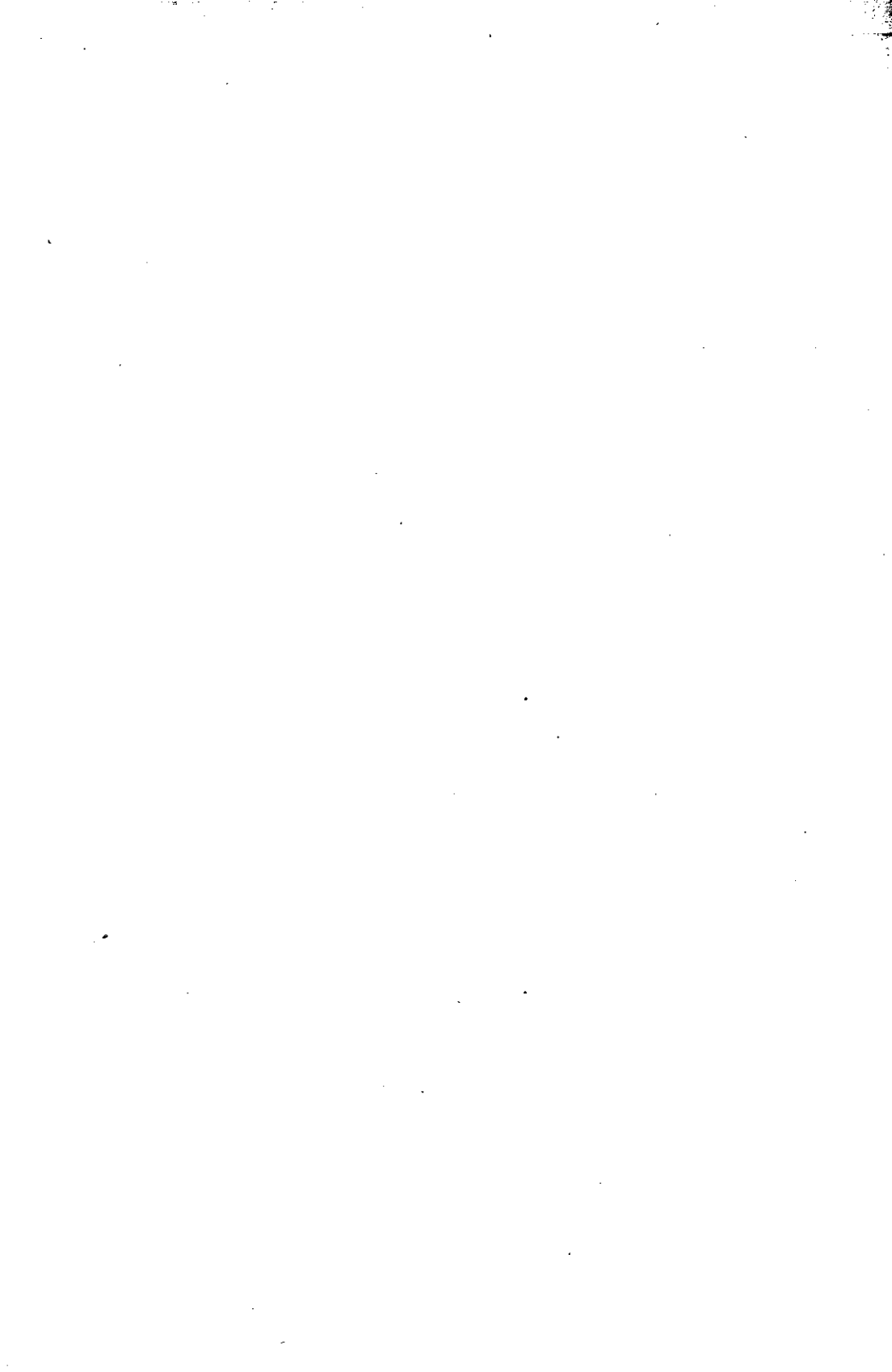


ÜRMÖS FERENC

A belső igazgatás szerepének felismerése
az európai szocialista országok
bíróági igazgatásában



I.*

Az európai szocialista országok államszervezeteinek kialakulásakor már a kezdeti szakaszban meghatározó jelentősége volt a szovjet modellnek. Bár az egyes országok más-más fejlettségi fokról indultak a hatalmi konszolidációt követően és ez nyilvánvalóvá teszi, hogy a továbbfejlesztett szervezetrendszernek ma is tükröznek eltéréseket, a modell érvényesülése végig követhető. Az eltérések egy része nemzeti sajátosságokban gyökerezik, más részük pedig gazdasági, területszervezési kérdésekkel függ össze.

Az igazságszolgáltatás szervezetrendszerének újjáalakulása, majd fejlődése is e hatások közepette valósult meg. A szervezetrendszer igazgatásának kérdése szinte minden ország esetében egy sor problémát vetett fel. Az ötvenes évek közepétől, egészen a hatvanas évek végéig a bíróságok külső igazgatásának megoldása, a feladatot ellátó szerv vagy szervrendszer struktúráján belüli helyének meghatározása volt a fő kérdés még a Szovjetunióban is.¹

Általában a bíróságok igazgatásáért való felelősséget egy szervre koncentrálják országos szinten.² Bár a minisztérium csak annyiban tárgya vizsgálódásunknak, amennyiben az a bírósági igazgatást megvalósító szervekkel való kapcsolatából szükségképpen következik, mégis kívánatos megemlíteni, hogy néhány nyugati országban nem egyértelmű még a minisztérium szerepe sem. Az USA-ban szövetségi szinten működik az igazgatási feladatokat koncentráló intézmény, az Administrative Office of the United States Courts, igazgatóját a Legfelsőbb Bíróság nevezi ki. Ez a szerv, kifejezésre juttatván ezzel az igazságszolgáltatási funkcióhoz képest alárendelt szerepét, egy bírói testület (Judicial Conference of the United States) általános felügyelete és irányítása alatt működik. Érdekes az is, hogy Angliában a mai napig nem állítottak fel igazságügyi minisztériumot. Van azonban egy szerv, amely csúcsgazságügyi igazgatási szervként is felfogható, a Lord Kancellár, illetve hivatala a Lord Chancellor's Department. Ez a szerv nem támaszkodhat egységes bírósági

* A kérdéses elemzésnél szándékosan nem vizsgáltuk a szovjet és a magyar situációt. Az első azért nem, mert sajátos igazgatási konstrukciója már kiforrott-nak tekinthető, a hazai pedig a bemutatottakhoz képest nem tükröz haladottabb stádiumot.

