

Változások a bíróságok belső igazgatásában

„Kívülről befelé, belülről kifelé”

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék	2
1. Bevezetés.....	4
2. A bíróságok igazgatásának elméleti alapjai	6
2.1 Bírói függetlenség, bíróságok igazgatása	6
3. Nemzetközi modellek.....	10
3.1 Az igazgatási tanácsok kialakítása, felállításuk céljai	10
3.2 Alapvetések	11
3.3 Minisztériumi modell	12
3.3.1 Ausztria	12
3.3.2 Finnország.....	12
3.4 A klasszikus modell.....	13
3.4.1 Franciaország	13
3.4.2 Olaszország	14
3.5 Vegyes modell	15
3.5.1 Svédország	15
3.5.2 Hollandia.....	16
4. A magyar modell jellegzetességei.....	18
4.1 Kiindulópontok a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban	18
4.1.1 Az 53/1991 AB határozat.....	18
4.1.2 A 38/1993 AB határozat	19
5. A magyar modell nemzeti reformja 1997-ben	21
5.1 Alapvetések	21
5.2 Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács működése	21
5.3 Az 1997-ben bevezetett magyar modell kritikái.....	23
6. A magyar modell 2010-11-es változásának az alapkérdései	26
6.1 A módosítások szele	26
6.2 A változások tényleges megvalósulása.....	27
6.2.1 Az Országos Bírósági Hivatal elnöke	29
6.2.2 Az Országos Bírósági Hivatal.....	30
6.2.3 Az Országos Bírói Tanács.....	31
6.2.4 Az Országos Bírói Tanács tagjainak választása.....	32
7. Nemzetközi kitekintés a magyar bíróságok igazgatásának megítélésével kapcsolatban	34

7.1 A Velencei Bizottság véleménye.....	34
7.1.1 A vizsgálat	34
7.1.2 A részletes vélemény	35
7.2 Konklúzió	37
7.2.1 Az Országos Bírósági Hivatal elnökének módosított jogkörei.....	37
7.2.2 Az Országos Bírői Tanács összetételének változása.....	37
7.2.3 Az Országos Bírői Tanács jogkörei	38
7.2.5 A szolgálati bíróság vonatkozásában történt változások	38
7.3 A módosítások visszhangja itthon	38
7.4 A Velencei Bizottság monitoringjának megállapításait tartalmazó véleménye a bírói szervezetet érintő alapvető szabályozás módosításáról	39
8. De lege ferenda javaslatok	42
9. Összegzés	44
10. Forrásjegyzék	45
Felhasznált irodalom.....	45
Felhasznált internetes források	45
Felhasznált jogszabályok és AB határozatok	48
1. Melléklet.....	49
2. Melléklet.....	50

1. Bevezetés

A napjainkban felerősödött törvényalkotási folyamatok, valamint az Alaptörvény elfogadásából következő sarkalatos törvényi szabályozás megalkotásának következménye volt a bírósági szervezetrendszer megreformálása, az igazgatási tevékenységet új alapokra helyező jogi szabályozás megalkotása.¹

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvénnyel (a továbbiakban: Bszi.) és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvénnyel (a továbbiakban: Bjt.) elfogadott új szabályozás nagy sajtóvisszhangot kapott hazánkban és külföldön egyaránt. A Velencei Bizottság megvizsgálta a jogszabályokat, és az ezekkel kapcsolatos észrevételeit állásfoglalásában fejtette ki.² 2012. január 17-én az Európai Bizottság „gyorsított jogsértési eljárásokat”³ indított Magyarországgal szemben, többek között az igazságszolgáltatást érintő szabályozás miatt.

A téma szorosan kapcsolódik a bírói függetlenség érvényesüléséhez, amely érzékenyen reagál az igazgatási rendszer bárminemű módosítására, ha azok jelentős szervezeti vagy funkció-elosztási szabályokat érintenek.

Dolgozatomban ezért kiindulópontként szemügyre vettem a bírósági igazgatás elméleti alapjainak fontosabb pontjait, továbbá azt, hogy más európai országok milyen szabályrendszereket dolgoztak ki a bíróságok igazgatási feladatainak az ellátására oly módon, hogy a bírói függetlenség elve a lehető legteljesebben érvényesüljön. Ezek után górcső alá vettem a magyar alkotmánybírósági gyakorlat azon szabályait, amelyek nem hagyhatóak figyelmen kívül a téma feldolgozása során.

