

## **Lichtenstein József**

### **A bírói hatalom**

#### A magyar bírói szervezet alkotmányjogi alapjai

#### Doktori értekezés tézisei

Pécs

2006

#### **I.**

##### **A kutatás célja, a kutatási téma előzményeinek összefoglalása**

Az elmúlt mintegy másfél évtized – témánk szempontjából tekintve – az önálló bírói hatalom kiépítésének történetének tekinthető. A doktori értekezés célja az 1989-ben bekövetkezett rendszerváltozás óta eltelt idő alatt létrehozott önálló és semleges bírói hatalom létrejöttének bemutatása alkotmányjogi aspektusból, valamint néhány, a jelenlegi hatályos szabályozás továbbfejlesztését célzó javaslat megfogalmazása.

Mint az ismeretes, a modern értelemben vett bírói hatalom a kiegyezést követő évtizedek alatt jött létre a liberális jogállam törvényhozásának termékeként. A bírói hatalomról az 1869:IV. törvénycikk rendelkezett, mely törvény – az ehhez kapcsolódó egyéb törvényekkel együtt – alapvetően 1949-ig megszabta a bírósági szervezet, valamint a bírák alkotmányos jogállását. A bírósági szervezetet 1949-ben szovjet minta szerint átalakították, egyúttal felszámolták az önálló bírói hatalmat. A bírósági szervezet újabb reformjára csak mintegy negyven esztendővel később, 1989-ben nyílt újra történelmi lehetőség, melyet 1989-1997 között hajtott végre az Országgyűlés és a Kormány.

A bírói hatalom, a bírósági szervezet jelenlegi alkotmányos szabályainak eredetét és összetevőit keresve egyrészt intézménytörténeti áttekintést adunk a bírósági szervezet vázlatos ismertetésével az 1867–1989 közötti bírósági szervezet fontosabb elemeiről. Ennek kiegészítéseként pedig ugyanennek – a több történelmi rezsimet és rendszerváltozást felölelő – a mintegy százhusz év alatt keletkezett közjogi (alkotmányjogi) irodalmat reprezentáló

kézikönyvek és tankönyvek ismertetésével a bírói hatalomról vallott jogirodalmi álláspontokat ismertetjük.

A dolgozat a jelenlegi bírói hatalomnak a kialakulását követi nyomon. A tanulmány központi része az önálló és semleges bírói hatalmat megtestesítő bíróságok alkotmányban rögzített, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, továbbá a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényi szintű szabályozás ismertetése és elemzése. A megvalósult bírósági szervezeti reform egyik központi elemét a bírósági igazgatás radikális átalakítása képezte azáltal, hogy mintegy száz esztendő után a bíróságok külső igazgatását felváltotta a bírói önkormányzatiság, amelynek csúcán az Országos Igazságszolgáltatási Tanács áll, mint a bíróságok igazgatásáért felelős *sui generis alkotmányos szerv*. Ez indokolja, hogy az Országos Igazságszolgáltatási Tanáccsal két önálló fejezetben is foglalkozunk. Az egyik fejezet a hazai szabályozás előzményeit és a hatályos szabályozást mutatja be, a másik – Tanáccsal foglalkozó – fejezet pedig nemzetközi összehasonlítást ad az igazságszolgáltatási tanácsok legfontosabb alkotmányi szabályairól és jogállásukról. A bírósági szervezeti reform másik fontos eleme a bírák jogállásának újraszabályozása, melyet szintén önálló fejezetben ismertetünk, elemzünk és a jövőre nézve javaslatokat fogalmazunk meg.

Ezeket a fejezeteket egészíti ki – az első két intézménytörténeti fejezettel együtt – az Alkotmánybíróság e tárgykörben meghozott legfontosabb határozatainak ismertetése, valamint a bíróságok kapcsolatát az államszervezet más önálló szerveihez való viszonyában bemutató fejezet. Az Alkotmánybíróság határozatai közül több mára már túlhaladottá vált annak következtében, hogy a bírósági szervezeti reform keretében a Kormányt képviselő igazságügy-miniszternek a bíróságok igazgatásával kapcsolatos jogosítványai megszűntek. Ennek ellenére az e tárgyban hozott alkotmánybírói határozatok a konkrét döntéseken messze túlmutató elvi jelentőséggel bírnak a bennük megfogalmazott – főként az államszervezet körébe eső – alkotmányos elvek, valamint a széles intézménytörténeti és alkotmányozás-sociológiai kitekintés miatt. De e konkrét döntéseknek ma már jogtörténeti jelentőségük is van, mert jó eligazítást nyújtanak azok számára, akik a korábbi rendszer bírói igazgatásának, a bíróságok alkotmányos jogállásának kutatására szentelik idejüket.

A téma iránti érdeklődésünk nem új, hiszen a bírósági szervezet reformjának kérdéseivel, annak egyes részterületeivel csaknem két évtizede – kisebb megszakításokkal – folyamatosan foglalkozunk. E tevékenységünket a tézisek végén található, a témához kapcsolódó tanulmányok listája dokumentálja. Az első fontosabb írásunk a témakörben *Adalékok a bírói szervezet alkotmányos reformjához* címmel jelent meg, az értekezés kéziratának lezárása előtt másfél évtizeddel.