¹ A Szovjetunió Igazságügyi Minisztériumát 1956-ban megszüntették, majd ezt követően 1963-ig bezárólag valamennyi tagköztársaság megfelelő minisztériumát is megszüntették. Helyettük a megfelelő szintű minisztertanácsok mellett „jogi bizottságokat” állítottak fel. Az SZSZSZR Legfelsőbb Tanácsa Elnökségének 1971. aug. 12-i törvényerejű rendelete állította vissza e minisztériumokat.

² A bírósági „igazgatás” kifejezés, illetve a bíróságok „szervezeti vezetése” kifejezés elég sok vitát váltott ki a szovjet jogirodalomban. Erről lásd: Bozsev—Dobrovolszkaja—Perlov: Organizacionnoje rukovodstvo sudami v SZSZSZR. Moszkva, Jurigycieszkaja Lityerature 1966. 3—4. ct.

igazgatási rendszerre, hiszen a bírósági elnökök nem tartoznak felelősséggel a hivatal irányába.

A bíróságokkal szembeni társadalmi, politikai, jogalkotói, technikai, műszaki stb. elvárások megnövekedésével azonban az utóbbi évtizedben egyre nagyobb, intenzívebb figyelem irányul egy olyan tevékenységre, melynek megvalósítására korábban sem az államszervezettel foglalkozó jogi tudományok, sem pedig más szaktudományok nem fordítottak különösebb gondot. Természetesnek, magától értetődőnek tűnt évtizedeken át, hogy a bíróságok elnökei igazgatják a bíróságokat, azonban az effektivitás növelését követelő tényezők sürgetik a szervezetek belső tartalékainak feltárását, hasznosítását is. Az új helyzet az elnöki igazgatási feladatokat hihetetlenül képes megnövelni. E terhelés mellett jogos aggodalommal merülhet fel a kérdés, hogy az elnök, bíró maradhat-e, vagy adminisztratív vezetővé válik. E kérdés megválaszolása ma még nyitott. A különböző belső igazgatásra vonatkozó proпозиciók és működő modellek sok-sok lehetséges alternatívát jelentenek, amelyek a feladattömeg személyi megosztásának lehetőségét is felvetik. E rövid tanulmányban ezen kérdés eldöntésére nem vállalkozhatunk, csupán arra, hogy a szocialista országok közül néhány bírósági szervezetet vizsgálva, a követett igazgatási konstrukciókat fejlődésükben áttekintve, a közös jegyeket felvázoljuk.

II.

Bulgária Népköztársaság

A bírósági szervezet kialakulásában meghatározóak voltak az 1948-ig eltelt esztendőik. Az 1947. december 4-i alkotmány, másfél évtizeden keresztül a bírósági szervezet alapja volt. Hatodik részének 56—61. §-ában foglalkozott a bíróságokkal.

Az első szocialista jellegű bírósági szervezeti törvény megalkotására 1948. március 4-én került sor. Háromfokozatú szervezeti struktúrát állítottak fel (járásbíróság = okoliszki szöd; tartományi bíróság = oblaszteni szöd és legfelsőbb bíróság). A következő lépést az 1952. évi Bsz. jelentette, amely átvette a rendes bíróságok szervezetére vonatkozó korábbi alapvető szabályokat, de már fejleszteni igyekezett azokat. E törvényt sokszor módosították az eltelt közel két és fél évtized alatt és ezt az időszakot a bírósági szervezet egyszerűsödése, illetve differenciálódása jellemezte. Az egyszerűsödés a struktúra egyszerűsítésében jutott kifejezésre, míg a differenciálódás az ítélkezésben részt vevő, bíróságon kívüli szervek rendszerének kialakításában jelentkezett. A háromfokozatú szervezeti struktúra ma is megvan, bár az ötvenes évek végén a közigazgatási területrendszer megváltoztatása hatást gyakorolt a bírósági szervezetre is. A járások megszűnésével „községekre” és megyékre oszlott az állam területe. A bíróságok elnevezése — a néhány városi bíróság kivételével (Plovdiv, Várna, Szófia) — 1973. november 2-től járásbíróságra, illetve megyei bíróságra (okrözsen szöd) változott. 1971 márciusában új alkotmányt fogadtak el, amelynek VIII. fejezete, a 125—132. cikkeiben foglalkozik a bíróságokkal.

A követett bírósági igazgatási konstrukció nem tipikusan a szocialista országokra jellemző megoldás volt. A Bsz. ugyanis a bíróságok igazgatását a miniszter hatáskörébe utalta, aki jogosítványait személyesen vagy korábban „felügyelők” útján gyakorolta. Ez az intézmény meglehetősen sajátos volt, példa nélküli a szocialista országok körében. A „felügyelők” tulajdonképpen a mi-

nisztert megillető felügyeleti jogosítványokat mintegy decentralizálva gyakorolták. Bár a bírósági elnökök ilyen működésére is lehetőség volt a bírósági-¹ sére 1962-ben került sor, amikor a Bsz-t módosító 1962. évi december 24-i tör-³ vény akként rendelkezett, hogy a miniszter a járásbíróóságok munkájának irá-⁴ gazgatásban, mégis a „felügyelői” intézmény volt az általános. Megszünteté-² nyítását és ellenőrzését a megyei bíróságok elnökei útján is végezhetik. Ekkor került sor a miniszter igazgatási-felügyeleti jogának pontos szabályozására is. Főleg ebben érezhető az 1962. évi törvény jelentősége, hiszen meghatározta a feladatok ellátásának eszközeit és a speciális felügyeleti jogokat is, ezzel gyakorlatilag elválasztódott egymástól a bírósági belső igazgatás és a felügyelet gyakorlása. Ezt követően a Bulgáriában kialakult megoldás megegyezik az európai szocialista országok által követett konstrukciókkal. Ma a bírósági elnökök látják el a belső igazgatás feladatait és érvényesítik a bíróságok rendszerében a jelentkező központi elvárásokat. Ehhez képest az 1973. évi módosítás csak a bírák és ülnökök választásával kapcsolatos olyan változásokat rögzítette — a választási időtartam kivételével —, amelyek összefüggtek a közigazgatási területi átszervezéssel. A fejlődési folyamatban utolsó állomásként az 1976. március 9-i Bsz. jelentkezett. Ez a törvény (15. cikkelyében) még pontosabban rögzítette az Igazságügyi Minisztérium jogkörét a bíróságok igazgatása terén, továbbá a legfelsőbb bírósággal történő együttműködést az igazságszolgáltatási tevékenység felügyelete és a bírósági gyakorlat általánosítása terén. Változatlanul fokozott, kiteljesedett belső igazgatási feladatok hárulnak a járásbíróóságok és a megyei bíróságok elnökeire, amelyeket az új törvény a 23. cikkely (4), illetve a 31. cikkely (2) bekezdésében részletez. A közigazgatási területi beosztás eltérősége produkál ugyan sajátosságokat a bolgár igazságszolgáltatás szervezetrendszerére vonatkozásában, ez azonban nem érinti azt a körülményt, hogy a belső igazgatás megvalósítója ma még egyes egyedül a bíróság elnöke, akinek növekvő terhelése a belső igazgatás terén egyre inkább veszélyeztetheti, a bírói, elnök-bírói szerep valódi tartalmi értékét. Igazgatási szempontból tehát az új Bsz. nem hozott jelentősebb módosításokat, csupán pontosította az igazgatásra, illetve az elvi iránymutatásra jogosított szervek és személyek feladatait.

