volt, nem volt családfenntartó foglalkozás, a bírói kar derékig elhagyta a bírói pályát, mindezek következményeként a helyi bírói kar fele 5 évnél kevesebb bírói gyakorlattal rendelkezett,

- az ügyek elnehezedése, számuk megnövekedése a kevés gyakorlati idővel és a nem megfelelő jogalkotással szükségszerűen vezetett a perek elhúzódsához, ami kiváltotta az állampolgárok elégedetlenségét,

- a bíróságok igazgatásában is válsághelyzet következett be, mert az Igazságügyi Minisztérium kettős nyomás alá került. Egyrészt felerősödött a bírósági szervezet függetlenségére vonatkozó igény a bíróságok és a társadalmi, politikai erők részéről, másrészt a működési problémákat az igazgatási tevékenység erősítésével lehetett volna megoldani. Nálunk azonban a '90-es évek elejétől az igazságügy-miniszter visszafogta a bíróságok működésével kapcsolatos tevékenységét, egyre nagyobb hatáskört kaptak a megyei szintű bírósági vezetők és a bírói önigazgatás testületei, s ebből az alapállásából nem volt lehetőség egy keménykezű igazgatás visszaállítására. *Fontos azonban azt kiemelni, hogy a konkrét ügyben ítélező bíró gyakorlati függetlensége már a 80-as évek közepétől sem volt megkérdőjelezett a társadalom részéről.*

Ebben a helyzetben az akkori kormányzatnak egy sikertelen alkotmányreform után, a kormányzati ciklus végén kapóra jött a bírósági reform gondolata, és a megoldás is kézenfekvő volt: bízzuk a bíróságokra a bajok orvoslását. Így vezetett egy szerencsés történelmi pillanat a magyar bírósági igazgatás reformjához.

### II. A reform elemei

---

A magyar bírósági reform komplex problémakezelésként indult. Az egyes elemek végigvitele szempontjából fontos információ, hogy Alkot-

\* bíró, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalának helyettes vezetője

mányunk szerint a bíróságok szervezetére valamint a bírák jogállására vonatkozó törvények un. Kétharmados törvények, vagyis módosításukhoz a parlamenti képviselők kétharmadának igenlő szavazata szükséges.

*A reformfolyamat az alábbi területeken indult meg, nagyrészt egy időben:*

1. A bírósági szervezetünk a korábbi három szinthez képest négy szintűvé vált, a megyei bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság közé beléptek az *ítélőtáblák*, aminek történelmi tradíciói voltak. Felállításuk közvetlen indoka az volt, hogy segítségükkel tehermentesíthető a Legfelsőbb Bíróság, aki ezáltal jobban el tudja látni a bírósági jogalkalmazás egységesítésének feladatát. Ugyanakkor lehetőséget teremtett volna a bírósági szintek közötti ügyérkezés olyan átalakítására is, amely a helyi bíróságok munkaterhét csökkenti.

Az új bírósági szint bevezetéséhez elvileg hozzátartozott egy átfogó eljárásjogi reform is, melynek megvalósítása még napjainkban is folyamatban van.

2. A bírósági igazgatás reformjával megvalósult a hatalmi ágak teljes szétválasztása. Az Igazságügyi Minisztérium bírósági igazgatással kapcsolatos valamennyi hatásköre megszűnt. A bíróságok igazgatása az Alkotmány szerint az *Országos Igazságszolgáltatási Tanács* feladata, mely a bírósági öngazgatás legmagasabb szintű szerve. Új törvény is született, mely a korábrinál részletesebb és pontosabban szabályozza a bírósági igazgatás alapkérdéseit: a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. számú törvény.

3. Megszületett a *bírói státusztörvény*, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. Törvény, mely részletesen szabályozza a bírói függetlenség legfontosabb garanciáit, a bírói tisztség keletkezését, megszűnését, a bíró jogait, kötelezettségeit, s törvényben rögzíti a javadalmazás minden fontos mozzanatát is.

Ezzel a bírák – és külön törvénnyel a bírósági tisztviselők is – elváltak a köztisztviselői kartól, jogállásuk a tevékenység sajátosságait tükröző, önálló szabályozást kapott.