A választott tárgykör iránti érzelmi elkötelezettségemet bizonyára erősítette az a tény is, hogy 1984 óta első – és idáig egyetlen – munkahelyemen, a Szegedi Városi Bíróságon dolgozom, ahol 1987 óta bíróként teljesítek szolgálatot. A bírói hivatásom kiegészítéseként pedig – szerény lehetőségeimhez mérten – a bírósági szervezet reformjának előkészítésében vettem részt, mint a Bírák Lapja szerkesztője. A kutatást megkönnyítette és ösztönözte az a szellemi háttér, melyet a SZTE Állam- és Jogtudományi Karának Alkotmányjogi Tanszéke, valamint a PTE Állam-és Jogtudományi Karának Polgári Eljárásjogi és Jogszociológiai Tanszéke biztosított számomra.

Az értekezés szándékunk szerint a bírósági szervezet továbbfejlesztéséhez, a bíróságok jogállásának – egy esetleges alkotmányozási folyamatban történő – újragondolásához is adalékokkal kíván szolgálni.

## II. Az értekezés elkészítésében alkalmazott módszerek

Az értekezés elkészítése során a bírósági szervezet alkotmányban foglalt és törvényi szabályait, a bírósági szervezet jogállására vonatkozó közjogi irodalmat, valamint az Alkotmánybíróság határozatait dolgoztuk fel. A II. fejezetben összefoglaltuk az 1945 előtti közjogi tankönyvek és kézikönyvek vonatkozó anyagait. A bírói hatalomról a korszakban önálló monográfiát nem írtak.

Az 1949 utáni irodalomban – azon alapvető oknál fogva, hogy a korszak ideológiája elutasította az államhatalmi ágak megosztásának, valamint a jogállamiságnak a koncepcióját – szintén nem készült, nem készülhetett átfogó monográfia a bírói hatalomról. Az 1970-es évek elejétől ugyanakkor megindultak azok a kutatások, melyek a témakör egyes kiemelten fontos részterületeire összpontosítva – általában széles nemzetközi összehasonlító jogi irodalom felhasználásával – készültek el. A bírósági szervezet *alkotmányjogi* elvi kérdéseit átfogóan tárgyalta Rácz Attila *Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása* (1972) című könyve, majd az 1980-as évek végén Fűrész Klára *Bírói függetlenség* (1988) című műve monografikus igénnyel dolgozta fel a bírói függetlenség témakörét. A rendszerváltozás óta eltelt idő alatt az elméleti szakemberek érdeklődése fokozott mértékben fordult a bírói hatalom egésze, illetve egyes fontosabb részterületeinek – elsősorban nem alkotmányjogi – kutatása felé. E kortárs munkák közül kiemelendők Badó Attila, Fleck Zoltán jogszociológiai, Kengyel Miklós jogszociológia és polgári eljárásjogi, valamint Pokol Béla politológiai és jogszociológia művei, melyek természetesen szintén szellemi ösztönzést

jelentettek számunkra dolgozatunk elkészítéséhez. *Gatter* László igazságszolgáltatási reformról írott munkája pedig a reform folyamatának elemzéséhez nyújtott fontos segítséget.

Az intézménytörténeti, valamint eszmetörténeti fejezetekben – a fentebb már jelzett közjogi tankönyvek és kézikönyvek felhasználásán kívül – levéltári források alapján megírt jogtörténeti és alkotmánytörténeti munkákat hasznosítottunk.

Az értekezés tárgya a magyar bírói hatalom, ugyanakkor elsősorban az Országos Igazságszolgáltatási Tanács kiemelkedő fontos funkciója miatt önálló fejezetben mutattuk be a külföldi igazságszolgáltatási tanácsokat. Ez utóbbiak esetében azonban megelégedtünk a francia, valamint a spanyol igazságszolgáltatási tanácsokra vonatkozó szabályok részletesebb ismertetésével, az egyéb államok esetében az alkotmányok szabályait tekintettük át. Ennek az volt a célja, hogy az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Alkotmányba foglalt szabályainak terjedelmét és részletességét összevethessük más államok azonos rendeltetésű igazságszolgáltatási tanácsaira vonatkozó alkotmányi szabályokkal.

A jogtudományi módszerek felhasználását tekintve a dolgozatban dominál a leíró, valamint az összehasonlító módszer. Egyes témakörök esetében a fogalmak meghatározása során és elhatárolása alkalmával a jogdogmatikai módszert alkalmaztuk. Az összehasonlító módszer mellett egyes jogintézmények bemutatásánál, valamint a kritikai megjegyzéseknél a logikai, a nyelvtani, illetve a rendszertani értelmezést is igénybe vettük.

### III.

#### Összefoglalás

A feudális elemeket is tartalmazó bírósági szervezetünk átalakítására és a bíróságok alkotmányos jogállásának rendezésére, a bírósági eljárási kódexek kodifikálására az 1867-es Kiegészítést követő évtizedek alatt, a dualizmus korszakában került sor. E hatalmas törvényhozói munkából témánk szempontjából kiemelkedő jelentőségű a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1867:IV. tc., mely – több módosítással – lényegileg 1949-ig meghatározta a bírósági szervezetnek az államszervezetben elfoglalt helyét és a bírák jogállásának legfontosabb elemeit.

