

KOMÁROMI ZOLTÁN

## A bírósági szervezeti reform és az az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Magyarországon

### I.

#### *Bevezetés*

A Magyar Népköztársaság Országgyűlése elfogadta és 1989. október 23-ával hatályba léptette az 1989:XXXI. törvényt, mely formáját tekintve az Alkotmányt módosító törvény, tartalmilag azonban új alkotmánynak tekinthető.

A módosítást követően Alkotmányunk 1. §-a a köztársasági államformát rögzíti, míg a 2. § a Magyar Köztársaságot független, demokratikus jogállamként határozza meg.

A jogállamiság követelménye – amint azt az Alkotmánybíróság több határozatában is kifejtette –, hogy az államszervezet a hatalommegosztás elvére épüljön, mely a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve. Ennek egyik alapeleme a független és önálló bírói hatalom megteremtése.

Az igazságszolgáltatás alapvető feladatainak – jogviták eldöntése, jogsérelem megállapítása, az egyedi közigazgatási határozatok felülvizsgálatán keresztül a végrehajtó hatalom működésének törvényessége feletti ellenőrzés – teljesítése céljából elengedhetetlen a bíróságok függetlensége. Másrészt az önálló és független bírói hatalom megteremtésének alapja az, hogy a bíróság, mint a szuverenitásból származó ítélkező funkció gyakorlója, a hatalom egy szeletének hordozója is. Közte és az államszervezet más intézményei között intézményesült kapcsolat áll fenn. Az egyes állami funkciókat a szabadság megvédeése, az önkényuralom megakadályozása céljából el kell választani egymástól. Ebben a konstellációban a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között a bírói hatalom a „mérleg nyelve”, amely a két hatalmi ág között egyensúlyoz elkerülendő a hatalomkoncentrációt.

Az 1989-ben elfogadott alkotmánynovella azonban a bírói szervezettel foglalkozó X. Fejezetet alig módosította, az alkotmányos keretszabályokat kitöltő 1972:IV. törvényben (a továbbiakban: Bsz.) is csak a legfontosabb módosításokat végezték el.<sup>1</sup>

Lényegileg változatlan maradt az igazságügy-miniszternek a bíróságok külső igazgatásával és a bíró kinevezésével kapcsolatos hatásköre, bár tény, hogy az ún. általános felügyeleti jogköre de facto 1989. január 1-vel, de jure 1990. január 1-vel megszűnt. Az

---

<sup>1</sup> A köztársasági államforma bevezetésével a bíró kinevezésének joga a köztársasági elnök kezébe került Rögzítették a bírák párttagságának tilalmát, megszüntették a Legfelsőbb Bíróság elnökének az országgyűlés felé fennálló politikai felelősségét, megteremtették a közigazgatási bíráskodás alapjait. A Bsz.-nek az Alkotmány módosítása folytán szükségessé vált módosítását az 1989:XLII. törvény végezte el.

igazságügyi (külső) igazgatás területén az igazságügy-miniszter jogait később az 1991:LXVII. törvény korlátozta azzal, hogy az igazgatásban a bírói önkormányzati szervezeteknek (megyei összbírói értekezletek, kollégiumok, megyei bírói tanácsok, Országos Bírói Tanács) is teret engedett.

Mindezen változtatások ellenére is elmondható azonban, hogy a bíróságok működése nem felelt meg az Alkotmány 50. § (1) bekezdésben foglaltaknak. A bíróságok leterheltsége jelentős mértékben nőtt, melynek következményeként a büntető ítélkezésben az időszzerűség követelményének és ezzel összefüggésben a büntetési célok megfelelő érvényre juttatásának nem lehetett eleget tenni, a civiljogi bírászkodás területén pedig a megoldatlan emberi konfliktusok továbbélése mellett olyan anomáliákkal találkozhatunk, mint például az önbírászkodás és a pénzbehajtás.

Tagadhatatlan hogy ennek bizonyos, jogon kívüli okokon (pl. társadalmi magatartás kontroll hiánya, az életviszonyok diverzifikálódása) túl az elavult szervezeti struktúra (kettéosztott bírósági szervezet, bírósági vezetők igazságügy-minisztertől való személyi függése stb.) és a bíró személyében rejlő egyéb okok (pl. bírói korhatár alacsony volta, bíróképzés elavultsága, enyhe feltételek a bíróvá válásnál) alapját képezték.<sup>2</sup>

Ennek okán a rendszerváltást követően szinte folyamatosan az alkotmányjogi viták keresztüztüében állt az igazságszolgáltatásra vonatkozó joganyag reformja, mely az 1997:LIX. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosításban és az 1997:LXV – LXXIII. törvényekben öltött jogszabályi testet.<sup>3</sup>

## II.

### *Az igazságszolgáltatási reform*

A megvalósult igazságügyi reform a joganyagban a korábbiakhoz képest lényegi változásokat hozott.

Az alkotmány módosításáról szóló 1997:LIX. törvény elfogadásával alkotmányos szabályozást nyert a négy szintű bírósági szervezeti rendszer, a munkaügyi bíróság külön bírósági jellege, valamint az, hogy a bíróságok igazgatása az erre a célra létrehozott Országos Igazságszolgáltatási Tanács (a továbbiakban: OIT) feladata a bírói önkormányzati szervek közreműködése mellett.<sup>4</sup> A bírósági szervezet módosulásával a Legfelsőbb Bíróság ítélkező funkciója ellátásával kapcsolatos munkaterhe lényegesen csökkenne, így lehetőség nyílna a jogegységi funkciója maradéktalan ellátására. A jogalkalmazás egységét ellátó új jogintézmény, az ún. jogegységi eljárás, mely megoldás egyben visszatérést jelent a magyar jogfejlődés hagyományaihoz. A Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatai elősegítik a felmerült vitás elvi kérdések megválaszolását és a 47. § (2) bekezdése értelmében a bíróságok kötelezőek.

<sup>2</sup> Lásd részletesebben dr. ILONCZAI ZSOLT: *A bírósági szervezeti reform szükségességéről és annak elemeiről.* Magyar Jog 1992/12. sz. 738–748. p.

<sup>3</sup> A négy szintű bírósági szervezeti rendszer bevezetéséről rendelkező 1997:LXIX. törvényt utóbb hatályon kívül helyezték és a táblabíróságok felállítását elhalasztották annak ellenére, hogy azt mind az Alkotmány, mind a Bszi. rögzíti.

<sup>4</sup> A jogorvoslati fórumként működő ítélőtáblák felállítása lehetővé tenné a helyi bíróságok és a megyei bíróságok közötti célszerűbb munkamegosztást. A hatáskör átrendezését a polgári perrendtartás és a büntető eljárás módosításával lehetne elérni.

Az alapelvek szintjén a 57. § (5) bekezdésének újraszövegezésével a jogorvoslati jogosság kétharmados törvénnyel történő korlátozására nyílt meg a lehetőség a jogviták ésszerű időn belüli elbírálása érdekében, azzal arányosan. A korábbi 46. § kibővült. Az (1) bekezdés most már önállóan tartalmazza a társasbíráskodás alapelvét, fenntartva továbbra is a lehetőséget a törvény általi korlátozásra.<sup>5</sup> A (2) bekezdés a néprészvétel alapelvét immár nem főszabályként határozza meg azáltal, hogy megfogalmazása szerint „a törvény által meghatározott ügyekben és módon nem hivatásos bírák is részt vesznek az ítékezésben”. Régi igény teljesült a (3) bekezdés beiktatásával, hiszen alkotmányos szintű megfogalmazást nyert, hogy egyesbíróként és a tanács elnökeként csak hivatásos bíró járhat el.

A jogalkotó a korábbi bíróságokra vonatkozó szabályozással formáját tekintve is szakított akkor mikor külön törvényben rendezte a bírósági szervezetre, a bírák jogállására és az igazságügyi alkalmazottak jogállására vonatkozó szabályokat.

Az 1997:LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról (a továbbiakban: Bsz.) a szervezet reformja terén három kérdésben hozott lényegi változást. A Legfelsőbb Bíróság különállásának megszüntetésével egy egységes belső szervezetet hozott létre, biztosította a bírói szervezet számára a saját költségvetést azzal, hogy az Igazságügyi Minisztérium költségvetési fejezetéből történt kivétellel a bíróságok költségvetését önálló fejezettel tette és önálló független igazgatási rendszert teremtett meg.

A törvény 11. §-ában a törvényes bíróhoz való jogot alapelvként deklarálta, a jogviták ésszerű határidőn belüli elbírálását a bíróságok kötelezettségévé tette.