A továbbiakban a bírósági igazgatás és a bírói jogállás alapvető változásaival foglalkozom részletesebben, mert ezeken a területeken mutatkoznak meg az új, magyar igazgatási struktúra különlegesnek tekinthető elemei.

### III. A bírósági igazgatás rendszerének átalakítása

Az bírósági igazgatás reformjának legfontosabb jellegzetessége, hogy megváltozott az igazgatás ideológiai alapja. A végrehajtó hatalom igazgatási jogkörének megszüntetésével megszűnt a külső igazgatás, és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (a továbbiakban OIT) létrehozásával a legmagasabb szintű öngazgatási rendszer valósult meg. Az igazgatás három legfontosabb részvevője: az OIT, a bírósági elnökök és a bírói testületek.

Az OIT 15 tagból áll, elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, akit az Országgyűlés választ 6 évre, kétharmados többséggel. Hivatalból tagja az igazságügy-miniszter, a Legfőbb Ügyész, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, valamint az Országgyűlés költségvetési és jogi bizottságainak 1-1 tagja. További 9 tagját a bírák választják, 6 évre, közvetett módon küldötték útján, de feltétel a legalább 5 éves bírói gyakorlat. A törvény nem fogalmaz meg képviseleti elvet, a küldötkeket a megyei bíróságok választják, 40 bíró után egyet. Az összetétel indoka az volt, hogy a külsős tagok megakadályozzák a bírósági szervezet elszigetelődését és segítsék az érdekérvényesítést, ugyanakkor megnyugtatóan biztosítva legyen a bírósági érdekek képviselése. Az eddigi tapasztalatok maximálisan igazolták a külsős tagok bevonásának helyességét, bár érdekérvényesítési funkciójuk nem a vártak megfelelően működik.

Az OIT hatásköre azért különleges, mert a más országokban megszokott személyi jogkör mellett egyedülálló költségvetési jogosítványokkal is rendelkezik:

– A Bíróságok költségvetése az állami költségvetés önálló fejezete, az OIT évente elkészíti a bíróságok költségvetési tervét, amit közvetlenül az Országgyűlésnek nyújt be. Az Országgyűlés az éves költségvetési törvényben meghatározza a bíróságok összesített költségvetését, amit az OIT oszt szét a Legfelsőbb Bíróság, az ítéltáblák és a megyei bíróságok között. (A gyakorlatban az Országgyűlés nem automatikusan fogadja el az OIT javaslatát, hanem a Pénzügyminisztérium véleményének kikérése után eddig kivétel nélkül az OIT által kért összegnél alacsonyabbat határozott meg. A bíróságok részesedésének aránya az állami költségvetésből nincs meghatározva, 1,9% és 2,9% között mozgott.)

– Az OIT terjeszti elő a bírákat kinevezésre és felmentésre a köztársasági elnök felé, aki ezekben a kérdésekben döntési jogosítvánnyal rendelkezik.

– Az OIT nevezi ki 6 évre a legfontosabb bírósági vezetőket (az ítéltáblák és a megyei bíróságok elnökeit és elnökhelyetteseit, valamint a kollégiumok vezetőit), gyakorolja felettük a munkáltatói jogokat és felügyeli tevékenységüket.

– Ellátja a bíróságok igazgatásával kapcsolatos központi feladatokat, felelős az oktatási tevékenységért, észrevételezi a bíróságokat érintő jogszabályokat, ellátja a bíróságok jogi képviselőt, felelős a bíróságok informatikai fejlesztéséért, gondoskodik a bírósági épületek karbantartásáról és felújításáról, a bíróságok nemzetközi kapcsolatainak irányításáról, s felelős a bíróságok és a sajtó kapcsolatának központi feladataiért.

– Az OIT elrendelhet soronkívüliséget a társadalom széles körét érintő, vagy a közvélemény számára kiemelt jelentőségű ügyekben.