*Az 1945 előtti korszak közjogi irodalma* részletesen foglalkozott a bírósági szervezet felépítésével, a bíróságok és a bírák jogállásával. A szerzők elvi jelleggel hangsúlyozták, hogy *a bírósági szervezet, a független bíróságok által megvalósított ítélkezés a magyar alkotmányos berendezkedés sarkalatos része, fontos alkotmánybiztosíték.* Az államhatalmi

ágak megosztásának elméletéről, a bírói hatalomnak az államhatalmi ágak rendszerében elfoglalt helyéről jól érzékelhetően megoszlottak a vélemények a jogirodalomban. Ebből a szempontból két markáns nézet különböztethető meg egymástól. Az egyik irányadó felfogás elfogadta az államhatalom Montesquieu által kidolgozott klasszikus három ágazatra (bírói, törvényhozó és végrehajtó hatalom) való felosztását. Ennek alapulvételével azt a felfogást képviselték, hogy *a bírói hatalom a törvényhozó és a végrehajtó hatalom mellett önálló államhatalmi ág*. Egyetértettek abban, hogy a bírói hatalom funkcióját, szervezetét tekintve lényegesen eltér mind a törvényhozó, mind pedig a végrehajtó hatalmat gyakorló állami szervektől.

*A másik felfogás elvetette az államhatalmi ágak montesquieu-i hármass felosztását.* Elsősorban a német és az osztrák irodalom által kidolgozott elmélet hatására – mely a hazai irodalomban Concha Győző munkásságában jelentkezett a legerőteljesebben – két államhatalmi ágat különböztettek meg egymástól: a törvényhozói és a végrehajtó hatalmat. E kettős felosztás lényege, hogy *a bírói hatalmat a végrehajtó hatalom részének, egyik ágának tekintették e nézet képviselői.*

*A bíráskodás definíciója* elsődlegesen abban különbözött az általunk tárgyalt szerzők műveiben, hogy a bírói hatalmat a végrehajtó hatalom részeként, illetőleg önálló hatalmi ágként határozták-e meg. Azonban bármelyik nézetet is vallotta a szerző, a bíráskodási funkciók jogi természetének elemzése során utaltak arra, hogy a hazai közjogi hagyományainkból eredően, valamint államberendezkedésünk sajátosságai következtében *a rendes bírósági szervezet és a közigazgatási apparátus közötti funkcionális elválasztás nem volt merev*. A bírósági szervezet is ellátott egyes közigazgatási jellegű feladatokat, de szűk körben a közigazgatási hatóságok is bíráskodtak.

A bíróságok jogállását és az ítélezési funkciók ellátását erősítette az a jogintézmény, mely szerint a bíró eljárása során a rendesen kihirdetett törvények érvényességét nem ellenőrizhette ugyan, de *a rendeletek törvényességét a konkrét jogvita elbírálása során vizsgálhatta*. Molnár Kálmán kifejezésével élve ez „perfekt szankciója” a bíróságok által alkalmazandó rendeletek jogszerűségének, mert a jogellenes rendeletek érvényesülését ez megakadályozza. Ez a rendelkezés teszi a bíróságokat a törvényekben objektív létet nyert jogrend őreivé, s a végrehajtó hatalom túlkapásaival szemben alkotmánybiztosítókká. A jogirodalom szerint a bíró az eléje került ügyben nem a rendelet kötelező erejéről, hanem annak törvényességéről mondott ítéletet. A törvényesnek elismert rendeletet kötelező volt alkalmaznia. A törvénytelennek tartott rendeletet a bíró viszont köteles volt mellőzni. A

rendelet törvényessége feletti bírói döntés csak annyit jelentett, hogy az ilyen rendeletet a konkrét ügy elbírálása során a bíró figyelmen kívül hagyta.

Az 1949-ben bekövetkezett kommunista hatalomátvétel után az államszervezet radikálisan átalakították, melyhez *a mintát a szovjet alkotmány, valamint a szovjet államszervezetben meghonosodott jogintézmények adták.* Az 1949-ben elfogadott kartális alkotmány *a totalitárius államhatalom felfogását juttatta érvényre.* Az alkotmány kidolgozóinak célja olyan bírói rendszer kiépítése volt, amely *a proletárdiktatúra funkcióit ellátó népi demokratikus állam biztonságát és védelmét szolgálja.* Az alkotmányban a bírósági szervezetrendszerrel szóló fejezet címe *„A bírói szervezet”* lett, mely a rendes bírósági szervezet felépítését, valamint a bíráskodás szocialista értelemben felfogott szervezeti és működési alapelveit tartalmazta. Alkotmányi elv lett a néprésztétel, a bírák választása és a bírák visszahívhatósága. A bíróságok működésére vonatkozó alapelvek közül az alkotmány két alapelvet – a nyilvánosság elvét és a vádlottat megillető védelem jogát – nevesítette.

*Az államszervezetben a bíróságok elveszítették azt a közjogi státust, melyet 1945 előtt élveztek.* A bíróságok hatáskörét jelentős mértékben szűkítették, számos – korábbi jogunkban bírói útra tartozó ügyben – a bírósági hatáskört megszüntették. Ezeket az ügyeket államigazgatási hatóságok hatáskörébe utalták, mely szervek határozatai ellen – főszabályként – bírói jogorvoslatnak nem volt helye. *A bíróságok olyan jogalkalmazó szervekké váltak,* amelyeket csak az általuk ellátott állami tevékenység (az ítélezés) tartalmi sajátosságai különböztettek meg más állami szervektől.