A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997:LXVII. törvény (a továbbiakban: Bjj.) személyi hatálya a bírákra terjed ki, hiszen a szorosán értelmezett igazságszolgáltatási tevékenységet, azaz az ítélekezést ők gyakorolják. Jogállásukat és munkavégzésüket minden tekintetben a bírói függetlenség és pártatlanság követelménye határozza meg és hatja át. Ez a sajátos személyi függetlenség különbözteti meg az igazságszolgáltatás más alanyaitól, valamint a bírói szervezetben működő jogi és nem jogi személyektől és indokolja önálló törvény megalkotását. Az új rendelkezések jelentősen szigorították a bíróvá válás feltételeit, bevezették az első, határozott idejű bírói kinevezést, általánossá vált a bírói állások betöltése tekintetében a pályázati rendszer és meghatározták a pályázatok elbírálásának rendjét. A törvény II. Fejezete taglalja a bíró jogait és kötelezettségeit, a korábbiakhoz képest részletezve, pontosítva és kibővítve a kötelezettségek katalógusát. A bíró munkájának értékelése tekintetében – szakítva a korábbi egyszeri, 3 év utáni bíróvizsgálat gyakorlatával – az első kinevezést követő 15 évi időtartamra háromszor kötelezettségként írja elő a szakmai kontrollt. Soron kívül kell értékelni a bíró munkáját akkor, ha szakmai alkalmasságának kérdése merül fel. A jogszabály új alapokra helyezi az előmeneteli és javadalmazási rendszert, a bírák illetményalapját a köztisztviselőkétől függetlenül határozza meg, ezzel is erősítve a végrehajtó hatalomtól való függetlenséget. A törvény rendelkezik az ítélekezésben részt vevő ülnökök jogállásáról és javadalmazásáról ítélező tevékenységükkel összefüggésben.

Az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról szóló 1997:LXVIII. törvény (a továbbiakban: Iasz) személyi hatálya a bírósági fogalmazóra és a bírósági titkárra, az igazságügyi szakértőre és szakértőjelöltre, a tisztviselőre, az ügykezelőre és a fizikai dol-

<sup>5</sup> Az eljárási törvények sorozatos módosításával az első fokú eljárásban mind a büntető, mind pedig a polgári ítélekezésben egyre nagyobb teret nyer az egyesbírói eljárás.

gozóra terjed ki. A törvény részletesen taglalja az igazságügyi alkalmazottá válás szakmai és egyéb feltételeit, szigorú összeférhetetlenségi szabályokat állít fel, részletes katalógusban sorolja fel a jogokat és kötelezettségeket, rendelkezik az igazságügyi alkalmazottak rendszeres szakmai értékeléséről. Az előmeneteli és javadalmazási rendszert a Bjj-hez hasonlóan elválasztotta a köztisztviselőitől.

E rövid bevezetőből is látható, hogy az igazságszolgáltatási reform minden elemének részletes bemutatása a hatályba lépéstől a dolgozat megírásáig eltelt időszak tapasztalatainak értékelése jelen tanulmány kereteit jóval meghaladja, ezért erre nem is vállalkozunk. Célunk a bírósági szervezet függetlenségét érintő jogszabályi változások okainak feltárása, az új jogintézmények és eddigi működésük bemutatása, különös tekintettel a bírósági igazgatást érintő területekre.

### III.

#### *A bíróságok külső igazgatása, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT)*

##### *1. Az OIT felállításának indokai*

A jogállami igazságszolgáltatás megteremtését célul tűző reform megalkotóit a szervezeti függetlenség terén a korábbi államszervezési elképzelésekkel való szakítás, a hatalommegosztás elve érvényesítésének alap gondolata vezérelte. Az állami szuverenitás részét képező ítélkezési tevékenységet végző szervezetet be kellett építeni a többi államhatalmi szerv közé, szabályozni kellett kapcsolatát a többi intézménnyel. Szervezettszociológiailag az önállóság kritériumai: az egységes belső struktúra, a saját költségvetés és a független irányítási rendszer. A reform kidolgozásakor a szervezeti függetlenség maradtalan és tiszta érvényesülése érdekében ezért merült fel egy, a végrehajtó hatalomtól független, önálló, újonnan létrehozott igazgatási csúciszerv felállításának a gondolata.

A részletes szabályok megalkotásakor a kodifikátorok a korábbi magyar alkotmányjogi hagyományokra nem igazán támaszkodhattak, hiszen már a Horváth Boldizsár igazságügy-miniszter által kidolgozott 1869:IV. törvény is az igazságügy-miniszternek biztosított kiemelkedő szerepet a bírák kinevezésében és a bíróságok igazgatásában.<sup>6</sup> Ezért az igazgatási csúciszerv megalkotásában a törvényalkotó számára a latin államok (elsősorban az olasz) megoldása szolgált mintául.

A bíróságok igazgatása a reform elfogadása előtt részben külső igazgatás volt, mivel abban a végrehajtó hatalom képviselője – az igazságügy-miniszter – a részére biztosított jogkörök gyakorlásával részt vett. Így őt illette az 1972:IV. törvény 59. § (1) bekezdése szerint a megyei bíróság elnökének, elnökhelyettesének, kollégiumvezetőjének, a fővárosi bíróság kollégiumvezető helyettesének, a Pesti Központi Kerületi Bíróság elnökének és elnökhelyettesének kinevezési joga és ellenük a 66. § b) pontja alapján fegyelmi eljárást is kezdeményezhetett.<sup>7</sup> Az igazságügy-miniszter hatáskörébe tartozott a bíróságok működéséhez szükséges személyi és anyagi feltételek biztosítása, a bíróságok elnökei igazgatási tevékenységének ellenőrzése, a bírósági ügyvitel rendjének szabályozása [Bsz. 51. § (2)

<sup>6</sup> Lásd pl. 1869:IV. törvény (3) §: „Az ítélőbírákat az igazságügy-miniszter ellenjegyzése mellett a király nevezi ki.”, valamint a 38/1993. (VI.11.) AB határozat indoklása.

<sup>7</sup> Erre az 1990–94-es kormányzati ciklus alatt volt is példa egyes cégbírák amerikai útját engedélyező megyei bírósági elnökökkel szemben.

bek.] A bíró kinevezésére vonatkozó előterjesztést a köztársasági elnök felé szintén ő tette meg [Bsz. 53. § (2) bek.] A bíróságok költségvetése az Igazságügyi Minisztérium költségvetési fejezetén belül – ezen belül a bérköltség elkülönítve – szerepelt [Bsz. 53. § (3) bek.].

Kétségtelen, hogy az 1991:LXVIII. törvénnyel történt módosítást követően a miniszter e jogköreit csak korlátozottan gyakorolhatta. A bíró-kinevezési eljárásban ugyanis szükség volt a megyei bírói tanács egyetértésére, mely az újonnan felállított önkormányzati szervnek gyakorlatilag vétőjogot biztosított. Az Országos Bírói Tanács egyetértése kellett a bíróságok éves költségvetési tervének előterjesztéséhez, a bírósági költségvetésnek a megyei bíróságok közötti felosztásához, valamint a bér- és létszámfejlesztéseknek a megyei bíróságok közötti felosztásához. A bírósági vezetők kinevezése és a fegyelmi eljárás körében azonban a miniszter hatáskörét a módosítások nem korlátozták.

Az Alkotmánybíróság több határozatában – így az 53/1991. (X. 31.) AB határozat, a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, a 28/1995. (V. 19.) AB határozat – foglalkozott a bíróság és a végrehajtó hatalom viszonyával. A kialakult többségi álláspont szerint a fennálló rendszer a jogállami standardoknak megfelelő volt, azonban a – különösen a 38/1993. (VI. 11.) AB határozattal kapcsolatos – megfogalmazott különvélemények a bírósági vezetők és az igazságügy-miniszter közötti sajátos függőségi viszony kialakulása folytán a végrehajtó hatalomnak a bírói hatalomra történő befolyásolása veszélyét érzékeltették.

Ezen érvek mellett az Európai Unióhoz való csatlakozási törekvéseink miatti követelményekkel is indokolták az OIT felállítását támogatók az elképzeléseiket.

Az önálló igazgatási csúcsszerv gondolatát ellenzők álláspontja szerint ennek felállítását sem a magyar közjogi hagyományok, sem az uniós elvárások nem indokolják, hiszen az Európai Unió bizonyos tagállamaiban (pl. Németország) az igazságügy-miniszter ma is részt vesz az igazgatásban a bírósági függetlenség sérelme nélkül. Álláspontjuk szerint azáltal, hogy a bírói önkormányzati szervek részt vesznek – és mintegy vétőjoguk van – az igazgatásban, a bírói függetlenség nem sérül, a fennállt anomáliák megszüntetésére elég ezen testületek hatáskörének további szélesítése a végrehajtó hatalom képviselője hatáskörének rovására.

Nem elhanyagolható szempont továbbá az sem, hogy a függetlenséghez a gyakorlatban a megfelelő anyagi feltételek szükségesek. Márpedig a működéshez ezt a mindenkori költségvetés biztosítja, amit a Kormány előterjesztése alapján – végső soron a kormánytöbbség birtokában – az Országgyűlés fogad el. Márpedig az igazságügy-miniszter – mint a kormány tagja – az igazgatása alá tartozó bírói szervezet érdekeit hathatósabban képviselheti a költségvetési törvény előkészítéséért felelős szakminiszterrel szemben mint egy külső szerv.

A kialakult viták eredményeként az első álláspont híveinek érveit elfogadva a Magyar Köztársaság Országgyűlése 1997. július 8-i ülésnapján elfogadta az 1997:LXVI. törvényt, mely 1997. október 1-én lépett hatályba és 1997. december 1. napjával megkezdte működését az Országos Igazságszolgáltatási Tanács.