Az OIT hatásköre a testületet illeti meg, tagjai önállóan a fenti hatásköröket nem gyakorolhatják. A testület havonta egyszer ülésezik, amelyen írásban előkészített napirendeket tárgyal meg. Döntései a normatív jellegű szabályzatok, a nem kötelező ajánlások, a nyilvános egyedi, külső határozatok és csak az érintettek számára megismerhető, belső határozatok. A szabályzatok, ajánlások és külső határozatok közlésének legfontosabb eszköze a Bírósági Közlöny, amely az OIT havonta megjelenő, nyilvános terjesztésű, hivatalos lapja, amit minden bíró ingyenesen megkap.

A hatalmi ágak egyensúlya szempontjából fontosnak tartom megjegyezni, hogy az OIT elnöke évente tájékoztatja az Országgyűlést a bíróságok és az OIT működéséről.

Az OIT határozatainak előkészítésére és végrehajtására a törvény létrehozta a Hivatal, amely működésével biztosítja az igazgatás folyamatosságát az OIT ülései között. A Hivatal önálló jogi személy, központi költségvetési szerv. Élén az OIT által határozatlan időre kinevezett hivatalvezető áll, aki csak bíró lehet. A Hivatal belső szervezete az OIT feladataihoz igazodóan főosztályokra tagozódik (pl. Bírósági Igazgatási Főosztály, Személyzeti Főosztály, Oktatási Főosztály, Költségvetési Fejezeti Főosztály stb.) A Hivatal jelenlegi létszáma 139 fő, ebből kb.26 bíró, akik hivatali beosztásuk alatt nem ítélezhetnek.

A bíróságok elnökei alkotják az igazgatás másik súlypontját. A magasabb szintű bírósági elnököket és helyetteseiket az OIT nevezi ki, a helyi bírósági elnökök kinevezése a megyei bíróságok elnökeinek hatásköre. A bírósági elnöki állásokra nyilvános pályázatot kell kiírni, kinevezésük 6 évre szól. Az ítéltáblák és a megyei bíróságok elnökei a rájuk bízott bíróság önálló, felelős vezetői. Egyszemélyben felelősek az önálló intézmény gazdálkodásáért, a bíróság működéséért, valamint az eljárási és ügyviteli szabályok megtartásáért. Tisztségük keletkezésének és megszűnésének, valamint tevékenységük felügyeletének alapvető szabályait a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény tartalmazza.

A bírói testületek alapvetően két csoportba sorolhatók: a szakmai testületek és az önkormányzati típusú testületek.

A legfontosabb szakmai testületek a kollégiumok, amelyek ügyszakonként szerveződnek és a szakmai irányítás a feladatuk. A Legfelsőbb Bíróság, az ítéltáblák és a megyei bíróságok szintjén működnek.

Önkormányzati típusú testület az összbírói értekezlet és az általa választott bírói tanács, amely a bírósági elnökök igazgatási partnere, előzetesen véleményezi a bírósági elnökök legfontosabb igazgatási döntéseit. Mindkét testület jogkörét törvény biztosítja.

#### IV. A bíró jogállásának és javadalmazásának garanciális szabályai

A bíróság reform meghatározó jelentőségű eleme volt a státusztörvény megalkotása. Az előadás időkerete nem teszi lehetővé, hogy minden lényeges kérdésre kitérjek, ezért három fő területre koncentrálok: a bíróvá válás feltételeinek változásaira, a bírói függetlenség fogalmára a jogok és kötelezettségek aspektusából, valamint a javadalmazás főbb elveire.

A bíróvá válás feltételeit az új törvény jelentősen megszigorította. Ennek célja az volt, hogy a jogi szabályozás eszközével is elősegítse azt, hogy a bírói pályára átlátható eljárás keretében a legalkalmasabb jelöltek kerüljenek. A jogalkotó az ítélezés szakmai színvonala egyik legfontosabb biztosítékának tekintette a kiválasztás

mechanizmusát. Ezt szolgálják az alábbi változások:

- a bírói kinevezés feltétele lett a 3 év fogalmazói és 1 év titkári gyakorlat kötelező előírása,
- a törvény bevezette a büntetlen előéletnél szigorúbb feddhetetlenség követelményét,
- előírta a bírói állások nyilvános pályázat útján történő betöltésének kötelezettségét,
- a pályázónak egészségügyi alkalmassági vizsgálaton kell részt venni,
- vagyonynyilatkozatot kell tenni,
- az első bírói kinevezés csak határozott időre szól (3 év), s határozatlan idejű kinevezést csak a gyakorlatban is alkalmasnak bizonyuló bírák kapnak,
- a bírói tisztség felső korhatára a törvény szerint 70 év.