Az Alkotmány – valamint az 1954-ben elfogadott bírósági szervezeti törvény – *a bíróságok szervezeti és a bírák személyes függetlenségét, valamint ezek jogi biztosítékait megszüntette.* A bírák a bírósági szervezetben – a bírói függetlenségtől megfosztva – köztisztviselői jogállásban ítéleztek. A bíráskodást az ítélező tevékenység adminisztratív úton való felügyelete, irányítása és ellenőrzése jellemezte.

Az 1972-ben elfogadott újabb bírósági szervezeti törvény – a rendszer politikai és jogi keretei között maradván – óvatos formában szélesítette a bírósági utat, a bírósági szervezetet egységesítette, és a korábban törvénynél alacsonyabb szintű bírósági igazgatási szabályok egy részét a törvénybe foglalta.

A bírósági szervezet újabb átalakítására az 1989-ben bekövetkezett rendszerváltozás utáni években kerülhetett csak sor. Az 1989. évi Alkotmánynovella – a bíróságokról szóló fejezetben – az Alkotmány rendelkezéseit összhangba hozta azzal, hogy az Elnöki Tanács megszűnt, illetőleg bevezetésre került a köztársasági elnöki intézmény. Ennek megfelelően a bírói tisztség keletkezésének és megszűnésének egyes szabályait megváltoztatta, bevezette a

bírák kinevezésének elvét. Elvi jelentőséggel mondta ki az Alkotmánynovella, hogy a bírák nem lehetnek tagjai pártnak, politikai tevékenységet nem folytathatnak. Ugyanilyen fontos volt annak alkotmányban történő deklarálása, hogy a közigazgatási határozatok törvényességét a bíróságok ellenőrzik. Ezekről a fontos változásokról eltekintve azonban *az Alkotmánynak a bírói szervezetet szabályozó egyéb rendelkezései alig tértek el az 1949. évi XX. törvénnyel megállapított szabályoktól.*

Az Alkotmánynovella legnagyobb fogyatékosága az volt, hogy nem rendelkezett az önálló bírói hatalomról. Ezenkívül a hatályos Alkotmány sem tartalmaz olyan fontos elveket, mint a törvényes bíróhoz való jog, illetve a rendkívüli bíróságok felállításának tilalmát. A bírói függetlenség alkotmányba foglalt szabályai is – megítélésünk szerint – módosításra várnak. Erről az alábbiakban még részletesebben szólnunk.

Az Alkotmánynovella hatályba lépése – 1989. október 23.-a – után megkezdődött a bírósági szervezet részleges átalakítása. Ennek központi kérdését a bíróságok szervezeti függetlenségének erősítése és a bírósági igazgatás átalakítása képezte. A legfontosabb feladat az volt, hogy meg kellett szüntetni a végrehajtó hatalmat képviselő igazságügy-miniszter bírósági igazgatással kapcsolatos jogosítványait, melyek – tartalmilag – a korábbi évtizedekben a bíróságok felett gyakorolt kormányzati felügyelet eszközrendszeréhez tartoztak. A bírósági igazgatás ugyanis kettős funkciót látott el. Egyrészt valóban a bíróságok tárgyi, személyi feltételeit volt hivatott biztosítani. Másrészt ugyanakkor – részben a személyzeti politika érvényesítésével – a bíróságok ítélezése felett is érdemi felügyeletet gyakorolt az Igazságügyi Minisztérium.

A bírósági szervezet részleges átalakítása azonban anélkül történt meg, hogy az Alkotmány vonatkozó szabályai megváltoztak volna. A jogalkotó szabályozta a határozatlan időre kinevezett bíró alkalmatlannak nyilvánításának szabályait, kimondta a bírák áthelyezésének tilalmát, törvényben állapította meg a bírák fegyelmi felelősségre vonásának szabályait. A bírói önkormányzatiság elvének megvalósítására az újonnan felállított bírói tanácsok, valamint az Országos Bírói Tanács törvény alapján különböző bírósági igazgatási hatásköröket kaptak. E körben fontos rendelkezése volt a jogalkotónak, hogy a bírói tanácsok meghatározott személyzeti ügyekben *egyetértési joggal rendelkeztek*. A bíróságok szervezeti függetlenségét volt hivatott biztosítani az a rendelkezés, mely szerint az Igazságügyi Minisztérium költségvetési fejezetén belül a bíróságok költségvetése elkülönítve szerepel.

A jogalkotáson kívül azonban *az Alkotmánybíróság ítélezése is alakította a bírósági szervezet egyes elemeit*. Elsősorban 1990-1997 között az Alkotmánybíróság több fontos határozatot hozott, *melyek a bírósági szervezetet, a bírói hatalmat, a bírói függetlenséget*

*alapvetően érintették.* E határozatok közül azoknak volt kiemelkedő jelentősége, amelyek *a bíróságok és az igazságügy-miniszter bírósági igazgatásban való kapcsolatát, a bírósági vezetők kinevezési jogköreit értelmezték.* Az Alkotmánybíróság *hívta fel először arra is a figyelmet, hogy a bírói hatalom – anélkül, hogy az Alkotmánynovella ezt kifejezetten kimondta volna – az államhatalmi ágak elválasztására épülő alkotmányos berendezkedésben önálló hatalmi ág.* Az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak elválasztásának elvét értelmezve kimutatta azt, hogy a bírói hatalom a másik két „politikai” jellegű hatalmi ággal szemben *állandó és „semleges” hatalmat testesít meg.* A semleges bírói hatalom alkotmányi tételén és követelményén alapuló bírói függetlenség alapvetően az ítékezés függetlenségében valósul meg. Az Alkotmány 50. §-ának (3) bekezdése, mely a bírák függetlenségéről rendelkezik, *a minden külső befolyástól független ítékezést mint feltétel nélküli követelményt határozza meg.*