A bolgár igazságszolgáltatás mai helyzetében a belső igazgatás problémája valójában kibontakozóban van.

Csehszlovák Szocialista Köztársaság

A felszabadulás után Csehszlovákiában kétféle bírósági szervezet funkcionált. Az 1945. előtti, régi és az új népbíróóságok szervezete. A régi bírósági szervezet csupán átmenetileg felelhetett meg, hiszen a népbíróóságok az új típusú bírósági rendszer kialakulásának kezdetét jelentették. A „fordulat éve” Csehszlovákiában 1948. volt, amikor a nemzeti-demokratikus forradalom szocialista forradalommá fejlődött. Az 1948. februári fordulat után a bírósági szervezet gyökeres változáson ment át. Ezeket a változásokat a 319/1948. Sb. törvény tartalmazta. Az 1952. október 30-án kibocsátott alkotmánytörvény 5. szakasza azokat az alapvető elveket határozta meg, amelyekre a bírósági szervezeti törvényhozás épülhetett. Ettől kezdve az alsó fokú bíróság népbíróóság, a középfokú kerületi bíróság lett, a legmagasabb szinten pedig a legfelsőbb bíróság állott. Már ekkor sor került a legfelsőbb bíróság felügyeleti jogának rögzítésére (3. §). A bírósági szervezeti törvényt az alkotmánytörvénnyel egy napon (1952.

október 30.) bocsátották ki és ez érdekes változást hozott a bírósági igazgatásban. Korábban a belső igazgatási feladatokat a bíróságok elnökei látták el, azonban a Bsz. az elnökök tehermentesítése és az ítélkezésben történő hatékonyabb részvétele céljából ezeket bíróságokon kívüli szervekre ruházta. A nép-bíróságok és kerületi bíróságok igazgatása és felügyelete az igazságügyi minisztériumnak alárendelt *kerületi bírósági igazgatóságok* feladatává vált. E külső, az ítélkezés aspektusából szervezetidegen „igazgatóságok” tevékenysége csak a feladatok egyes csoportjaitól mentesíthette az elnököt, hiszen soha nem válhatott belső igazgatássá, viszont annak ellenére, hogy a tényleges belső igazgatási feladatokat, azok egy részét érintette, de az elnök belső igazgatási munkáját is megkívánta, megbontotta azt a légkört, amelyet egy elnöknek alárendelt belső igazgatási egység és a bírák kollektívájának harmóniája az elnök vezetése mellett, kitermelhet és feltétlenül meg is kíván. A legfelsőbb bíróság speciális helyzetét tükrözte, hogy feléje ezeket a feladatokat maga a minisztérium látta el. A katonai bíróságok igazgatási feladataira a minisztériumon belül külön szervként létrehozták a *Katonai Bíróságok Főigazgatóságát*. Az idő és a körülmények változása azonban bizonyítani látszott, hogy a külön igazgatási szervek idegen testként szerepeltek a szervezetrendszerben, a struktúra minden szintjén. Bár létrehozataluk pozitív célú volt, működésüket mégsem kísérte szerencse. Ez oda vezetett, hogy a 66/1956. Sb. számú törvény (1956. december 19.) átalakította a bírósági igazgatás e felemás szervezetét. Megszüntette a kerületi bírósági igazgatóságokat és a teendők elvégzésével a bírósági elnököket, illetve a legfelsőbb bíróság elnökét bízta meg. Megmaradt a Katonai Bíróságok Főigazgatósága, a Legfelsőbb Bíróság Katonai Kollégiumának igazgatását azonban a Legfelsőbb Bíróság elnöke látta el a Katonai Kollégium elnöke útján, tehát az előzőekben említett szerv tényleges közreműködése nélkül.

Az 1960. évi Csehszlovák Alkotmány, illetve az azt követően hozott 1961. június 26-i 62. sz. Bsz. nem hozott alapvető változást, csupán az eddigi fejlődés eredményeit próbálta rendszerbe foglalni. Átfogó kódexbe illesztette a szocialista igazságszolgáltatás másfél évtizedes vívmányait. A Bsz., a korábbi 1955. március 19-én meghozott 21. sz. törvényerejű rendelet mintájára, elrendelte a kerületi bíróságoknál „elnökségi tanácsok” felállítását (elnök „helyettesei” + 2 hivatásos bírő). Ezek az „elnökségi tanácsok” azonban nem igazgatási feladatokat láttak el. A katonai bíróságok igazgatása lényegében változatlan maradt. 1964-ben újabb bírósági szervezeti törvény született, amely néhány kiegészítő jellegű bővítést tett a fellebbviteli rendszer és a bíróságok összetétele, továbbá a hatáskörelvonási jog, illetve az elnökségi tanács feladatainak vonatkozásában.

Az újabb fejlődési szakasz az állam föderatív átszervezésével, 1968-cal vette kezdetét. Első lépés az 1968. október 7-én meghozott, államszövetségről szóló 143/1968. Sb. sz. alkotmánytörvény volt, amely 1969. január 1-én lépett hatályba. A 155/1969. Sb. sz. alkotmánytörvény, az alkotmány nyolcadik fejezetének módosításával vezetett be változásokat a bírósági rendszerbe. Ezek között szerepelt a legfelsőbb bírósági szint megkettőzése, amelynek eredményeként a CSSZK Legfelsőbb Bírósága lett az államszövetség legfőbb bírói szerve. Szövetségi hatáskörbe került a katonai bírászkodás. A két köztársaságban kü-

³ Az 1964. évi Bsz-t módosította az 1968. február 27-i 29/1968. Sb. sz.; az 1968. december 20-i 178/1968. Sb. sz. és az 1969. december 17-i 156/1969. Sb. sz.