A bírói függetlenség alkotmányos elvét a jogállási törvény az alábbiak szerint bontja ki:

„az ítélező tevékenységében független bíró a bírósági szervezet tagjaként szolgálatot teljesít”.

Ebből a megközelítésből következik, hogy a bírói függetlenség abszolút követelménye a konkrét ügyben történő eljárásra vonatkozik, nem a bíró számára jelent privilégiumot, hanem az állampolgár számára ad garanciát arra, hogy ügyében független és pártatlan bíró jár el.

A bírói tevékenység szolgálat, s a bírónak a szervezet tagjaként kötelezettségei is vannak. Álláspontom szerint a bírói kötelezettségek szabályozhatósága a bírói függetlenség megvalósulásának egy magasabb szintje. Akkor teremődik meg ennek a lehetősége, amikor az ítélező bírók függetlensége a társadalom számára evidens és megkérdőjelezhetetlen.

A bírói függetlenséget a jogállási törvényben az alábbi garanciák védik:

- a bírói tisztség keletkezésének és megszűnésének tételes szabályozása,
- a bírót megillető mentelmi jog szabályozása,
- a bíró nem lehet politikai párt tagja és nem folytathat politikai tevékenységet,
- az összeférhetlenségi szabályok rendszere (nem lehet országgyűlési vagy önkormányzati képviselő, polgármester, egyéb kereső tevékenység tilalma, a bíró gazdasági tevékenységével kapcsolatos részletes összeférhetlenségi szabályok, a bírósági vezetők és a beosztottai között fennálló együttalkalmazási tilalom részletes szabályai),
- a bíró elmozdíthatatlanságát biztosító szabályok rendszere (áthelyezés csak hozzájárulá-

sával, kirendelés hozzájárulása nélkül 3 évenként legfeljebb 1 évre),

- a bírói tevékenység értékelésének garanciális szabályozása (az értékelésre csak a törvényben meghatározott eljárási rend megtartásával kerülhet sor és a minősítés ellen bírósági jogorvoslatnak van helye),
- a bíró ellen indítható fegyelmi eljárás részletes szabályozása (fegyelmi vétség fogalma, az eljárás megindítására jogosult, az eljárás menete, eredménye, jogorvoslati jog).

A bíró jogai és kötelezettségeire vonatkozó szabályok rendszeréből az alábbiakat emelném ki:

- a bírónak nincs sztrájkjoga,
- a rábízott ügyeket ésszerű határidőn belül köteles elbírálni,
- köteles tisztségéhez méltó, kifogástalan magatartást tanúsítani minden élethelyzetben,
- az ügyfelekkel a bíró részrehajlástól mentesen, pártatlanul bánik, s minden helyzetben köteles megőrizni függetlensége és pártatlansága látszatát,
- a bíró az általa elbírált ügyről nem nyilatkozhat, a bírósági ügyekről az elnök vagy az általa kijelölt szóvivő tájékoztathatja a nyilvánosságot,
- a bíró más bírósági ügyről sem mondhat nyilvánosan véleményt,
- a bírósági szervezet oktatásain a bíró térítésmentesen jogosult részt venni, s egyes képzéseken részvétele kötelező,
- a bíró köteles a bírósági vezető törvényen alapuló, függetlenségét nem érintő igazgatási intézkedéseinek eleget tenni.

A bíró javadalmazására vonatkozó szabályok rendszere a bírói függetlenség egyik alapvető biztosítója. A javadalmazás minden elemét törvényi szinten kell szabályozni azért, hogy a bírósági vezetők az őket esetleg megillető mérlegelési jog gyakorlásával ne befolyásolhassák a bíró eljárását vagy döntését.

Ugyanakkor a bíró számára olyan mértékű javadalmazást kell biztosítani, amely alkalmas a tisztséghez méltó életszínvonal biztosítására.

Ennek a kettős követelménynek jogállási törvényünk a maga szintjén tökéletesen eleget tesz.