## *2. Az OIT összetétele, szervezeti felépítése; az OIT hivatala*

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács személyi összetételét tekintve egy 15 tagú testület, melynek 9 választott bíró tagja van, és elnöke a mindenkori Legfelsőbb Bíróság elnöke. Emellett azonban delegálással az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bi-

zottsága, valamint a Költségvetési és Pénzügyi Bizottsága egy-egy tagja, hivatalból az igazságügy-miniszter, a legfőbb ügyész és az Országos Ügyvédi Kamara elnöke is részt vesz a testület munkájában. Látható tehát, hogy a testületben – az elnököt is beszámítva – kétharmados bírói többség érvényesül aminek annyiban van jelentősége, hogy a határozatképességhez a tagok kétharmadának jelenléte, a határozat meghozatalához pedig egyszerű többség szükséges. A nem bíró tagok részvételének indoka, hogy a bíróságok igazgatásában az igazságszolgáltatás általános alkotmányos követelményeinek biztosítása, a bíróságok helyzetének folyamatos megismerése e módon biztosítható. Nem vitatható pl. az igazságügy-miniszter vagy a Költségvetési és Pénzügyi Bizottság országgyűlési képviselőjének tagsága egy olyan szervezetben melynek hatáskörébe tartozik a bírósági fejezetre vonatkozó költségvetési javaslat előkészítése és kormányhoz történő benyújtása; az igazságügy-miniszter és az Alkotmány- és Igazságügyi Bizottság delegáltjának tagsága, ha az OIT jogosult a bíróságok feladatkörét érintő jogszabály alkotásának kezdeményezésére és a bíróságot érintő jogszabályok tervezetének véleményezésére, de aligha lehet kétséges ezen szervezetben a legfőbb ügyész és az Országos Ügyvédi Kamara elnökének tagsága sem.

Más oldalról vizsgálva a Tanács összetételét, szembeötlő, hogy annak csak 9 választott tagja van, a maradék 6 tag közül 4 tisztségénél fogva, hivatalból, kettő pedig delegálás útján nyeri el mandátumát. A 9 bíró tag választása két lépcsőben történik. Először a megyei bíróságok és az Ítéletábra<sup>8</sup> összbírói értekezletei és a Legfelsőbb Bíróság összbírói értekezlete a bírói létszám függvényében küldötteket választ, majd a küldöttekből álló küldöttértekezlet tagja közül megválasztja a 9 tagot és 9 póttagot.<sup>9</sup>

A megválasztott bírák névsorának áttanulmányozásából<sup>10</sup> kitűnik, hogy a Tanácsban a Legfelsőbb Bíróságot választott bíró nem képviseli. Ennek oka az előbb említett választási rendszerben keresendő, hiszen a küldöttértekezlet összetételét az egyes megyei bíróságokon, illetve a Legfelsőbb Bíróságon dolgozó bírák számaránya szabja meg. Az 1999. szeptember 30-i aktuális létszámadatok figyelembe véve<sup>11</sup> pedig megállapítható, hogy az országban betöltött 2292 bírói álláshelyből a Legfelsőbb Bíróság csupán 98 státusszal részesül, ennél fogva a küldöttértekezleten is kevés taggal képviseltethette magát, mely a választási esélyeket még akkor is jelentősen rontotta ha a Bszi átmeneti rendelkezései értelmében az újonnan felálló OIT tagjait választó küldöttértekezleten a Legfelsőbb Bíróság a 99. § (2) bekezdése szerint a bírói létszámtól függetlenül két küldöttel képviseltette magát és a tagok (póttagok) személyére a Legfelsőbb Bíróság elnöke és az igazságügy-miniszter előzetesen, valamint a küldöttértekezleten bármelyik tag utólagosan javaslatot tehetett [Bszi. 99. § (6) bekezdés]. Azonban a szavazólapra csak az kerülhetett fel jelöltként akit a jelenlévő küldöttek legalább egyharmada támogatott. Ekképpen tehát a Legfelsőbb Bíróság érdekeinek képviseletére jelenleg csak a Tanács hivatalbóli tagja, a Legfelsőbb Bíróság elnöke képes, aki azonban egyúttal az egész OIT elnöke is, így „kifelé” a bírói szervezet érdekeit kell hogy képviselje. Ennek fényében nem tűnik szerencsésnek az a megoldás, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke hivatalból egyúttal az OIT elnöke is le-

<sup>8</sup> Az ítéletábrák felállítását az 1999: CX. törvény 2003. január 1-re halasztotta el.

<sup>9</sup> A választás módjának részletes szabályait a Bszi. 35–36. §-a, valamint a 39. § q) pontjában írt felhatalmazás alapján az OIT által elfogadott 1999. évi 1. sz. Szabályzat 1–6. § -ai tartalmazzák

<sup>10</sup> Lásd Bírósági Közlöny 1999. évi 1. sz., 4. p.

<sup>11</sup> Lásd Bírósági Közlöny 1999. évi 10. sz., 13. p.

gyen. Szerencsésebbnek látszott volna az elnökválasztás jogát – a választott bírók közül – magára a Tanácsra bízni, ahogy az az elnökhelyettes választása esetén történik.

Megjegyzendő, hogy a bíró tagok választásának részletes szabályait a Bszi-ben kapott felhatalmazás alapján az 1999. évi 1. Szabályzat (az OIT Szervezeti és Működési Szabályzata, továbbiakban: SzMSz) rendezi.

A tényleges összetétel vizsgálatakor a másik kézenfekvő megállapítás, hogy a 9 bíró tag közül 4 megyei bírósági elnök, egy megyei bírósági kollégiumvezető, egy kollégiumvezető-helyettes, két megyei bírósági tanácselnök és egy városi bírósági elnök található, így tehát a választott tagok mindegyike a Bszi. 61. § – 68. § szerinti bírósági vezető. Ezen felül 5 tag (a 4 megyei bírósági elnök és a kollégiumvezető) kinevezési joga a Bszi. 40. § (2) bekezdése szerint az OIT kezében van, aki ezen személyek felett a Bjj. 62. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a munkáltatói jogkör gyakorlója is. Megállapítható tehát, hogy a Tanácsban az ítélkező bírák – különös tekintettel az első fokú helyi bíróságon dolgozó bírákra, akik a bírói kar létszámának jelentős részét kiteszik – meglehetősen alulreprezentáltak.

A delegált országgyűlési képviselők egyike jelenleg a legnagyobb, a másik pedig a második legnagyobb kormánypart köreiből kerül ki, ami – ismerve az Országgyűlés állandó bizottságainak összetételét és ezen személyek tanácsbéli tagságának indokát – nem igazán vitatható.

Végezetül szólnunk kell az összetétel kapcsán azon egyes politikai körökben támogatott elképzelésről is, amely az OIT taglétszámának emelésére irányul, tovább bővítve a hivatalbóli illetőleg delegált tagok számát, megszüntetve ezzel egyidejűleg a kétharmados bírói túlsúlyt, mely elképzelés – véleményünk szerint – az igazgatás terén lévő, a bírói függetlenséget biztosító eddigi megoldáshoz képest visszalépet jelentene.<sup>12</sup>

Az OIT tagjává választott bíró a tisztségét az első üléstől számított 6 évig tölti be. A bíró e feladatát hivatása gyakorlása mellett látja el, ezért jogállása csak annyiban sajátos amennyiben ezt a tisztsége szükségessé teszi. Ennek megfelelően vele szemben fegyelmi eljárást a munkáltatói jogkör gyakorlója (amennyiben ez nem maga az OIT) csak a Tanács hozzájárulásával indíthat. A tagságából eredő feladatai ellátásához szükséges mértékben mentesíteni kell a bírói munka alól. Az OIT tagjává egyébként az választható aki legalább 5 éves szakmai gyakorlattal rendelkező bíró, nem áll fegyelmi büntetés hatálya alatt, vele szemben nem folyik büntető (fegyelmi), illetve alkalmatlansága megállapítását célzó eljárás és ítélkező tevékenységet folytat. Ennek megfelelően a Bjj. 39–46. §-a szerinti ítélkező tevékenységet nem folytató, az Igazságügyi Minisztériumban jogszabály előkészítés és kegyelmi ügyek intézése céljából, a Legfelsőbb Bíróságra jogegységi határozatok előkészítésével kapcsolatos feladatok ellátására, illetőleg az OIT Hivatalába besztott bíró a Tanács tagja nem lehet. A választott bíró tagtagsága megszűnik a határozott idő leteltével, a lemondással, fegyelmi büntetőjogi felelőssége jogerős megállapításával, valamint a tagsággal kapcsolatos vétkes köteleességszegés, illetve a kötelezettségek hosszabb időn keresztül történő elmulasztása miatti kizárással. [Bszi. 51. § (1) bekezdés a)–e) pont] A választott tagok mandátuma szabad, azaz a mandátum megszűnésének esetei között a visszahívást a törvény nem ismeri.

<sup>12</sup> A cikk írásakor vita folyik az OIT létszámának 15 főről 18 főre emeléséről, bevonva a közjegyzők, a bírósági végrehajtók és a hivatásos pártfogók képviselőjét is.