lön működtek legfelsőbb bíróságok, alacsonyabb szinteken pedig a kerületi és járásbíróságok. Megszűnt a kerületi bíróságok és a legfelsőbb bíróságok elnökségi tanácsa, szűkült a járásbíróságok hatásköre. A bírósági igazgatás terén, a katonai bíróságok igazgatása is szövetségi hatáskörbe került. Az 1964. évi Bsz. 37. §-a ennek megfelelően rendelkezett a katonai bíróságok igazgatásáról,³ oly módon, hogy a nemzetvédelmi miniszterre bízta, akit e téren a köztársasági igazságügyi miniszterrel azonos jogok illetnek. A nemzetvédelmi minisztériumban sor került a Katonai Bíróságok Igazgatóságának megalakítására. A nemzetvédelmi miniszter igazgatási jogosítványait, a már említett katonai szerv útján gyakorolhatja. A szövetségi LB Katonai Kollégiumának igazgatását a kollégium elnöke útján — az LB elnökével egyetértésben — ugyancsak a nemzetvédelmi miniszter látja el. A civil bíróságok belső igazgatását járásbírósági és kerületi bírósági szinten is [17. § (2), 21. § (2)] a bíróság elnöke látja el, aki biztosítja a bírósági munka rendes menetét, káder, szervezeti, gazdasági és pénzügyi szempontból. Gondoskodik az adott bíróság bíráinak és más dolgozóinak politikai és szakmai képzéséről. A kerületi bíróság elnöke a járásbíróságok igazgatását is irányítja és ellenőrzi. A legfelsőbb bíróságok elnökei belső igazgatási feladataikat helyetteseik segítségével látják el. A Csehszlovák Szocialista Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának igazgatását a bíróság elnöke, a Katonai Kollégium igazgatását pedig a nemzetvédelmi miniszterrel egyetértésben ugyancsak az elnök látja el. A helyettesek bírósági belső igazgatási munkában való részvételét a bírósági ügyrend állapítja meg.

Az igazgatás feletti szintre tekintve, sajátos helyzet tapasztalható az állam szövetségi jellegéből eredően, hiszen a módosított 1964. évi Bsz. szerint csak a köztársaságokban működnek igazságügyi minisztériumok, szövetségi szinten azonban nem. Így a csehszlovák megoldás egy olyan példát is produkál, amikor egy adott bíróság szintjén már nincs minisztérium.

Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság

Jugoszlávia bírósági szervezete a köztársaságok szintjén kezdettől fogva három fokozatú; járásbíróságokra, kerületi bíróságokra, továbbá köztársasági vagy autonóm tartományi legfelsőbb bíróságokra tagozódik. A negyedik, a szövetségi legfelsőbb bíróság szintje. A katonai bíraskodás szövetségi hatáskörbe tartozik. A bírósági szervezetet Jugoszlávia 1946. január 31-én elfogadott első alkotmánya rendezte. Az 1953. évi alkotmánytörvény további két fontos rendelkezést tartalmazott. Megállapította a föderáció jogait gyakorló szervek körét, az igazságszolgáltatás területén a JSZNK Legfelsőbb Bírósága elnevezést Szövetségi Legfelsőbb Bíróságra változtatta, és szabályozta a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság bíráinak választását. Ezeket a rendes bíróságokról és a gazdasági bíróságokról 1954. július 5-én hozott második Bsz., továbbá november 26-án a katonai bíróságokról hozott harmadik Bsz. realizálta. 1955-ben köz-igazgatási területi átszervezésre került sor, megszüntették a járásokat és a kerületeket. Alapfokú közigazgatási egységként létrehozták a „községet”, amely több települést, falut és kisebb várost foglalt egybe. Területe csekélyebb a járásénál. Kialakítottak nagy járásokat, a községek felett álló területi egységekként. A bírósági szervezet változását eredményezte, hogy a területi egységeknek megfelelően növelni kellett a bíróságok számát. Az első, egységes szerkezetű alkotmány — a korábbi többféle jogi aktus helyett — 1963. április 7-én látott napvilágot. Bár nem jelentette a bírósági szervezet alapjainak mó-

dosítását, egyes szövetségi és a köztársaságok közötti államigazgatási szervezési hatáskörök újraszabályozása mégis gyakorolt rá némi hatást. Bár érintetlenül hagyta a bírósági struktúrát, a társadalmi fejlődés mégis megkövetelte a bírósági szervezet újrakodifikálását. Az új bírósági szervezeti törvényeket 1965. februárjában bocsátották ki, a 82. sz.-t az általános bíróságokról, a 83. sz.-t a gazdasági, a 84. sz.-t pedig a katonai bíróságokról. Az új alkotmány a bírósági rendszertől elkülönítve, speciális szerveket hívott létre az alkotmányosság és törvényesség védelmére. Ezek a szervek az alkotmánybíróságok voltak.⁴ Az 1960-as évek végétől a jugoszláv szövetségi köztársasági viszonyban a köztársasági jelleg erősítése figyelhető meg. Ez a tendencia éreztette hatását a bírósági szervezet irányában is. A szervezet és működés összes kérdéseit köztársasági hatáskörbe utalták, és igyekeztek a szövetségi bíróságok ítélkezését minimálisra szorítani. Jugoszlávia Legfelsőbb Bíróságának hatáskörét úgy kívánták átalakítani, hogy annak lényegét az elvi irányító tevékenység képezze.

Az 1973-ban elkészült alkotmánytervezetet vita után, 1974. február 24-én fogadta el a JSZSZK Képviselőháza. Az alkotmány nem is szólt bírósági szervezetről, hiszen az egyes köztársaságok rendszereinek egységes rendszerré történő összekapcsolására nincs igény. Ezek önálló bírósági szervezetekként működnek. Megszüntették Jugoszlávia Legfelsőbb Bíróságát és a Gazdasági Legfelsőbb Bíróságot. Szövetségi szinten csupán az Alkotmánybíróság és az új Szövetségi Bíróság működik. Elnevezésénél gondosan ügyeltek arra, hogy ne valamilyen felsőbbséget, a bírósági rendszerek felett állóságot fejezzen ki. Az *Alkotmány megállapítja, hogy a Szövetségi Bíróság a föderáció szerve, célraorientált jellege nyilvánvalóvá teszi, hogy a rendes bíróságok rendszerével nincs kapcsolata. A Szövetségi Bíróság feladata a szövetségi jogszabályok alkalmazását érintő kérdésekben egységes elvi állásfoglalások kialakítása.*

Az Alkotmány alapján, 1975. június 30-án bocsátották ki a rendes bíróságokról szóló Bsz-t. Ez a törvény általános hatáskörű bíróságokról, gazdasági bíróságokról és különbíróságokról szól. Az általános hatáskörű bíróságok a következők: községi bíróságok, kerületi bíróságok, köztársasági legfelsőbb bíróság, illetve pl. a Vajdasági Szocialista Autonóm Tartomány (VSZAT) esetében a Vajdasági Legfelsőbb Bíróság.