Az Alkotmánybíróság a bírósági vezetők kinevezéséről hozott döntésében részletesen elemezte, hogy milyen alkotmányos aspektusai vannak a bírói hatalom és a végrehajtó hatalom egymáshoz való kapcsolódásának. Az Alkotmánybíróság e tárgykörben hozott határozatainak jelentősége elsősorban abban áll, hogy számottevő mértékben hozzájárult a bírósági szervezet alkotmányos jogállásának meghatározásához (elsősorban a végrehajtó hatalommal való viszonyában), a bírói hatalom emancipációjához, továbbá a bírói függetlenség alkotmányos tartalmának kidolgozásához. A bírói függetlenségről az Alkotmánybíróság 38/1993.(VI.11.) határozatában kimondta, hogy *a bírói függetlenség garantálása nem azonosítható a bírói hatalom elválasztásával a másik két hatalmi ágtól, hanem általánosabb, s a bírósági szervezeten belül is megoldandó probléma.* Szintén ugyanebben a határozatban fontos tétel volt annak megállapítása, hogy a bírói hatalom független a másik két hatalmi ág politikai meghatározottságától és annak változásaitól, s ilyen értelemben állandó, folyamatos. Ezt érti az Alkotmánybíróság a bírói hatalom semlegességének.

A bírák kinevezési rendszeréről szólva az Alkotmánybíróság a bírói tisztség elnyerése során a *legitimációs láncolat elméletét fejtette ki.* Ezzel kapcsolatban a kinevezés során az államhatalmi ágak elválasztásából folyó alkotmányos követelmény, hogy sem a bírák kiválasztásában, sem a bírói szervezet vezetői posztjainak betöltésében ne érvényesülhessen más államhatalmi ág egyoldalú befolyása; a kinevezés alkotmányos rendjének ezt az elvi veszélyt általában kell kizárnia.

Az Országgyűlés az 1997:LIX. törvénnyel módosította az Alkotmányt. Az alkotmánymódosító törvény egyebek mellett – az igazságszolgáltatási reformtörvények előkészítése céljából – az Alkotmánynak a bírói szervezetről szóló X. fejezetét módosította.



Az Alkotmányba iktatta, hogy a bíróságok igazgatását az Országos Igazságszolgáltatási Tanács végzi, az igazgatásban bírói önkormányzati szervek is közreműködnek. Az alkotmánymódosítás következtében megszűntek a végrehajtó hatalmat képviselő igazságügy-miniszternek a bíróságok igazgatásával kapcsolatos jogosítványai, és létrejött a bírósági igazgatást ellátó legfőbb szerv, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács.

Az Országgyűlés az alkotmánymódosítás után, még szintén 1997-ben elfogadta a több törvényből álló ún. igazságszolgáltatási reformtörvényeket. A megvalósult reform legfontosabb eleme az Országos Igazságszolgáltatási Tanács létrehozása volt, mely *a bíróságok igazgatásért felelős központi sui generis állami szerv*. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács létrehozásán kívül a jogalkotó – visszatérve ezzel az 1945 előtti közjogi hagyományainkhoz – a bírósági szervezetről és a bírák jogállásáról külön törvényekben rendelkezett.

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács a bírósági igazgatás központi szerve, a bíróságokkal kapcsolatos összes igazgatási teendőt kizárólagos hatáskörben eljárva gyakorolja. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács összetételét, szervezetét, hatásköreit a törvény részletesen szabályozza. Ugyanakkor az Alkotmány – amint arra az előzőekben utaltunk - mindössze egyetlen mondatot szentel a Tanácsnak, amikor kimondja, hogy a bíróságok igazgatását az Országos Igazságszolgáltatási Tanács végzi, a bíróságok igazgatásában pedig bírói önkormányzati szervek is közreműködnek. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Alkotmányban megállapított szabályait nemzetközi összehasonlításban vizsgálva megállapítható, hogy a bírósági igazgatás központi szervére vonatkozó szabályokat az európai államok alkotmányai a magyar szabályozáshoz képest – egymástól is több-kevesebb eltéréssel – részletesebben szabályozzák. E szabályozás terjedelme azonban változó. Egyes államokban kimerítően megállapítják a tanács hatásköreit, összetételét, a megválasztásra kerülő tagok tekintetében az összeférhetlenségi szabályokat, hogy csak néhány példát említsünk. A nemzetközi szabályozás fényében annyi minden bizonynal elmondható, hogy a magyar Alkotmány szabályai nem kielégítőek, a jelenlegi szabályozáshoz képest az alkotmányba foglalt szabályok részletesebb megállapítása lenne indokolt.