A törvény a hivatalbóli és delegált tagok mandátuma megszűnésének csupán egy esetét ismeri, hiszen az 50. § (2) bekezdésében az előbb ismertetett szabályokkal ellentétben lex specialisként rögzíti, hogy ezen tagok tagsága az alapul szolgáló megbízás megszűnésével szűnik meg. Ez a megoldás nem túl célravezető, főleg annak ismeretében, hogy a tagok jogai és kötelezettségei tekintetében nincs különbség választott és hivatalbóli (delegált) tag között, így a kötelezettség – pl., hogy az OIT tagja köteles a Tanács munkájában részt venni – kizárással csak a választott bíró tagok vonatkozásában szankcionálható.

Az OIT tisztségviselői az elnök és a bíró tagok közül választott elnökhelyettes. Hatáskörük az ülés összehívására és vezetésére, a szervezet képviseletére, határozatainak aláírására, illetve az államháztartási törvény szerint a költségvetési fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetője számára meghatározott feladatok ellátására terjed ki. Az elnökhelyettes az elnököt távollétében teljes jogkörben képviselheti.

Az OIT munkáját hivatal segíti, mely döntés-előkészítő, koordinatív, véleményező szervezet és magának a testületnek az irányítása alatt működik. Vezetője a pályázat útján határozatlan időre a Tanács által kinevezett hivatásos bíró, akinek a tisztsége betöltéséhez az OIT bíró tagjaira vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni [Bsz. 56. §, 57 §, 59. § (3) bekezdés]. A hivatalvezetői tagság összeférhetetlen az OIT tagsággal, valamint nem állhat hozzátartozói kapcsolatban az OIT kinevezési hatáskörébe tartozó bírósági vezetőkkal sem. A hivatal szervezeti és működési szabályzatát az OIT 37/1999. (IV. 7.) határozatával hagyta jóvá. A hivatal vezetőjének hatáskörét a 2. § tartalmazza. A OIT Hivatal szervezetén belül titkárság, 9 főosztály (tájékoztatási és sajtó, nemzetközi kapcsolatok, bírósági igazgatási, személyzeti és oktatási, módszertani és jogi képviseleti, költségvetési fejezeti, pénzügyi, műszaki, informatikai) és egy önálló osztály (Pénzügyi és Ellenőrzési Önálló Osztály) működik. Ezen szervezeti egységes hatáskörének részletes ismertetésétől hely hiányában eltekintünk és csak néhány fontosabb feladat ismertetésére szorítkozunk a teljesség igénye nélkül.

A Titkárság az OIT döntés-előkészítő szerve mely egyúttal ellátja az ülésekről készült emlékeztetővel és az OIT hivatalos lapjának (a Bírósági Közlönynek) szerkesztésével kapcsolatos feladatokat, intézi az OIT határozatainak közzétételét.

Kiemelt jelentőségű a Bírósági Igazgatási Főosztály, melynek két osztálya az Igazgatási és Statisztikai Osztály. Az Igazgatási Osztály vizsgálja a megyei bíróságok és az Ítéletábrla elnökeinek igazgatási tevékenységét, felméri és elemzi a bíróságok munkaterhének alakulását, a Statisztikai Osztály dolgozza fel és elemzi a bíróságok statisztikai adatszolgáltatásának eredményeit. A Módszertani és Jogi Képviseleti Főosztály gondoskodik a bíróságok és a hivatal jogi képviseletéről a peres és nem peres eljárásokban. A Költségvetési Főosztály hatáskörébe tartozik a bíróságok „fejezet szintű” költségvetésének és a zárszámadásnak az előkészítése, és ez a szervezeti egység tesz javaslatot a jóváhagyott költségvetési irányzatok intézmények közti elosztására is. A Pénzügyi Ellenőrzési Önálló Osztály az éves ellenőrzési terv és a belső ellenőrzési szabályzat alapján ellenőrzi és értékeli a vizsgált bíróságok és a hivatal tevékenységének hatékonyságát, tervszerűségét, gazdaságosságát, szervezetségét és eredményességét. A költségvetés bírósági fejezetéhez tartozó önállóan gazdálkodó szerveinél (pl. megyei bíróságok) legalább 3 évenként felügyeleti jellegű ellenőrzést, az OIT megbízásából a bíróságoknál, a hivatalnál és a jóléti intézményeknél (pl. üdülők, óvodák stb.) eseti-, téma-, cél- és utóellenőrzést végez.



### 3. Az OIT hatásköre

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács hatásköre az európai összehasonlításban is szélesnek mondható. Ha a jelenlegi hatáskörré vonatkozó szabályokat összevetjük a korábbi bírósági törvénynek az igazságügy-miniszter hatáskörére vonatkozó rendelkezéseivel megállapítható, hogy az OIT a minisztert korábban megillető valamennyi igazgatási jogosítványt átvette.

Az OIT feladatát generális jelleggel a Bszi. 34. § (1) bekezdése akként határozza meg, hogy a bírói függetlenség elvének megtartásával ellátja a bíróságok igazgatásának központi feladatait és felügyeletet gyakorol az Ítéletábrla és a megyei bíróság elnökének igazgatási tevékenysége felett.

A jogalkotó hatáskörrel kapcsolatosan elmondható, hogy az igazságügy minisztert – mint a kormány tagját – az 1987:XI. törvény jogalkotó hatáskörrel ruházta fel, melyre az OIT nem jogosult. Ezért a jogalkotás folyamatában csak a bíróságok feladatát érintő jogszabályok alkotásának kezdeményezése, illetve az ilyen jogszabály tervezetek véleményezési joga illeti a Bszi. 39. § e) pontja szerint, míg a minisztert az 1972:IV. törvény 51. § (1) bekezdés a) pontja alapján a bíróságok szervezetére és eljárására vonatkozó, valamint a büntetőjogi, polgári jogi, családjogi és az igazságszolgáltatás körébe tartozó más jogszabályok előkészítésének, illetve az 51. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a hatáskörébe tartozó ügyekben jogszabály alkotásának a joga is megillette.

Az OIT „igazgatási feladatainak ellátása érdekében jogszabályi keretek közt a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkot, ajánlásokat és határozatokat hoz és ezek megtartását ellenőrzi”. [Bszi. 39. § q) pont]. A törvényhely grammatikai értelmezése után arra a megállapításra juthatunk, hogy csupán az OIT szabályzatok kötelezőek a bíróságokra nézve, míg az egyedi vagy normatív határozatok, illetve az ajánlások kötelező erővel nem bírnak. Ennek ismeretében nehezen kérhető számon ezen aktusok megtartásának ellenőrzése és csak sejthető, hogy ezen nem kikényszeríthető szabályok betartását az OIT a kinevezése alá tartozó bírósági vezetőkkel szemben esetleges fegyelmi eljárás kezdeményezésével segítheti elő. A Bjj. 63. § a)–b) pontjai szerint azonban fegyelmi vétség csak a szolgálati viszonytal kapcsolatos köteleességszegés, illetve a bírói hivatás tekintélyét sértő vagy veszélyeztető életmód. Ezek ismeretében kétséges, hogy az OIT határozatainak, illetve ajánlásainak be nem tartása ezen felelősségi alakzatokba beilleszthető-e, arról már nem is beszélve, hogy a fegyelmi felelősség megállapítása már az erre a célra választott fegyelmi bíróságok feladata. Mindezek alapján azt állítjuk, hogy a Tanácsnak a határozatai, ajánlásai betartására semmiféle eszköze nem áll rendelkezésre, így ezen jogszabályi kötelezettségének sem tehet eleget. A jogalkotással kapcsolatos továbbá a 39. § a) pontjában megfogalmazott azon hatáskör, mely szerint az OIT készíti el és nyújtja be a kormányhoz a bírósági fejezetre vonatkozó költségvetési javaslatot, valamint az előző évi költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolót. A költségvetési, illetve a zárszámadási törvény előkészítéséért viszont az 1987:XI. törvény 23. § szerint a szakminiszter – jelen esetben a pénzügyminiszter – felelős, míg a törvényjavaslatot a Kormány nyújtja be és azt az Országgyűlés fogadja el. [Alkotmány 25. § (1) bekezdése, 19. § (1) bekezdés b) pontja] Ennek ismeretében nem tekinthető az igazságszolgáltatási szervezet anyagi függetlensége elégséges biztosítékának az OIT számára biztosított ezen hatáskör, még akkor sem ha garanciális szabályként a Bszi. 39. § a) pontja azt is tartalmazza, hogy amennyiben az OIT költségvetési javaslata és a kormány által benyújtott törvényjavaslat között eltérés

van a kormány köteles részletesen feltüntetni, hogy mi volt az eredeti javaslat és mi az eltérés oka.<sup>13</sup>

Az 1972:IV. törvény a bíróságok igazgatása körében az igazságügy-miniszter jogait akképpen fogalmazta meg, hogy „igazságügy-miniszter a bírói függetlenség sérelme nélkül biztosítja a bíróságok működéséhez szükséges személyi és anyagi feltételeket, irányítja és ellenőrzi a bíróságok elnökeinek igazgatási tevékenységét”. [51. § (2) bekezdés a)–b) pontja] A jelenleg hatályos szabályozás ezen generális megfogalmazás helyett taxatív felsorolja, hogy mit ért az igazgatással kapcsolatosan a működéshez szükséges személyi és anyagi feltételek biztosításán.