Az igazgatási feladatok ellátásáról a következőket lehetne elmondani: Az 1974. április 26-i törvénnyel létrehozott Szövetségi Bíróságnál (a 24. § értelmében) az igazgatási feladatokat az elnök látja el, akit a teljes ülésen kijelölt bíró helyettesíthet. A 26. § megállapítja, hogy a Szövetségi Bíróságnak titkára van, aki a bírósági igazgatási munkában segít, egyes ügyek végzését, intézését az elnök teljes egészében ráruházhatja. A titkári tisztség megköveteli az alapos jogi szakképzettséget (szakvizsgát), a kellő tapasztalatot. Igazgatási kérdésekben az elnök, illetve titkár önállóan jár el. Ez a megoldási típus végigvonul a rendes bíróságok hierarchiájának különböző szintjein is. Tőle csupán az Alkotmánybíróság belső igazgatási rendszere tér el. Az egyes köztársaságok — közös alapelvek szerint — maguk építik fel bírósági szervezetüket. A Vajdaság Szocialista Autonóm Tartomány 1976. július 11-i rendes bíróságokról szóló törvénye (68. §-a) leszögezi, hogy az igazgatási jogosítványokat a bíróság elnöke gyakorolja. A bíróságok belső szervezetét szabályozó IV. rész-

⁴ Az 1963. évi alkotmány köztársaságonként egy-egy alkotmánybíróság, szövetségi szinten pedig Jugoszlávia Alkotmánybíróságának felállítását rendelte el.

ben újra találkozunk a bírósági titkár státusával. A rendes bíróságok rendszerében, így a Vajdaságban is, a nagyobb kerületi bíróságok, a kerületi és gazdasági bíróságok, továbbá a községi bíróságok esetében létesíthető titkári státus. Feladatának jellege az igazgatási szakismereteken kívül megkívánja, hogy „okleveles jogász” legyen és rendelkezék szakvizsgával. A bírák közössége, a „bíróság munkaközössége” öngazgatási aktusokat hozhat, amelyekben további feltételeket állapíthatnak meg a titkári munkahelyre (72. §). A *belső igazgatás felel a bíróság munkáját biztosító pénzügyi, műszaki, ügyviteli teendőért, szervezi az egész bíróság és különböző tagozatai munkáját, gondoskodik az adminisztráció célszerű módszereiről, műszaki eszközeiről, nyilvántartja és behívja az ülnököket, biztosítja a statisztikai munkát, a bíróság elhelyezését, az épületfenntartást, gondoskodik a bírák és a bírósági dolgozók szakmai továbbképzésének megszervezéséről és végzi a belső szervezés további teendőit, ha azt jogszabály vagy öngazgatási aktus elrendeli.* A bíróságokon a titkár mellett igazságügyi vizsgával rendelkező szakmunkatársak tevékenykednek, akik az igazgatási funkció ellátását szinte „elemek” szerint megosztva látják el. Az igazgatási feladatok megvalósításáért az elnök felel, a hierarchikusan felsőbb bíróság elnöke felé. A felügyeletet a közvetlen felsőbb bíróság elnöke és (a Vajdaságban) a Tartományi Igazságszolgáltatási és Általános Igazgatásügyi Titkárság látja el. Az utóbbi igazgatási kérdésekben utasítási jogkörrel rendelkezik az elnök felé. A bíróságok szoros kapcsolatban vannak az illetékes községi képviselőtestülettel. Ez a kapcsolat nyilvánvaló, mert a községi bíróságok szükségleteit a községek költségvetésében kell biztosítani. (Emlékeztetünk rá, hogy a község nem egy települést jelent csupán.) A többi bíróság szükségletei a tartományi költségvetésből kerülnek ki.

A jogszabály 77. § első mondatában elválasztja „... a bíróság munkáját biztosító igazgatási, pénzügyi és műszaki” teendőket. E feladatokat a titkári funkció egyesíti, mint „feltétel biztosítást a működés számára”. Ez az igazgatás tartalmát jelenti, akár Henry Fayol, akár pedig Kovács István igazgatásdefiníciójára gondolunk.⁵

A jugoszláviai belső igazgatási modell egyelőre sajátosan egyedi, azonban kétségtől tükrözi a feladatok jobb megoldására irányuló szándékot és valószínűsíti, hogy e forma éppen a differenciálásból és a specializációból eredően valóban effektívebb is.

Lengyel Népköztársaság

A háborút követően, a népi demokratikus fejlődés első szakaszában szinte változatlan maradt a rendes bíróságok szervezete. 1949—50 között, összefüggésben a közigazgatási területi reformmal, a bírósági struktúra megváltozott. Eredetileg az ország területe községekre, körzetekre, kerületekre és vajdaságokra oszlott. A reform megszüntette a kerületeket, beleolvasztva őket a körzetekbe, illetve a vajdaságokba. A várbíróságokból így járásbíróságok lettek, a kerületi bíróságok megszűntek és minden vajdaságban külön vajdasági bíróságot szerveztek. A községi szinten korábban nem volt bíróság. A reform néhány más módosítást is hozott és tulajdonképpen megteremtette az új szocialista bírósági szervezet alapját. Áttekinthetővé tette a szervezetrendszer és

⁵ Kovács István: Az államigazgatás meghatározása. Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője, I. köt., 1. sz. 1957., 77. old.

megvalósításával a további csiszolgatás, finomítás korszaka kezdődött el. A politikai élet hatása az államszervezet egész működését érintette. Az SZKP XX. kongresszusa után megszüntették a rendkívüli bíróságokat, a különböző külön-bíróságokat és a katonai bíróságok hatáskörét bizonyos ügycsoportokban. 1957—58 során több bírósági jogszabály született. Tovább egyszerűsödött a bírósági szervezet, egységes bíróságokat alakítottak ki, mind vajdasági, mind járási szinten. Megszüntették a csak városi hatáskörű bíróságokat.

A változások utóbbi szakasza bizonyítja, hogy a bírósági belső igazgatás problémájának mikénti megoldása erősen foglalkoztatta a lengyel szakembereket is. *Ügy ítélték meg, hogy az igazgatási kérdések kollektív intézésére szükségyszerűnek mutatkozik — a bírák közül — megfelelő szövet létrehozni. Ezért a Legfelsőbb Bíróságon, illetőleg a vajdasági bíróságokon ún. „igazgatási kollégiumokat” hoztak létre.* A vajdasági bíróságokon, a minden év októberében összeülő teljes ülés a bírák közül 2 tagot és 2—2 helyettest választott az igazgatási kollégiumba. A kollégium további 2 tagját és azok 2—2 helyettesét a bírák sorából a vajdasági bíróság elnöke jelölte ki. A kollégium elnöke a bíróság elnöke volt. Ez a speciális igazgatási szerv határozatait valamennyi tag jelenlétében, szavazással hozta. Akadályoztatás esetén a helyettesek jelentek meg.⁶ Jelentős igazgatási feladatokat láttak el az elnökök is, a vajdasági bíróság elnökének pedig külön kötelezettségei voltak e téren az illetékességi területén levő járásbíróságok felé.