A Tanács tizenöt tagú, elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, tagjai kilenc, a bírák küldött-értekezletei által megválasztott bíró, hivatalból tagja a Tanácsnak a legfőbb ügyész, az igazságügy-miniszter, két országgyűlési képviselő, valamint az Országos Ügyvédi Kamara elnöke. A Tanács megbízási ideje hat esztendő. A bíró tagok e tisztségre ismételtlen megválaszthatók. A nem bíró tagok megbízási ideje megegyezik a saját hivatali megbízási

idejük tartamával. A hatályos alkotmányos berendezkedésünk, valamint korábbi közjogi hagyományaink nem indokolják, hogy a Tanácsnak a legfőbb ügyész és az Országos Ügyvédi Kamara elnöke tagja legyen, mert – a bíróságokhoz, a bírósági igazgatáshoz – semmilyen szervezeti formában nem kapcsolódnak. Ami az ügyészség közjogi státusát illeti, eltérően a francia igazságszolgáltatási modelltől, Magyarországon nincsen egységes magisztratúra, és ennek következtében nincsen semmilyen átjárhatóság a bírói és az ügyészi állások betöltésénél. Az ügyvédség pedig – igaz más történelmi helyzetben és eltérő jogszabályi keretek között – szintén semmilyen formában nem kapcsolódott a bíróságok igazgatásához. Egyetlen feladata az igazságszolgáltatásban az eljárási törvények által biztosított feladatok ellátása meghatalmazás vagy a törvényben előírt esetekben kötelezően kirendelt védőként. Ezért a Tanács összetételét indokolt felülvizsgálni.

A Tanács bírói tagjainak összetétele – két választás megtartása után – szintén olyan elvi jellegű kérdéseket vet fel, melyek nézetünk szerint a törvény módosításával lenne megnyugtatóan rendezhető.

A bírósági szervezeti reform másik nagy pillére a bírósági igazgatás átalakítása volt. Az 1997-ben végrehajtott bírósági szervezeti reform során a jogalkotó a bírósági igazgatási rendszert illetően azonban továbbra is fenntartotta az 1989-1991 között létrehozott igazgatási szervezeti rendszert azzal, hogy amikor az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot létrehozta, egyúttal a bírósági igazgatásban résztvevő bírói tanácsok egyetértési jogát megszüntette. A bírósági igazgatás hatályos rendszerében az általános igazgatási feladatokra és az ítélezéshez kapcsolódó szakmai igazgatási feladatokra történő felosztást szintén továbbra is megőrizték a bírósági igazgatásban. Az általános bírósági igazgatási hatáskörök túlnyomó többségét a bírósági elnökök és az OIT gyakorolják. Egyes ügyekben a kollégiumok és a kollégiumvezetők, mint szakmai fórumok szintén hatáskörrel rendelkeznek. A bírósági igazgatásban résztvevő személyek és testületek egymáshoz való kapcsolata, hatásköreik újból történő meghatározása mindenképpen indokoltnak tűnik. Itt elsősorban két megoldandó témakört érintünk. Az általános bírósági igazgatást és a szakmai igazgatást (ez utóbbi a kollégiumok és kollégiumvezetők feladata) pontosan el kellene választani egymástól. Ennek során következetesen érvényesíteni kell azt az elvet, hogy az általános igazgatási hatáskörök a bíróság elnöke és elnökhelyettese hatáskörébe, a szakmai igazgatási feladatok – ez alatt kizárólag az ítélezési gyakorlat egységesítése körében ellátott feladatokat értjük –, pedig a kollégium hatáskörébe tartozik.

A bírói tanácsok számára ismét szükséges lenne érdemi hatásköröket biztosítani, elsősorban a pályázatok elbírálásban.

További módosítandó szabály, hogy az összbírói értekezlet hatáskörébe tartozó testületek tagjainak megválasztása során a minősített többség helyett elegendő lenne az abszolút többség előírása is. Az összbírói értekezlet hatáskörébe tartozó összes választási eljárási előírást egységesen és törvényben lenne célszerű szabályozni. A szabályozatlanság – ezen a területen is – jogbizonytalanságot idézhet elő, továbbá – elvileg – különböző visszaélésekre adhat alkalmat, mely alkalmas arra, hogy a bírói karnak a választott tisztségviselők iránti bizalmát kedvezőtlen irányba befolyásolja.

*A hivatásos bírák jogállásának hatályos alkotmányi szabályai nem megfelelőek.* Elsősorban a bírói függetlenség tartalmának részletes meghatározásával adós a jogalkotó. Az alapvető probléma az, hogy az 1949–1989 közötti időszakban a bírói függetlenség tartalma a korábbiakhoz képest alapvetően megváltozott. A közismert okoknál fogva a bírói függetlenség legfontosabb tartalmi elemei hiányoztak jogrendünkéből, ennek helyreállítása csak 1989-ben kezdődött meg. Ezért a bírói függetlenség körében – a szabályozás teljessé tétele érdekében – részletesen szabályozni kell, hogy mit jelent a bírói függetlenség.

A bírói függetlenség azt jelenti, hogy a bírák számára tilos utasítást adni feladataik ellátása során, továbbá azt, hogy a bírák csak az Alkotmánynak és a törvényeknek vannak alárendelve. *Az utasítási tilalmat indokolt az Alkotmányban is szabályozni*, mert a bírói függetlenség e tartalmi meghatározása nélkül adott esetben könnyen feléledhetnek azok a korábbi nézetek és gyakorlat, melyek a bírót utasítható hivatalnoknak tekintették. A bírói függetlenséget azonban nem elegendő szabatosan meghatározni az Alkotmányban. Azt is biztosítani kell, hogy a bírót döntése miatt semmilyen egzisztenciális hátrány ne érhesse. Ezért az Alkotmányban kell rendelkezni arról, hogy a bírák elmozdíthatatlanok, áthelyezhetetlenek és velük szemben fegyelmi eljárás vagy egyéb címen alkalmatlansági eljárás megindításának csak törvényben megállapított esetekben és az illetékes bírói testület javaslata alapján kerülhessen sor.