Kimondja, hogy a bíró tisztségéhez méltó, függetlenségét biztosító javadalmazásra jogosult, s az Országgyűlés évente köteles felülvizsgálni a bírói javadalmazás mértékét.

Sajnálatos módon azonban a gyakorlat azt mutatja, hogy ez a törvényi szabályozás nem

nyújt elegendő garanciát a javadalmazás reálértékének növekedéséhez azokban az években, amikor az Országgyűlés és a bírói kar véleménye nem egyezik a javadalmazás mértékéről. Jobb megoldás lenne a puszta vizsgálat mellett a valorizáció, éves kötelező, inflációkövető emelés törvényi előírása.

A magyar bírák javadalmazása szigorúan szabályozott, zárt rendszert alkot. Alapvető meghatározó elem a szolgálati idő, a bíró 3 évenként lép egyvel magasabb fizetési fokozatba. Másik összetevője a bírósági szint, amelyen a bíró szolgálatot teljesít, mert illetménye kiegészül a szintjének megfelelő beosztási pótlékkal. A bíró pályafutása alatt kétszer van arra lehetőség, hogy az illetékes kollégium véleményének bekérése után – kiváló munkavégzésre figyelemmel – a bíróság elnöke egyvel magasabb fizetési fokozatba sorolja. A szakmai munka további elismerési lehetősége az elnök javaslatára az OIT által adományozható, a beosztásnál magasabb szintre vonatkozó „címzetes bíró” cím. A bírónak a törvény alapján van alanyi joguk 13. havi fizetésre és ruhapénzre, utóbbira évente egyszer. Sajnálatos hiányossága szabályozásunknak a nyugdíjas bíróról történő gondoskodás. Ennek hiányában a magyar bírák nyugdíjazásuk után utolsó illetményük kb. egyharmadának megfelelő összegű nyugdíjat kapnak, ami különösen méltatlan egzisztenciális helyzetet eredményez.

## V. Mérföldkövek a megtett úton

A bírósági reform kezdete óta eltelt időszak a bírósági szervezet különösen izgalmas, küzdelmes időszaka volt. A reform elképzeléseit még az Európai Unió jeles tagállamai is úgy minősítették, hogy csak próbáljuk ki, a magyarok mindig kedvelték a kalandokat.

A törvények 1997. évi elfogadását követően le kellett rakni az új igazgatási struktúra alapjait, ki kellett alakítani olyan intézmények működését, melyekre nem volt nemzetközi tapasztalat. Utólag elmondhatjuk, hogy a reform nagyobb akadályok és megtorpanások nélkül ment végbe. A jogkereső állampolgárok a gyakorlatban a bíróságok működésében nem érzékelték az igazgatási rendszerváltást, s rövid idő múlva megtapasztalhatták a kedvező tendenciákat.

Természetesen voltak nehéz időszakok, amikor kifejezetten hasznosnak bizonyult a stabilitást védő kétharmados szabályozás, s néhány kényes kérdés szabályozásakor az OIT számára saját bírósági szervezetének ellenállása volt a legnehezebb feladat.

Legfontosabb eredményeinket az alábbi mutatókkal mérem, összehasonlítva az 1998. és a 2005. évet:

- a kezdő bíró illetménye 104 000 Ft-ról 322 700-ra növekedett,
- a Bíróságok fejezet költségvetése 28 milliárd forintról 69 milliárd forintra növekedett,
- a bírói létszám 2449-ről 2800-ra növekedett,
- az érkezett ügyek száma 900 000-ről 1 200 000-re növekedett,
- az 1 éven túli ügyek száma 48000-ről 37000-re változott,
- az informatikai ellátottságunkat jellemzi, hogy a semmiből kialakítottuk a 157 bíróságot összekötő, országos hálózatot, amelyben 7000 számítógép kommunikál egymással.

Mindezek egyértelműen mutatják, hogy a magyar bírósági szervezet 1997-ben olyan úton indult el, mely a törvényi szabályozás szintjén egyedülállóan korszerű lehetőséget teremt a fejlődés számára. A tényleges eredmény az állam költségvetési „áldozatvállalásán” és a bírák hivatástudatán múlik.