A Legfelsőbb Bíróságon az igazgatási feladatokat az Első Elnök, az Elnöki Iroda segítségével látta el. Az iroda ügyosztályokra oszlott, pl. személyzeti, pénzügyi, költségvetési, gazdasági stb. és az adminisztrációs ügyeket bonyolította. 1958-ra tehát Lengyelországban is kialakult egy sajátos belső igazgatási megoldás.

Ezt az időszakot az 1928-ban kiadott és rendkívül sok módosítást megért bírósági szervezeti törvény egységes szerkezetbe foglalt 1964. évi kiadása jellemezte. A speciális hatáskörű (az alkotmány által nem említett katonai, munkaügyi és társadalombiztosítási) bíróságok szabályozása jelentette az újabb átlomást, 1972. és 1974. években.

A legutóbbi államszervezeti változás az 1975. év elején végrehajtott köz-igazgatási területi reform volt, amely a bírósági szervezetet is érintette. A közigazgatási területi egységek rendszerét más európai szocialista országokhoz hasonlóan két fokozatra változtatták. A járások megszüntetésével új alapfokú egységet alakítottak ki „nagyközség” néven. A járásbíróság szerepét a körzeti bíróság vette át. A belső igazgatás korábban kialakított rendjét e módosítás nem érintette.

Igazgatási kollégiumok továbbra is megtalálhatók a LB-n és a vajdasági bíróságokon. A belső igazgatási feladatok megoldása az autonómia tiszteletben tartásával történik. A körzeti bíróságok elnökei pedig a vajdasági bíróság elnökének felügyelete alatt oldják meg belső igazgatási feladataikat. A bírósági igazgatást tehát teljes egészében a bíróságok, a bírák látják el.⁷

⁶ A lengyel igazságügyi miniszter (M. Rybicki) 1964. febr. 5-i hirdetménye mellékletként megjelent egységes szerkezetű bírósági szervezeti törvény 20—23. szakaszai.

⁷ A bíróságon belüli, illetve bírói önkormányzati szervekről és lehetséges igazgatási jogosítványaikról Marek Pomorski: Obsebnosc organizacyjna i mezawistosc sadow. Annales Universitatis Mariae Curie — Sklodowska, Sectio G. UIus. Vol. XIX. Lublin, 1972. 146—147.

A szovjet megszállási övezetben, 1945. októberében létrehozott Német Igazságügyi Igazgatás, az NDK megalakulásáig ellátta az igazságügyi szervezet irányítását és igazgatását. 1949. május 30-át követően került sor a köztársasági Igazságügyi Minisztérium felállítására a korábbi szerv helyett. Az 1952. évi területi reform után, az év október 2-án kihirdetett bírósági szervezeti törvény három fokozatú, egységes bírósági rendszert alakított ki. Az államiság fejlődése 1961-ben az Államtanács megalakulásával kapott új lendületet. Az 1963. április 17-i új Bsz. jelentős változásokat hozott és a legfelsőbb bíróság súlyának, jelentőségének növekedését tükrözte. Érdekes megoldásként említhető a megyei szintű bíróságok teljes ülésének működése és szerepe az irányítási és felügyeleti jogok gyakorlásában. A folyamatosság biztosítása érdekében új testületi szervként mindkét szinten „elnökségi tanácsot” hoztak létre. A feladatok végrehajtásának segítésére pedig a „felügyeleti csoportot”.

Az NDK 1968. évi új alkotmánya foglalta össze a bírósági rendszer alapvető jelentőségű szabályait, megerősítve ezzel az 1963. évi szabályozás rendjét. A Német Szocialista Egységpárt VIII. kongresszusát követően új igények merültek fel és a fellendült jogalkotási tevékenység során bekövetkezett, 1974. szeptember 27-én az új Bsz. elfogadása. Tökéletesítette a korábbi Bsz-t, a bírósági szervezet és működés kapcsán hozott szabályozás terén. Módosult a legfelsőbb bíróság hatásköre, megszűntek a felügyeleti csoportok, minden szinten elhatárolták egymástól az irányelveket, valamint az elvi döntéseket. Megyei szinten a legjelentősebb változás az volt, hogy megszűnt a teljes ülés és megszűnt az elvi határozatok meghozatalára irányuló jogkör.

Az igazságügyi igazgatás az NDK-ban is elválnak a legfelsőbb szinten. Igazgatási feladatait az LB látja el, míg megyei, illetve járásbírósági szinten az igazgatási tevékenység a minisztérium ellenőrzése alatt zajlik, amely egyben a minisztérium támogatását is jelenti a bíróságok felé. A bírósági igazgatás hierarchikus konstrukciójának felvázolását az 1974. szeptember 27-i Bsz. ejti meg.

A jogszabály 25. §-a elemzi a járásbíróságok összetételét és elnökről (igazgató), helyettesekről, bírákról, titkárokról, ülnökökről és más munkatársakról tesz említést. Az elnök feladatát a bíróság vezetésében és az ítélkezésben való részvételben, továbbá a társszervekkel történő együttműködés biztosításában jelöli meg. A járásbíróság elnöke belső igazgatási feladatai teljesítéséért a megyei elnöknek felel és beszámolási kötelezettséggel tartozik. Hasonló a helyzet megyei szinten is, bár a megyei elnök belső igazgatási tevékenysége kibővül.⁸ Irányítja a bíróság tevékenységét és ítélkezik, egyrészt biztosítja az LB-től és a minisztériumtól kapott feladatok ellátását, másrészt az igazságszolgáltatási funkció hatékony megvalósítását. Érdekes a legfelsőbb bíróságon és a megyei bíróságokon működő „elnökségi tanács” szerepe. Ez a szerv megyei szinten szokatlan, feladata pedig az ítélkezés elvi kérdései és a megye elvi irányítását ellátva, az illetékességi terület bíróságai (elnökei) felé belső igazgatási problémákban tanácsokkal szolgálni. A Legfelsőbb Bíróság szintjén az ítélkezési munka megszervezéséért és az ügykör megosztás szabályozásáért is

⁸ Az 1974. évi NDK Bsz. terminológiája szerint fordítható az elnöki státusok német megfelelője „igazgatónak” is. Ezt a változatot alkalmazta az MTA. Jogtud. Int. kiadványában szereplő fordítás is. (Európai szocialista országok bírósági szervezete, Bp., 1976.)