Az OIT a 39. § c) pontja szerint gyakorolja a bírósági fejezet gazdálkodásával kapcsolatos feladatokat. E körben pl. az Országgyűlés által elfogadott költségvetés bíróságokra vonatkozó fejezetében lévő összeg megyei bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság közti szétosztása, a különféle támogatások mértékének meghatározása (pl. lakáscélú támogatás) tartozik a feladatai közé.

A 39. § d) pontja szerint a Tanács munkáltató és személyügyi jogkört gyakorol. A munkáltatói jogokat az általa kinevezett bírósági vezetők (Ítéltábla elnöke, elnökhelyettese, megyei bíróság elnöke, elnökhelyettese, kollégiumvezető) vonatkozásában [Bjj. 62. § (1) bekezdés a) pontja] gyakorolja, mely jogkörét az OIT elnökére és a hivatal vezetőjére írásban átruházhatja [Bjj. 62. § (2) bekezdés a) pontja]. A bírói szolgálati viszony nem tekinthető klasszikus értelemben vett munkaviszonynak, hiszen a munkaviszony alapelemei közül a munkáltató utasítási joga az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében meghatározott ítélkező bíró függetlenségét tételező szabályba ütközne. Az kétségtelen, hogy ez az alkotmányos szabály („a bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve”) csak a bírói munkavégzés tartalmában, azaz az ítélkezésben és az azzal összefüggő tevékenységében illeti a bírót. Ezért lehetséges, hogy az OIT Hivatalába beosztott bíró jogállásáról szóló szabályok között a Bjj. 40. §-a kifejezetten tartalmazza, hogy a Hivatalba beosztott bíró „hivatali tevékenysége során köteles végrehajtani az OIT és a Hivatal vezetőjének intézkedéseit”, hiszen a 39. § (1) bekezdése értelmében a hivatalba beosztott bíró megtartja bírói tiszttségét de nem ítélkezhet. A munkáltatói jogokat ezen bírák felett a beosztás, annak megszüntetése, a soron kívüli előbbre sorolás és a magasabb bírói tisztség adományozása tekintetében az OIT egyebekben a Hivatal vezetője gyakorolja (OIT Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzata 2. sz. melléklet I. 2. pontja). Sajátosan megosztott a Bszi. 59. § (1) bekezdése alapján az OIT Hivatal vezetője feletti munkáltatói jog. Ez a szakasz ugyanis fő szabályként munkáltatónak az OIT elnökét nevezi meg és a jogköre gyakorlása alól csak törvényi kivételt enged. Ennek alapján a hivatal vezetőjének kinevezése, felmentése, ellene fegyelmi eljárás kezdeményezése az OIT hatáskörébe, minden egyéb munkáltatói jog gyakorlása a Tanács elnökének hatáskörébe tartozik. Ebben az esetben – bár a hivatal elnökét is az OIT nevezi ki – tehát nem illeti meg a hatáskör átruházás joga a Tanácsot, annál is inkább, mert a Bszi a hivatal vezetőjét – bár az szintén csak hivatásos bíró lehet – nem tekinti bírósági vezetőnek, jogállását a törvény IV. Fejezetében szabályozza, míg az utóbbiakra vonatkozó joganyag a Bszi. V. Fejezetében található, a munkáltatói jogok gyakorlásáról általánosságában a bírókkal szemben pedig a Bjj. rendelkezik.

<sup>13</sup> A vázolt probléma az 1999-es költségvetés tárgyalása során már felmerült, amikor az országgyűlés az OIT költségvetési javaslatával szemben a kormány által benyújtott költségvetést fogadta el.

Az OIT gondoskodik a bíróságok jogi képviseléről a 39. § j) pontja értelmében. Mint arra már korábban utaltunk ezt a feladatot a hivatal Módszertani és Jogi Képviselési Főosztálya útján látja el A Bszi. 20. § (3) bekezdése kimondja, hogy a megyei bíróság jogi személy. A bíróságok jogi képviselőre tipikusan az ellenük indított kártérítési perekben van szükség, ahol a megyei bíróság alperes jogi képviselőt az OIT látja el a Pp-nek a törvényes képviselőre vonatkozó szabályai alapján. Nem tartozik e körbe az ún. „kártalanítási per” jogellenes fogvatartás miatt, ahol alperesként nem az előzetes letartóztatást elrendelő bíróságot, hanem a magyar államot kell perelni, így a képviselőre vonatkozó Bszi. szabályok e körben nem alkalmazhatók.<sup>14</sup>

Az OIT Hivatalával kapcsolatos fejezetben már utaltunk rá, hogy a Tanács látja el a bírák, titkárok oktatásával kapcsolatos központi feladatokat, szervezi és végzi a bíróság statisztikai adatok gyűjtésével és feldolgozásával kapcsolatos központi feladatokat, irányítja a bíróságok informatikai fejlesztését [Bszi. 39. § h), j), n) pontja] Hivatala illetékes főosztályai segítségével. A Hivatal tevékenységének irányítása is természetesen az igazgatási csúcsszerv feladata.

A Tanács az igazgatás terén nemcsak irányító, de ellenőrző feladatokat is ellát. A Bszi. 39. § a) pontja szerint a kinevezési hatáskörébe tartozó bírósági elnökök igazgatási tevékenységének ellenőrzése és irányítása az OIT jogköre. Megjegyzendő, hogy ennek alapján a tanulmány elején kifejtett az az elvárás, mely szerint a szervezeti reform az egységes bírósági szervezet megteremtését is célul tűzte ki nem valósult meg maradéktalanul, hiszen a Legfelsőbb Bíróság vezetőjének igazgatási tevékenysége felügyeletére az OIT hatásköre nem terjed ki, mivel a Legfelsőbb Bíróság elnökét nem ő nevezi ki hanem az Országgyűlés választja. Ezt egyébként a jogalkotó – teljesen szükségtelenül – külön is kiemeli amikor a 39. § a) pontjában a bírósági vezetők közül a Legfelsőbb Bíróság elnökét kivételként külön is nevesíti. Elmondhatjuk tehát, hogy a Legfelsőbb Bíróság szervezeti különállásának teljes megszüntetését a reform nem végezte el.

Az ellenőrzés lényegi tartalmát a 41. § (1) bekezdés a) pontja fejt ki. Ennek alapján a bírósági elnökök igazgatási tevékenységének ellenőrzése során az OIT figyelemmel kíséri a bírósági igazgatásra vonatkozó szabályok érvényesülését, az eljárási határidők és ügyviteli szabályok megtartását, mindezek érdekében vizsgálatokat végez, kivételesen – bármely tagjának javaslatára – elrendelheti a társadalom széles körét érintő, vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyek soron kívüli intézését. Külön kiemelés érdemel az eljárási határidők és ügyviteli szabályok megtartására vonatkozó ellenőrzési jog, valamint a soron kívüliség elrendelése, hiszen ez túlmutat a bírósági elnök igazgatási tevékenységének ellenőrzésén és a konkrét ítélkező tevékenység vizsgálatát jelenti. Ezen hatáskör megvalósítása érdekében született a 98/1999. (XII. 1.) OIT határozat a bírói adatszolgáltatás egységesítéséről. Ennek alapján a bírák és a bírói tanácsok tevékenységére vonatkozóan központi, egységes havi adatszolgáltatást vezettek be 2000. január 1-vel, mely alapján az adatok megyei összesítését a tárgyhót követő 15. napig az OIT Hivatalnak meg kell küldeni. Az egyéni adatszolgáltatás olyan, a napi ítélkezés körébe tartozó kérdésekre is kiterjed, minthogy mi volt a tárgyalás elhalasztásának oka, mi a legtávolabbi kitűzött határnap, hány kitűzetlen ügy, és 30 napon túli írásba foglaltan eljárást befejező határozat van az eljáró bíró vagy ítélkező tanács kezén. Különösen nem tartozik a vezetők igazgatási tevékenysége ellenőrzésének körébe, hogy a Tanács – bármely tagja, akár pl. a

<sup>14</sup> A helyi bíróságok a Bszi. 11. § (5) bekezdése szerint nem jogi személyek.

végrehajtó hatalmat képviselő igazságügy-miniszter javaslatára – konkrét ügyben vagy ügyek csoportjaira soron kívüli eljárást rendeljen el.<sup>15</sup>

A Hivatal Pénzügyi Ellenőrzési Önálló Osztálya útján közvetlenül irányítja a belső ellenőrzést és a bírósági fejezet felügyeleti, pénzügyi ellenőrzését [Bsz. 39. § g) pontja, OIT Hivatal SzMSz-e 30. § b), c) és d) pontja]. A bíróságok működésével kapcsolatos hatáskör továbbá, hogy a Tanács, a megyei és a Legfelsőbb Bíróság, a Hivatal, valamint az Ítéltáblák szervezeti és működési szabályzatát jóváhagyja, meghatározza előzetesen annak alapelveit. Saját szervezeti és működési szabályzatának megállapítása keretében rendelkezik az OIT bíró tagjai és póttagjai választásának részletes szabályairól [39. § l), m) pontja]. Ezen hatáskörök részletes ismertetését a következő fejezet tartalmazza.