A bírák jogállását megállapító, törvénybe foglalt egyéb fontosabb szabályok közül – garanciális jellege miatt – mindenekelőtt fontos lenne a pályázati feltételek egységesítése, valamint a pályázatok nyilvános közzététele a Magyar Közlönyben. A bírák jogállására vonatkozó egyéb szabályok – néhány kisebb pontatlanságtól eltekintve – általában megfelelőek. Javaslatainkat e körben is a következő pontban tesszük meg.

#### IV.

## **De lege ferenda: javaslatok a bírósági szervezet és a bírák jogállására vonatkozó jogi szabályozás tárgyában**

Az értekezésben feldolgozott témakört három fontos jogszabály tartalmazza: az Alkotmány, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény. E három jogszabályhoz ebben a sorrendben tesszük meg javaslatainkat. A javaslatok részletesebb kifejtése, valamint indokolása az értekezés megfelelő fejezeteiben található.

### *1. Az Alkotmányban szabályozandó kérdések:*

1.1. Az Alkotmányban – az Alkotmány élén, az első fejezetben – célszerű lenne tételesen megfogalmazni, hogy az államhatalom szervezete és a hatalomgyakorlás érvényesülése tekintetében az Alkotmány a hatalommegosztás és azon belül az államhatalmi ágak elválasztásának elvét követi: az Alkotmányban szükséges deklarálni, hogy a Magyar Köztársaság alkotmányos rendszere a hatalommegosztás, valamint a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom elválasztásának elvét követi.

### 1.2. Az Alkotmány X. fejezetének újra szabályozása körében:

– az Alkotmányban az önálló hatalmi ágként elismert bírói hatalomról szóló fejezetnek a címét meg kell változtatni „*A bírói hatalom*”, illetve „*Az igazságszolgáltatás*” címre, amely a jelenleginél jobban kifejezi azt, hogy a Magyar Köztársaságban az önálló és semleges bírói hatalmat megtestesítő bíróságok gyakorolják az igazságszolgáltatást,

– Alkotmányban kodifikált szabállyá kell tenni a törvényes bíróhoz való jogot,

– az Alkotmánynak tartalmaznia kell a rendkívüli bíróságok felállításának tilalmát,

– a bírói függetlenséget újra kell fogalmazni, kimondva, hogy a bíróságok és a bírák függetlenek feladataik ellátása során, az Alkotmány és a törvények szerint lelkiismeretüknek megfelelően döntenek, számukra utasítás nem adható,

– a bírói függetlenség garanciái között az Alkotmányban kell szabályozni azt, hogy a bírákat nem lehet áthelyezni, a bírákat nem lehet a bírói tevékenységük gyakorlása során kifejtett tevékenységük miatt felelősségre vonni,

– ebben a fejezetben kell rendelkezni arról is, hogy a bírói határozatok mindenkire kötelezőek,

– az Országos Igazságszolgáltatási Tanács legfontosabb szabályait (összetétel, létszáma, és főfunkciója tekintetében) az Alkotmányban kell megállapítani.

*2. A bírósági szervezeti törvényben szabályozott tárgykörök tekintetében:*

2.1. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács törvényi szabályai közül a következőket lenne célszerű újragondolni:

– a Tanács összetételét azzal, hogy a legfőbb ügyész és a Magyar Ügyvédi Kamara elnökének a Tanácsban való tagsága indokolatlan,

– a Tanácsban – a választási szabályok megfelelő átalakításával – a jelenleginél arányosabb bírói képviseletet célszerű biztosítani, ezen belül két irányban kellene átalakítani a szabályokat: a nem vezető beosztású bírák képviseletének, valamint az ítélőtáblai elnökök közül egy személynek a részvétele biztosított legyen a mindenkori Tanácsban,

– a Tanács bírói tagjaira vonatkozóan részletes eljárási szabályokat kell kidolgozni arra az esetre, amikor a Tanács tagja olyan állásra nyújt be pályázatot, mely a Tanács kinevezési jogkörébe tartozik,

– a Tanács által hozott határozatokat egységesíteni kell,

– a meghozott határozatoknál be kell vezetni az indokolási kötelezettséget, az ügyrendi ügyekben hozott határozatok kivételével,

– a pályázatok elbírálása során hozott határozatok esetében a szavazati arányt közölni kell a pályázaton részt vett személyekkel,

– a jogalkotó által meghatározandó körben – eljárási szabálysértések felülvizsgálatára

– a Tanács határozataival szemben jogorvoslati jogosultság bevezetése,

– jogorvoslati jog bevezetése esetén ennek elbírálását ki kellene venni a rendes bírói fórumok hatásköréből, azt esetleg az Alkotmánybírósághoz lehetne telepíteni.

2.2. A bírósági vezetőkre vonatkozó szabályozás tekintetében:

– a bírósági tanácselnökre vonatkozó szabályokat ebből a fejezetből ki kell venni és másutt lenne indokolt szabályozni, mert a bírósági tanácselnök nem bírósági vezető,

– a kollégiumvezető hatáskörét a jelenlegihez képest pontosabban kell meghatározni azzal, hogy a kollégiumvezető semmilyen általános igazgatási hatáskörrel nem rendelkezik, ez a bíróság elnökének és elnökhelyettesének feladata.