az elnökből, helyetteseiből és a tanácsvezető bírákból álló Elnökségi Tanács felel. Bár a bírói kollektíva belső igazgatásban való részvétele pozitívan értékelhető, a belső igazgatás feladataival terhelni az elvi kérdésekkel foglalkozó szervet, nem tűnik ésszerűnek. Az elnöki belső igazgatási feladatokat valamennyi szinten könnyítő megoldás, a BSZ. által alig említett titkári intézmény is.⁹ A törvény csak feladatait ismerteti vázlatosan, amelyek nyilvánvalóan igazgatásiak, hiszen az anyagi, pénzügyi kérdések kibővülve a szervezési, technikai és műszaki területtel a szervezeti egységek egészét érintik. A titkárok feladatai sokfélék lehetnek, erre utal a „vezető titkár” státus is, amely több titkár működését tételezi fel a bíróságokon. A titkárok a belső igazgatás megvalósításában segítik az elnököket, az elnökségi tanácsok szerepe viszont az igazgatás elvi kérdéseiben jelentős.

Románia Szocialista Köztársaság

Románia hasonló fejlődési szakaszokat élt át, mint a többi szocialista állam és ez megfelelően tükröződik a bírósági szervezet alakulásában is. Az első átfogó rendelkezést az 1947. december 5-i Bírósági Szervezeti Törvény jelentette. Ez a törvény a szocialista vívmányok közül már jónéhányat bevezetett és megalapozta a népi ülnöki rendszert. Négy fokozatú (népbíróság, törvényszék, ítélőtábla, semmitőszék) bírósági szervezetet tartott fenn. *Megteremtette a bírósági felügyelői intézményt.* Felügyelők működtek az ítélőtáblánál, illetve a törvényszéknél és a járásbíróságoknál. *A felügyelők bírák voltak, akik a szakmai ellenőrzést tanácsokban való részvétellel, az egységes jogalkalmazást pedig rendkívüli perorvoslatok benyújtásával kívánták elérni.*

Új lépést jelentett az 1948. április 13-i Alkotmány. Meghagyta a négyfokozatú rendszert, a Semmitőszék elnevezését azonban Legfelsőbb Bíróságra módosította, megváltoztatva jellegét és kiterjesztve hatáskörét. Az 1948. április 21-i törvényerejű rendelet külön is intézkedett a Legfelsőbb Bíróságról. Bár időközben létrejött a változásokat deklaráló 1949. április 2-i törvényerejű rendelet, jelentős módosítást mégis az 1950. évi államigazgatási területi reform hozott. Megszüntette a járásokat és megyéket, az országot 18 tartományra, ezeken belül pedig rajonokra osztotta. A bírósági szervezet háromfokozatú lett. Népi törvényszékek, tartományi törvényszékek, illetve a Legfelsőbb Törvényszék. Az új konstrukciót az 1952. évi Bsz. rögzítette.

A mai szervezet alapja az 1965-ben elfogadott Román Alkotmány. A tényleges szervezeti változásokat az 1/1968. sz. alkotmánymódosító törvény hozta. Az újabb közigazgatási reform az országot megyékre, városokra és községekre osztotta. A „község” közigazgatási egységként, egész sor települést egyesíthet. A bírósági szervezet bíróságokból, megyei törvényszékekből és Legfelsőbb Törvényszékekből, illetve katonai törvényszékekből áll. A végleges szabályozást az 1968. évi Bsz. adta meg. 1971-ben bevezették, 1973-ban tovább szélesítették az egyesbíráskodást. *A bírósági elnökökön nyugszik a belső igazgatás terhe, ügyviteli, igazgatási feladataik súlya szintenként változik. (13. §.) Megyei és a katonai bíróságok esetében alelnökök segítségével látják el feladataikat. Az igazságügyi minisztérium jogosult az elnök belső igazgatási terhei mérlegelésével*

⁹ 1974. szept. 27-i NDK Bsz. a 27., 35. és 43. §-ban rendelkezik a „titkárokról”, továbbá a 32. §-ban a megyei bírósági, a 40. §-ban pedig a legfelsőbb bírósági „elnökségi tanácsokról”.

meghatározni azon bíróságokat, ahová helyettes elnököket nevezhetnek ki. Az elnököket támogatja a segéd, ügyviteli és szolgálati személyzet is. A Legfelsőbb Törvényszéken hét külön osztály — ezek között titkársági és dokumentációs, illetve pénzügyi-ügyviteli osztály — segíti az igazgatási feladatok megoldását.

A bíróságok igazgatási feladatait az elnökök oldják meg. Románia konstrukciójában nincs bírósági szervezeten kívüli igazgatási szerv. A közigazgatási területi beosztás reformja már korábban lehetővé tette a szervezeti egységek arányosítását, és ezáltal a struktúra változott körülményekhez való igazítását, belső igazgatási megoldásaiban azonban a kevésbé haladott megoldást követi.

III.

A népi demokratikus országok bírósági igazgatási konstrukcióinak áttekinthetése lehetőséget ad arra, hogy megpróbáljuk megfogalmazni azokat a közös jegyeket, amelyek a jelzett országok bírósági igazgatásának, azon belül pedig az egyes bíróságokon megvalósuló belső igazgatásnak az eddigi fejlődéséből és mai helyzetéből, a jövő alakíthatósága reményében egyenesen következnek.

Úgy tűnik, hogy az igazságszolgáltatás szervezetrendszerét, azon belül pedig az igazgatást két irányú hatásmechanizmus éri. Egyik, az egyes szervezetrendszereket történeti fejlődésük kezdetétől tartósan ért hatás, az evolúciós folyamat, amelyet ma már hagyományosnak tekinthetünk, a másik pedig egy újszerű összetett hatásmechanizmus, amelynek formája az életfeltételeket jelentő alapszituáció társadalmi méretű változása. Ez utóbbi ismét két szférára bontható: egyrészt, mint a szervezet szempontjából külső tényezők alapvető, de folyamatos megváltozása — ilyennek tekinthető pl. a népesség területi elhelyezkedésének országon belüli megváltozása, az urbanizáció, az ipartelepítések, az új iparágak megteremtésének társadalmi hatásai, az egyes országok településszerkezetének funkcióváltozásai, alapvetően az életviszonyok megváltozása — másrészt, mint a szervezetet közvetlenül érintő, számára következményeket jelentő hatások lecsapódása. Az utóbbi körében említhetjük a specializáció, néhol ugyan ki nem mondott, de rendkívül szükségszerű igényét, a fokozódó munkaterhet, amelyet egyrészt az általános mobilizációs folyamat okoz, másrészt pedig az eldöntendő szituációk alapvetően újfajta jellege.