Az OIT személyi jellegű hatásköre részben kinevezési, felmentési, részben véleményezési jogosítvány. Ő nevezi ki és menti fel az Ítéltábla és a megyei bíróságok vezetőit (elnök, elnökhelyettes, kollégiumvezető – de a kollégiumvezető helyettes már nem) és előzetes véleményezési jog illeti a Legfelsőbb Bíróság elnöke, elnökhelyettese jelöltjei vonatkozásában, mely véleményezési jog eredménye a mandátum keletkeztető szervet (személyt) természetesen nem köti. Megjegyzendő, hogy a 40. § (2) bekezdés c) pontja nem nevesíti, hogy mely bírósági szervezeti szint kollégiumvezetőjének kinevezése, felmentése tartozik a tanács hatáskörébe, ebből következően a Legfelsőbb Bíróság kollégiumvezetőinek kinevezése szintén az OIT feladata. A bírósági vezetői kinevezések 6 évre szólnak.<sup>16</sup> A kinevezést megelőzően – érvényességi kellékként – szükség van az összbírói értekezlet előzetes véleményére a bírói önkormányzati szerv a vezetők felmentését is kezdeményezheti. A kollégiumot megilleti a kollégiumvezető kinevezésére vonatkozó javaslatlatterti jog.

A fent tagolt és a Bsz. -ben részletezett hatáskörökön túl az OIT részt vesz a bíró kinevezési eljárás folyamatában, illetve más, a bíró személyes függetlenségéhez kapcsolódó hatáskörét is nevesíti a Bjj.

A Bjj. 2. § (2) bekezdése szerint a bírót a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel.

A Bjj. 6. § (1) bekezdése szerint a bírói állás betöltésére pályázatot kell kiírni, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy nemcsak az első bírói kinevezésre váróknak kell a meghirdetett álláshelyre pályázni, hanem a más bíróságon dolgozó már kinevezett bírónak is. Ez a szerencsétlen megoldás tulajdonképpen összemosza az áthelyezés, illetve az első bírói kinevezés határait, ugyanis áthelyezés esetén is kötelező pályázni. A pályázatokat a kiíró bíróság elnöke bírálja el a bírói tanácsok javaslatának beszerzése után abban az esetben, ha valamennyi pályázó beosztására ő jogosult [Bjj. 8. § (1)–(2) bekezdése]. Ha azonban van olyan pályázó akinek beosztására az OIT jogosult a pályázatot kiíró bíróság elnöke a pályázatokat saját, valamint a bírói tanácsok javaslatával az OIT-hoz felterjeszti, aki a pályázatokat elbírálja, a bírói önkormányzati testület és a kiíró elnök javaslata nem köti (Bjj. 9. §).

Melyek azok az esetek, amikor a bíró beosztására az OIT jogosult? A Bjj. 14. § (1) bekezdése szerint a bírót első kinevezéskor az OIT, ezt követően a Legfelsőbb Bíróságra Legfelsőbb Bíróság elnöke, a megyei bíróságra és a helyi – munkaügyi – bíróságra a megyei bíróság elnöke osztja be. A Bjj. 20. §-a alapján amennyiben a már kinevezett bíró

<sup>15</sup> Az OIT a 23/1998. (III. 23.) sz. határozatában konkrét ügyben – a Bajai Városi Bíróság előtt folyamatban volt emlékeztető abortusz ügyben rendelt el soronkívüliséget, illetve a 65/2000. (VII. 5.) határozatával az olajüggyek miatt folyamatban lévő büntetőeljárásokkal tette ugyanezt.

<sup>16</sup> Bsz. 69. § (1) bekezdése.

más megyei bíróság területén működő bírósághoz kéri az áthelyezését, erre az OIT jogosult.

Az említett szakaszok ismeretében tehát megállapítható, hogy amennyiben a meghirdetett bírói álláshelyre akár egy olyan pályázó is jelentkezik, aki még nem kinevezett bíró, vagy más megye bíróságán működő bíró is pályázik (azaz áthelyezését kéri), az összes benyújtott pályázat elbírálására az OIT jogosult. Következik továbbá az is, hogy az első bírói kinevezésre az előterjesztést a köztársasági elnök felé mindig az OIT teszi meg, amennyiben a pályázat győztesévé olyan személyt nyilvánít, aki nem bíró, hiszen „külső” jelentkező esetén az elbírálásra mindenképpen neki van jogositványa. Azt a hatáskört tehát, hogy a bíró kinevezése az OIT előterjesztésére történik, konkrét szabályként sem a Bszi. sem a Bjj. nem tartalmazza. Ez csak a fenti jogszabályok értelmezése útján levont logikai következtetés eredménye.

Az első kinevezést követő beosztáson, a más megyei bíróság illetékességi területén lévő bírósághoz történő áthelyezésen túl az OIT jogosult a más megyei bíróság területén lévő bírósághoz történő kirendelésre is. A kirendelés tartalmában a beosztási helytől eltérő bíróságon való ideiglenes jellegű ítélkezést jelent. Erre a bíró beleegyezésével bármikor, de beleegyezése ellenére – az elmozdíthatatlanság alapelveinek figyelembe vétele mellett – csak a megyei bíróság illetékességi területén működő más megyei bírósághoz igazságszolgáltatási érdekből 3 évenként 1 évi időtartamra kerülhet sor. Amennyiben a kirendelés a megyei bíróság illetékességi területén kívüli bíróságra vonatkozik, annak csak a kirendelt beleegyezésével lehet helye (Bjj. 17. §).

Az OIT jogosult továbbá a katonai bírák katonai tanácsba történő beosztására, az adó, vám, illeték és jövedéki ügyekben hozott határozatok felülvizsgálata iránti perekben, a társadalombiztosítási ügyekben, továbbá a fiatalkorúak büntetőügyében eljáró bírák kinevezésére. A bírót nem ítélkező tevékenységre az OIT Hivatalába a Legfelsőbb Bíróságra, valamint az Igazságügyi Minisztériumba szintén a Tanács osztja be.<sup>17</sup>

#### *4. Az OIT működése, a tagok jogai és kötelezettségei*

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács működésére vonatkozó szabályokat részben a Bszi. 42–45 §-ai rögzítik, a részletes szabályokat pedig a Tanács által a Bszi. 39. § e) pontja és 45. §-a alapján alkotott 1999. évi 1. Szabályzata (SzMSz) tartalmazza.

Az OIT jogi személy, mely feladat- és hatáskörét testületként gyakorolja. Munkáját fő szabály szerint nem nyilvános ülésén meghozott testületi döntések útján látja el. Havi egy rendes ülést tart (minden hónap első szerdáján), de rendkívüli ülését bármely tag napirendre tett javaslata alapján a tagok egyharmadának támogatása mellett a javaslat benyújtásától számított 15 napon belüli időpontra össze kell hívni. Az ülések előkészítése körében az OIT elnöke és tagjai előterjesztést, elnöke, tagjai és a megyei (Ítéltőtábla) bíróságok elnökei, valamint a Hivatal vezetője javaslatot és tájékoztatót nyújthat be.

Az előterjesztés az OIT normatív vagy egyedi határozatainak írásba foglalt előkészítése, mely a határozati javaslatból és az indokolásból áll. A határozati javaslat tartalmazza a döntés címét, teljes szövegét, a bevezetés időpontját és a végrehajtás határidejét, az indokolás pedig a döntéshez szükséges információkat (intézkedés indoka, lényege, tartalmi jellemzői, jogi indokolása, költségkihatása stb.). A tájékoztató az OIT feladatkörét érintő

<sup>17</sup> Bszi. 14–15. §.

kérdésre vonatkozó információ összefoglalása, a javaslat pedig mindaz a Tanács hatáskörébe tartozó indítvány mely az előterjesztés és a tájékoztató fogalomkörén kívül esik.

Amennyiben az előterjesztést nem az OIT elnöke nyújtja be úgy azt az ülést megelőző 15 nappal meg kell küldeni a Hivatalnak, aki az észlelt tartalmi vagy formai hiányról az előterjesztőt értesíti, ezek pótlása után haladéktalanul – egyébként 15 nap alatt – továbbítja azt az OIT elnökének, aki gondoskodik a napirendre tűzésről. Az előterjesztést, a javaslatot, tájékoztatót, valamint az elnök által jóváhagyott napirendet a Hivatal az ülés előtt 8 nappal a résztvevőknek megküldi.

Az ülések összehívása az elnök feladata, azon a tagokon kívül eseti meghívottak és az OIT Hivatalának vezetője, mint állandó meghívott vesz részt. A határozatképességhez a tagok legalább kétharmadának jelenléte szükséges, ami a jelenlegi létszám szerint 10 fő. A határozathozatal általában nyílt szavazással, szótöbbséggel történik. Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt. Az SzMSz 24. § (2) és (3) bekezdése szerint titkos szavazással döntenek a személyi kérdésekben (kinevezési, vélemény-nyilvánítási jog gyakorlása, választottak kizárása, elnökhelyettes megválasztása), valamint ha a tagok egyharmada ezt indítványozza. Az OIT meghatározott feladatok ellátására tanácsadó testületet és szakértői bizottságot hozhat létre, szakértőt bízhat meg, ülésén személyes meghallgatást foganatosíthat, a kinevezési hatáskörébe tartozó állásokra pályázókat köteles meghallgatni. Az ülésről a Hivatal emlékeztetőt készít, mely nem szó szerinti jegyzőkönyv, de a hozzászóló kérésére álláspontja lényegét rögzíteni kell.