2.3. A bírói testületekről szóló szabályokat illetően:

- az összbírói értekezlet hatáskörébe tartozó személyi ügyekben a törvény által előírt kétharmados szavazattal történő választásnál a minősített többség megszüntetése,
- a bírói tanács tagjainak megválasztásáról szóló eljárási szabályokat a törvényben lenne célszerű ismét szabályozni,
- a bírói testületek felelősségének növelése céljából ismét bevezetendő a bírói tanács hatáskörébe tartozó személyzeti ügyekben az egyetértési jog gyakorlása,
- a kollégiumok általános igazgatási hatáskörét újra kell szabályozni, ennek során célszerű azt az elvet töretlenül érvényesíteni, amely szerint a kollégium szakmai és nem igazgatási testület,
- a helyi bírák kollégiumi tagságát illetően megfontolásra érdemes, hogy meghatározott szolgálati idő elérése esetén (pl. tíz év bírói szolgálati viszony), a helyi bírák a törvény erejénél fogva lehessenek tagjai a kollégiumnak.

### *3. A bírák jogállását szabályozó törvényi szabályok körében:*

- a bírói állásokra kiírt pályázatok a Magyar Közlönyben, valamint a Tanács hivatalos honlapján is közzé teendők,
- a pályázatok kiírása esetén (a meghirdetett álláshoz igazodó) pályázati feltételeket egységesen és a törvényben kell szabályozni,
- a törvényben történő szabályozás hiányában is meg kell oldani, hogy azonos beosztási szintű állások esetében lehetőleg azonos pályázati feltételekkel írják ki a pályázatot az egész országban,
- a bírák minősítése alkalmával az értékelés ismertetésén jelen lévő személyek körének pontos meghatározása a törvényben,
- indokoltnak tűnik a minősített bíró személyiségi jogainak – a jelenlegi szabályozáshoz képest – fokozottabb védelme,
- a minősítés tartalmi megállapításaival szembeni hatékony jogorvoslati jog biztosítása,
- a bírák fegyelmi eljárására vonatkozó szabályozás körében a törvényben kell rendelkezni arról, hogy a fegyelmi bíróság tagjait titkos szavazással választja meg az összbírói értekezlet,
- a törvényben lenne célszerű arról is rendelkezni, hogy a fegyelmi bíróság elnökét erre a tisztségre kell-e az összbírói értekezletnek megválasztani,
- a fegyelmi bíróság elnevezést fegyelmi tanács elnevezésre lenne célszerű módosítani,

– a fegyelmi eljárásra – az előzetes vizsgálat kivételével – főszabályként ki kell mondani, hogy az eljárás nyilvános; ez alól annyiban van kivétel, amennyiben a nyilvánosság kizárására államtitok, szolgálati titok védelme érdekében van szükség.

## V.

### Publikációk jegyzéke

1. Megjegyzések a soronkívüli eljárás elrendeléséhez a polgári perben. = 50 éves a Polgári Perrendtartás. Tanulmánykötet. Szerk.: Kengyel Miklós. Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar – Dialóg Campus Kiadó. Pécs, 2003. 141-153.p.
2. Hungarian Jurisdiction in Transition. Challenge and Reform. = Justice in the World Magazine. No. 8. 2000. 46-52.p.
3. Modes de désignation et de formation du juge en Hongrie. = Traité d'organisation judiciaire comparée. Tome I. Rédigée par Philippe Abravanel. Union International des Magistrats Schulthess – Nomos – Bruylant. Bruxelles, 1999. 171-178. p.
4. Különbíró-ság-e a választottbíró-ság? = Bíró-sági Határozatok, 1998. évi 1. sz. 75-77.p.
5. Az önkormányzati rendeletek törvényességi ellenőrzése. = Francia-magyar közjogi szeminárium a közigazgatási bíráskodásról. (Szeged, 1996. május 6-8.) Alkotmányjogi, Politológiai és Civilisztikai Tanulmányok 5. Szerk.: ifj. Trócsányi László. Budapest, 1997. 89-93.p.
6. A bírói hatalom szabályozása a nyugat-európai alkotmányokban. = Ünnepi tanulmányok Gáspárdy László professzor 60. születésnapjára. A Miskolci Egyetem Állam és Jogtudományi Kara ünnepi tanulmányok sorozatának IV. kötete. Novotni Alapítvány. Miskolc, 1997. Szerk.: Cserba Lajos. 229-247.p.
7. Abrégé de l'organisation judiciaire hongroise. = Emlékkönyv dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica. Tomus XLIX. Redigit.: Károly Tóth. Szeged, 1996. 327-340.p.

8. A törvényes bíróhoz való jog a német törvénykezési szervezeti jogban. = Jogtudományi Közlöny, 1993. évi 1. sz. 15-22.p.
9. Megjegyzések a bírósági szervezeti törvény módosításáról. = Jogtudományi Közlöny, 1992. évi 3-4. sz. 157-165. p.
10. Vázlat a rendes bírói szervezetről és bírászkodásról 1949-1991. = Bírák Lapja 1992. évi 1. sz. 24-31. p.
11. Die Entwicklung der Justiz in Ungarn 1949 – 1989. Rückblick und Ausblick. = Deutsche Richterzeitung, 1991. 11. sz. 401-404. p.
12. Adalékok a bírói szervezet alkotmányos reformjához. = Kovács István Emlékkönyv. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica. Tomus XL. Redigit: Károly Tóth. Szeged, 1991. 193-207.p.