A feszültség általában ott keletkezik és okozhat konfliktushelyzetet, ahol a szervezet nem, vagy csak nehézségek árán tud megfelelni a követelményeknek. A szervezet változtatása nélkül a lehetséges teljesítőképesség kiaknázása, a belső tartalékok felhasználását, a bíróságok belső igazgatása szerepének megnövekedését eredményezi. *A szocialista országok esetében a korábban említett kettős hatás csaknem párhuzamosan érvényesül.* Igaz, hogy a szervezet szempontjából „külsőnek” tekinthető hatások egy kissé megelőzik a belső szükségletek keletkezését, de a kettő csak időlegesen különül el egymástól. Ezt példázza *a közigazgatási területrendszerek folyamatos átszervezése, a járási szint kihagyásának lassan általánossá válása*, amelyek a közigazgatási területrendszerek letisztulásának közelségét jelentik. (Pl.: Bulgária, Jugoszlávia, Románia és Lengyelország.) Ennek további hatásaként felmerülhet a következtetés: nem feltétlenül szükséges, hogy a közigazgatási területi egységek egybeessenek a bíróságok illetékességi területeivel. Bizonyos közelítés azonban feltétlenül szükséges.

A belső hatások kérdése láthatólag bonyolultabb, miként az egész belső igazgatásé. Anélkül, hogy a belső igazgatás fogalmát fejtegetni, meghatározni próbálnánk, megállapíthatjuk, hogy megvalósításának szükségszerűsége a külső igazgatás mellett is elengedhetetlen, sőt csak azt követően emelkedik igazán aktuális problémává. A főbb változásokat átvészelő, azokat követni képes szervezet igazi problémája, belső működésének hatékony biztosítása. E feladat megoldásának mikéntje azonban a belső igazgatás tekintetében még egyáltalán nem tekinthető kiforrottnak. Ahogyan általánosnak tekinthető a belső igazgatás bírósági elnökökre építettsége, ugyanúgy általános az is, hogy a feladat ellátásának segítésére — hasonlóképpen a korábbi másfél évtized alatti külső igazgatást segítő konstrukciókhoz (pl.: Csehszlovákiában a „kerületi bírósági igazgatóságok” stb.) — *a legtöbb országban különféle konstrukciókat igyekeznek kialakítani. Ezeknek csupán egyetlen közös ismérvük van, mégpedig az, hogy úgy foghatjuk fel őket, mint útkeresést, próbálkozást, amelyek éppen kiforrottságuk híján a szervezetrendszer, egy kicsiny, de teljesen újszerű elemének folyamatos stabilizálódási igényét közvetítik.* E funkció letisztulása pedig valószínűleg úgy is értékelhető, mint a jó működés szervezeti igényeinek kielégítését kívánó tendencia, amelynek forrása az a felismerés, hogy a jó belső igazgatás az effektív működés alapvető feltétele. A vizsgált országokban az elnökök által megvalósított belső igazgatás együttesen juttatja kifejezésre a központi elvárások belső érvényesítését és azon törekvéseket, amelyek a valószínű működés feltételeinek, lehetőségekhez képest gördülékeny biztosítására irányulnak.

A korábban említett „útkeresések” sokféleségéből az elnöki és bírói funkció eltérőségének tartalmi észlelésére és bizonyos fokú elválasztódási igényére lehet következtetni. Bár ezek kifejeződése kivétel nélkül eltérő, célja az említett szakterületek funkcionális elválasztása, az elnöki —igazgatási munka csökkentése. Néhány konstrukció — úgy tűnik — megközelíti a jövőben feltehetőleg általánossá váló modellt, mint pl.: a jugoszláv és az NDK-beli megoldást. A belső igazgatás szerepének felismerése pedig elvezet valószínűleg a szervezetrendszer egy egészen új elemének kialakulásához.

FERENC ÜRMÖS

ERKENNTNIS DER ROLLE DER INTERNVERWALTUNG BEI DER GERICHTSVERWALTUNG IN DEN SOZIALISTISCHEN LÄNDERN EUROPAS

(Zusammenfassung)

In der Studie werden die determinierenden Wirkungen bei der Entstehung der Staatsorganisationen in den sozialistischen Staaten Europas, ferner die Unterschiede in den weiterentwickelten Organisationssystemen nach der Konsolidation der Macht untersucht.

Es wird versucht, über die organisatorischen, historischen Eigenschaften dieser Unterschiede eine Analyse zu geben, selbst auf wirtschaftliche und gebietsorganisatorische Fragen eingehend. Innerhalb dieses Kreises wird das Organisationssystem des Rechtswesens, dessen Verwaltung in allen Ländern zahlreiche Probleme aufwirft, betont in den Mittelpunkt gestellt. Bis Ende der 60er Jahre bildete die Ortsbestimmung der Gerichte innerhalb der Struktur der Organisation oder Organisationssystem zur Lösung der externen Verwaltung die Hauptfrage, heutzutage wird aber durch die Steigerung der gesellschaftlichen, politischen, rechtsschaffenden,

technischen usw. Erwartungen gegenüber der Gerichte der internen Verwaltung der Gerichte immer intensivere Aufmerksamkeit gewidmet. Diese Frage wird in den entsprechenden Entwicklungsniveau erreichten sozialistischen und bürgerlichen Staaten mit Staats- und Wirtschaftsorganisation in der ganzen Welt aufgeworfen. Es handelt sich um eine Frage, der früher weder die sich mit der Staatsorganisation befassenden Rechtswissenschaften noch andere Fachwissenschaften Aufmerksamkeit gewidmet haben. Jahrzehnte hindurch wurde die Verwaltungstätigkeit der Gerichtsvorsitzende für natürlich und selbstverständlich gehalten, aber die Effektivitätssteigerung fordernden Faktoren drängen auf die Aufdeckung und Benutzung der inneren Reserve dieser Organisationen. In der gegenwärtigen Lage läßt sich die Frage, ob der Vorsitzende Richter bleiben kann oder ob er zu einem administrativen Leiter degradiert wird, mit Bedenken aufwerfen. Die Frage ist heute noch unbeantwortet. Die Propositionen bezüglich der internen Verwaltung und die wirkenden Modelle bilden eine große Anzahl von Alternativen, die selbst die Möglichkeit der personellen Verteilung der Aufgabenmenge aufwerfen läßt.

In der Studie wird über die Frage nicht entschieden, eher versucht, die von den sozialistischen Staaten gefolgten internen Verwaltungsstrukturen in ihrer Entwicklung untersucht, von Seite der Unterschiede betrachtet, gemeinsame Merkmale auszuarbeiten.