Az ülésen történő határozathozatalhoz képest kivétel a rendkívüli, vagy azonnali intézkedést igénylő esetben hozott határozat. Ennek feltétele, hogy a döntés ne essen a titkos szavazással eldöntendő kérdések körébe, illetve nem lehet dönteni ülés tartása nélkül a költségvetési javaslatról és a zárszámadási beszámolóról sem. Az ülés mellőzésével történő döntéshozatalkor a tagok írásban vagy távbeszélőn közlik álláspontjukat, melyről a Hivatal feljegyzést készít.

Az OIT által hozott döntések formailag szabályzatok [melyek a Bszi. 39. § q) pontja alapján kötelezőek], határozatok (normatív vagy egyedi), vagy ajánlások, melyeket az OIT Hivatal titkársága által szerkesztett Bíróági Közlönyben (a Tanács hivatalos lapja) közzé kell tenni, a saját működés során e körben hozott döntések kivételével. Ezen felül az OIT véleményt nyilvánít a hatáskörébe tartozó kérdésekben, pl. a Bszi. 39. § e) pontja alapján gyakorolt véleménynyilvánítási joga körében, illetőleg a 40. § (1) bekezdése szerinti jelöltek személyéről.

Az OIT az ellenőrzési joga gyakorlása keretében a Hivatal vezetőjét rendszeresen beszámoltatja a határidős feladatok végrehajtásáról, és a vezető évente egyszer köteles beszámolni a Hivatal munkájának általános működéséről is.

Mint arról már korábban szóltunk, a Tanács a bíróságok belső ellenőrzésének irányítását és a bírósági fejezet felügyeleti, pénzügyi ellenőrzését, a Hivatal Pénzügyi Ellenőrzési Önálló Osztálya közreműködésével látja el, amely szervezeti egység vezetője és érdemi munkát végző alkalmazottja felett a munkáltatói jogokat az OIT elnöke gyakorolja. (A szolgálati jogviszonyokat érintő kérdésekben a Tanácsnak egyetértési joga van.) E körben az OIT hagyja jóvá az Önálló Osztály éves ellenőrzési tervét, az ellenőrzési tevékenységről készült éves beszámolót, az ellenőrzési tervet meghaladóan egyedi ellenőrzési feladatokat is előírhat. Ezen feladatok végrehajtásáról az osztályt beszámoltathatja.

Az OIT tagok jogállásáról a korábbi fejezetben már részben szóltunk, megállapítva azt, hogy – bár a mandátum keletkezésének és megszűnésének esetei eltérnek –, a Bszi.

nem tesz különbséget a jogok és kötelezettségek tekintetében a választott és nem választott tagok között, kitértünk az ülésről való távolmaradás szankcionálásával kapcsolatos problémákra is.<sup>18</sup> Az OIT tagjainak és póttagjainak választására vonatkozó keretszabályokat a Bszi., míg annak a részletes szabályait az 1999. évi 1. Szabályzat tartalmazza.

Az OIT 52. § (1) bekezdés a), b) pontja szerint a tag jogosult a működéssel kapcsolatos iratokba való betekintésre, a Hivatal vezetőjétől tájékoztatást kérhet, az ülés napirendjére javaslatot tehet, előterjesztést, javaslatot vagy tájékoztatót nyújthat be. A kötelezettségek közül kiemelésért érdemel az, hogy a tag köteles részt venni az üléseken és a Tanács munkájában, akadályoztatása esetén a napirendi pontokra írásban észrevételt tehet, de nem szavazhat.

##### 5. Az eddigi működés gyakorlati tapasztalatai.

A Tanács működését gyakorlatilag a megalakulástól a cikk írásáig terjedő két és fél évnyi időszakban vizsgálva (1998. január 1. – 2000. július 30.) az alábbi megállapításokat tehetjük. A Tanács 1998. évben 5 szabályzatot, 138 határozatot (35 normatív és 103 egyedi) és 8 ajánlást, 1999-ben 15 szabályzatot, 101 határozatot (24 normatív és 75 egyedi) és 4 ajánlást, 2000-ben eddig 2 szabályzatot, 66 határozatot (18 normatív és 48 egyedi), valamint egy ajánlást fogadott el. Ezidáig döntései közül összesen kettő határozatot nem tette közzé az 1999. évből. Szabályzatban rendezték többek között a bírák és igazságügyi alkalmazottak juttatásait (lakáscélú támogatás, egyéb juttatások), elismerésük rendjét, figyelemmel arra, hogy a Bjj. 119. § (3) bekezdése és 121. § (5) bekezdése, valamint az Iasz. 123. §-a a jogszabály keretei között a juttatások, kedvezmények és elismerések részletes szabályainak és azok mértékének megállapításával az OIT-t hatalmazta fel.<sup>19</sup>

Szabályzat rendezi továbbá a Bjj. 51. § (4) bekezdése alapján a bíró munkájának értékelési rendjét és a bíró szakmai alkalmassági vizsgálatának részletes szempontjait,<sup>20</sup> a bírósági fogalmazók joggyakorlatát, képzését és értékelési rendjét.<sup>21</sup>

Az OIT 1999. évi 9. Szabályzata szól a bíróságok igazgatásáról, míg a 3/1999. (V. 5.) ajánlás a bíróságok szervezeti és működési szabályzatának megalkotásához ajánl mintá SzMSz-t. Az 1999. évi 2. Szabályzat vezette be az ítékezés során a talár használatát, amely 2000. július 1 óta általánosan, minden bíróságon kötelező. Az 1999. évi 1. Szabályzatban rendezte az OIT saját működési rendjét, a tagok, póttagok választásával kapcsolatos részletes szabályokat.

Az OIT által hozott egyedi határozatok egyik csoportja a bírák kinevezése, felmentése tárgyában havonta a köztársasági elnök felé történt előterjesztések elfogadásáról, másik csoportja az OIT kinevezési hatáskörébe tartozó bírósági vezetői állásokra vonatkozó pályázatok kiírásáról, illetőleg a pályázat nyerteseinek kinevezéséről, harmadik nagy csoportja a bírák beosztásáról (OIT Hivatalba, Igazságügyi Minisztériumba, katonai tanácsba történő beosztás stb.) adó, vám, illeték és jövedéki ügyekben, fiatalok elleni

<sup>18</sup> Lásd III/2. fejezet.

<sup>19</sup> Az OIT 1998. évi 1. Szabályzat A lakáscélú támogatásokról (módosítva 2000. évi 2. sz. Szabályzattal), 1998. évi 4. Szabályzat A bíróságok létszámmal és személyi juttatással való gazdálkodásáról, 1999. évi 3. Szabályzat A bírák és igazságügyi alkalmazottak tevékenysége elismeréséről.

<sup>20</sup> Az OIT 1998. évi 5. Szabályzata A bíró munkájának értékelési rendjéről, a vizsgálat részletes szempontjairól.

<sup>21</sup> 1999. évi 13. Szabályzat.

büntető ügyekben, társadalombiztosítási ügyekben ítélező bírák kijelöléséről, címek adományozásáról szól.

Az elfogadott normatív tartalmú határozatok igen sokszínűek. Ilyen határozati formában teszi meg javaslatát a Tanács a bíróságok illetékességi területének változtatására és foglal állást új bíróság létesítéséről.<sup>22</sup> Az eljárások ésszerű határidőben történő befejezésének a Bjj. 39. § (1) bekezdésében megfogalmazott követelménye érvényesülése érdekében az OIT normatív határozataival igyekezett segíteni pl. a cégbíróságokon felhalmozott ügyhátralék feldolgozását [3/1997. (XII. 03.) OIT hat.], próbálta feltárni a hosszabb idő óta folyamatban lévő ügytípusok kialakulásának okait [77/1998. (VII. 01.) OIT határozat a két éven túl folyamatban lévő nagy tárgyi súlyú büntető ügyekkel kapcsolatos bírói mulasztások vizsgálatáról], egységesítette a statisztikai adatszolgáltatást [99/1999. (XII. 01.) OIT határozat a bírói adatszolgáltatások egységesítéséről], határozta meg a jogszabályváltozások folytán a bíróságokra háruló többletfeladatok teljesítéséhez szükséges intézkedéseket. 1998. évben két alkalommal, 1999-ben egyszer, míg 2000-ben eddig két alkalommal rendeltek el soronkívüli eljárást. 2000-ben nem konkrét ügyekre, hanem ügyek meghatározott csoportjára vonatkozik a soronkívüliség. A 65/2000. (VII. 05.) OIT határozat ugyanis az ún. olajügyek miatt folyamatban lévő büntető eljárásokra (ügyszám szerint nevesítve, bíróságokra bontva összesen 93 ügy), a 66/2000. (VII. 05.) OIT határozat pedig az ún. sortűz-ügyek miatt folyamatban lévő büntető eljárásokra (országosan 4 ügy) vonatkozik. Már korábban jeleztük, hogy ezen határozatok az igazgatáson túl a napi ítélkezési tevékenységet közvetlenül is érintik.

Normatív tartalmú határozat rendezi évente a ruházati költségtérítés kifizetésének rendjét, az étkezési hozzájárulás havi összegét a Bjj. 118. § (3) bekezdése alapján.<sup>23</sup>

Kiemelendő még a jogalkotással kapcsolatosan a Bszi. 39. § e) pontján alapuló jogszabályalkotás-kezdeményszerzési jog,<sup>24</sup> illetve az Alkotmánybíróságnál jogszabály alkotmányellenessége utólagos vizsgálatát is kezdeményezhetik.<sup>25</sup> E jogkör külön nevesítésére semmi szükség, hiszen az Alkotmánybíróságnál utólagos normakontrollra irányuló eljárást bárki kezdeményezhet. Az OIT a bíróságokat érintő jogszabályok tervezetét érintő véleményezési jogát [Bszi. 39. § e) pont 2. fordulata] gyakorolva döntését nem határozati formában hozza meg, ugyanis ezen döntésnek nincs normatív hatása. Ezzel kapcsolatosan megjegyzendő, hogy az ítélőtábla és fellebbviteli főügyészségek felállításával kapcsolatosan az igazságügy-miniszternek a kormány részére készített előterjesztésével 1998. évben (mely a táblabíróságok felállításának elhalasztásáról szól) az OIT nem értett egyet és erről 117/1998. (XI. 04.) számon határozatot is hozott, melyet később az Igazságügyi Közlöny 12. számában közzétett közleményben akként módosított, hogy az említett tartalmú döntés formailag nem határozat.

Az ezidáig elfogadott ajánlások döntő többsége a működés első évében született és a jogszabályértelmezési kérdésekkel foglalkozik, valamint célja országosan egységes igazgatási gyakorlat kialakítása bizonyos kérdésekben. Ennek megfelelően az ítélkezési szü-

<sup>22</sup> 85/1999. (XI. 3.) OIT határozat: Zalaszentgróton városi bíróság létesítésére vonatkozó állásfoglalásról.

<sup>23</sup> 4/2000. (I. 12.) OIT határozat A bírák és igazságügyi alkalmazottak ruházati költségtérítésének és étkezési hozzájárulásának 2000. évi megállapításáról és kifizetéséről.

<sup>24</sup> 58/1998. (VI. 03.) OIT határozat A közúti közlekedés rendőrhatalósági igazgatásáról szóló 48/1997. (VIII. 26.) BM rendelet módosítása kezdeményezéséről.

<sup>25</sup> 59/1998 (VI. 03.) OIT határozat az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990.LV. törvényt módosító 1998:XXXIII. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálatáról.



nettel, az éves szabadságolási renddel, a jutalmazással kapcsolatos kérdések országos, egységes gyakorlatára vonatkozóan rendszeres OIT ajánlások születtek.

Látható tehát, hogy az OIT döntései formailag túlnyomórészt határozatok, melyek a megállapított hatáskör igen széles spektrumának gyakorlati megvalósításának eszközei. A Tanács saját működéséhez és a megyei bíróságok működéséhez szükséges szabályzatokat jórészt 1999-ben alkotta meg, a Bjj-ben és az Iasz-ban kapott jogszabályi felhatalmazás alapján a bírói és igazságügyi alkalmazotti jogállás szabályozásával kapcsolatosan reá háruló feladatokat mára túlnyomó részt elvégezte. Megfigyelhető, hogy a társadalomban a bíróságokkal szemben megfogalmazódó és az igazságszolgáltatás hatékonyságát alapvetően befolyásoló gyors ügyintézés követelményének érdekében az OIT a rendelkezésre álló eszköztár teljes kimerítésével igyekezett döntéseiben a gyakorló bírákat erre rászorítani. Megállapítható továbbá az is, hogy az OIT évi 11 rendes üléshez képest a meghozott döntéseinek számát figyelembe véve igen aktív szerepet játszik a bíróságok igazgatásának irányításában.

#### IV. Értékelés

„Ha a bírói hatalom a végrehajtó hatalomhoz lenne kapcsolva, a bírónak elnyomó hatalma lenne” – írta hatalommegosztásról szóló munkájában Montesquieu. Az 1989-eet megelőző időszakban a magyar államszervezet a hatalom egységének koncepciójára épült. A jogállamiság és a hatalommegosztás a rendszerváltást követően lett az Alkotmány fő államszervezési elve. Ennek megfelelően az alkotmányjogi jogszabályoknak a rendszerét is ezen rendező elveknek megfelelően kellett átalakítani.

Elmondható, hogy a rendszerváltást követően fokozatosan történt meg az államhatalmi ágakra vonatkozó joganyag újrakodifikálása, melynek utolsó lépcsőjében az igazságszolgáltatásra vonatkozó jogszabályok jogállami standardizálása történt meg. A dolgozat elején már utaltunk arra, hogy célunk a szűk terjedelmi keretek között a bírósági szervezetre vonatkozó reformok bemutatása, ismertetése. Abból indultunk ki, hogy szervezetszociológiailag az önálló szervezetnek három ismérve van:

- egységes belső struktúra,
- saját költségvetés,
- független irányítási rendszer.

A reform e három célkitűzésnek kívánt megfelelni. Az egységes belső struktúra kialakítása nem valósulhatott meg teljes mértékben, hiszen – bár a Legfelsőbb Bíróság szervezeti különállását és ezáltal a megkettőzött bírósági szervezetet a reform megszüntette – továbbra is megfigyelhető a bírósági szervezeten belül a Legfelsőbb Bíróság bizonyos fokú kívülállása a bírósági szervezeten, leginkább az igazgatás feletti felügyeleti jogkör vonatkozásában.

Ha tisztán a jogi szabályozást nézzük, akkor elmondható, hogy az igazságszolgáltatás mint szervezet saját költségvetése a reformmal megvalósult. Ténylegesen azonban az állapítható meg, hogy a szervezet érdekérvényesítése a költségvetés tárgyalása, elfogadása során nem megfelelő. Az érdekek érvényesítésének jogszabály által biztosított csatornái nem elégségesek. A végrehajtó hatalomtól való teljes elkülönülés érdekében tett azon

intézkedés, mely szerint a köztisztviselői és a bírói fizetések egymástól teljesen elkülönítve törvényben kerülnek megállapításra, üdvözölhető.

A reformelképzelések közül leginkább a független irányítási rendszer felállításában sikerült eredményeket felmutatni. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács létrehozásával megvalósult a fejezet elején említett montesquieu-i gondolat, azaz a végrehajtó hatalom és a bírói hatalom egymástól teljes mértékben elválasztattak. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács hatáskörének szélesre szabásával biztosították ezen igazgatási szerv működéséhez ténylegesen szükséges jogszabályi kereteket. A dolgozat tanulságaként azonban elmondhatjuk, hogy mind a szervezeti felépítés, mind a működés, mind az eddigi gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a jogalkotó munkája nem érhet véget és esetleges jogszabály módosítással a szabályozást tovább lehet finomítani.

### Felhasznált irodalom

- A magyar igazságszolgáltatás reformja* (Magyar Bírói Egyesület), *Bírák Lapja* 1993/2. sz.
- CSÁNK BÉLA: *A bírói függetlenség hazánkban és külföldön*. Bp., 1942.
- FÜRÉSZ KLÁRA: *Bírói függetlenség*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1989.
- ILONCZAY ZSOLT: *A bírósági szervezeti reform szükségességéről és annak elemeiről*. *Magyar Jog*, 1992/12.sz., 738–748. p.
- KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan*. Osiris Budapest, 1998.
- LICHTENSTEIN JÓZSEF: *Adalékok a bírósági szervezet alkotmányos szabályozásához*. Emlékkönyv Kovács István születésének 70. évfordulójára, Act. Universitatis Szegediensis. Jur. et. Pol. 1991.
- NACSA BEÁTA: *A bíró, aki független és utasítható*. *Magyar Jog* 1992/7. sz.
- PETRIK FERENC: *15 kérdés 15 válasz a bírósági szervezet reformja köréből*. *Magyar Jog* 1990/11. sz.
- PETRIK FERENC: *Hol tart a bírósági reform?* *Magyar Jog*, 1997/6. sz.
- VASTAGH PÁL: *Igazságszolgáltatási reform – jogvédelmi rendszerünkben*. *Magyar Jog* 1997/12. sz.

ZOLTÁN KOMÁROMI

THE REFORM OF THE JUDICIAL SYSTEM AND THE  
STATE JURISDICTION COUNCIL IN HUNGARY

(Summary)

After the 1998-th modification, the Hungarian Constitution defines the Hungarian Republic as a democratic constitutional state.

According to that the state organization building is based on the branches of power.

The appropriate transformation of different state power branches has happened in the last 10 years, so as the creation of the new state power organs.

The part of law which is attached to the judge's power became lastly re-controlled in 1997 from several statepower branches. That's why this study is mostly about that, especially about the changes of the court of the judicial organization.

The studie's main subject about the introduction of the State Jurisdiction Council which is a special organ of the administration of justice. The author would like to analyse the organ's precedents of the formation, the structure of it's constitution, it's power, and the practical experiences about it's work. At the end of this essay tries to give a conclusion which can be useful to the future – control.