Részletesen foglalkozom az 1997. évi szervezeti reformmal, amely szakított a tradicionális hagyományokkal, és először hozta létre Magyarországon a bírói öngazgatás szervezetrendszerét, amely az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsban (a továbbiakban: OIT) öltött testet.

A 2011. évi reformcsomag az öngazgatás megtartásának a figyelembe vételével új alapokra helyezte a szabályozást. Ezzel kapcsolatban megvizsgálom azokat a kérdéseket, amelyek elvezettek a rendszer megváltoztatásának az igényéhez, valamint a jelenlegi szabályozást, illetve annak előnyeit és hátrányait.

¹ Alaptörvény 25. cikk (7) bekezdés

² CDL-AD (2012)001, [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)001-e.pdf), lásd bővebben később

³ Az Európai Bizottság hivatalos magyar nyelvű sajtóközleményében „gyorsított jogsértési eljárás” szerepel, valójában (gyorsított) kötelezettségszegési eljárásokról van szó.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/24&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en>

A téma vizsgálata során nem lehet eltekinteni a szabályozás nemzetközi megítélésétől, annak „visszhangjától” sem, ezért a dolgozatom ezután következő részében bemutatom a Velencei Bizottság és az Európai Bizottság véleményét az új igazgatási szabályokról.

Végül *de lege ferenda* javaslatokkal kínálok lehetséges megoldást a felvetett problémákra.

2. A bíróságok igazgatásának elméleti alapjai

2.1 Bírói függetlenség⁴, bíróságok igazgatása

Az alapelv jelentése és értelmezése a hatalommegosztás elvéből vezethető le. Sulyok Tamás szavaival élve: „a bírói hatalom semlegessége olyan tény, amely a modern jogállam *„conditio sine qua non”*-ja, olyan alap, amelyen minden jogállam nyugszik.”⁵

A bírói függetlenség tartalmi megközelítésében megkülönböztethetjük az ítélkező bírót és ebből következően a „bírói ítéletnek”, valamint a bíró személyének és a bírósági szervezetrendszernek a függetlenségét, amelyek véleményem szerint egyenrangúak egymással, hiszen nem lehet olyan tényező, amelynek érvényesülése ezek felett állna. Vannak olyan nézetek,⁶ amelyek más szempontok szerint értelmezik a függetlenséget és végzik el ezt a csoportosítást.

Az ítélkező bírót és a bírói ítélet függetlensége szerint a bírót a jogviták eldöntése során kizárólag a törvények és egyéb jogszabályok rendelkezéseinek van alárendelve, az ügy elbírálása során legjobb tudását és lelki meggyőződését követi, minden egyéb befolyástól független (szorosabb értelemben vett bírói függetlenség).⁷ Az alapelv érvényesülését az eljárási törvények is biztosítják, ami többek között a fegyverek egyenlőségének elvében is megjelenik.

A személyi függetlenség a bírót jogállására vonatkozik, amely a bírói hivatal betöltését biztosítja. Ezen belül a szakmai függetlenség a bírót igazságszolgáltatási tevékenységét foglalja magában, amely a befolyásmentes ítélkezést teszi lehetővé.⁸

Ezen elv érvényre juttatását garanciarendszer biztosítja, *„azonban a teljes befolyásmentesség valószerűtlen, és nem is kívánatos, ezért a függetlenség határainak kritikus pontjainál kell működniük a garanciáknak. A kritikus pontok lehetnek strukturálisak, adminisztratívak és személyi jellegűek egyaránt”*.⁹ A garanciák közé tartoznak például az összeférhetetlenségi szabályok, a mentelmi jog, a bírák felelősségére és a bírót

⁴ Terjedelmi korlátok miatt a bírói függetlenséget csak a témához kapcsolódó fontosabb elméleti szempontok szerint tudom bemutatni.

⁵ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ (szerk.): A mi alkotmányunk. Complex Kiadó, Budapest, 2006. 334.

⁶ Ld. Lichtenstein József: A bíróságok, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. HVG ORAC, Budapest, 2012. 307-343

⁷ Uo. 316.

⁸ Uo. 316.

⁹ FLECK ZOLTÁN: Bíróságok mérlegen. I. kötet, Pallas Tudástár, 2008. 31.

javadalmazására vonatkozó rendelkezések továbbá a bíró elmozdíthatatlanságát¹⁰ garantáló normák.

A bírói szervezetrendszer függetlensége meghatározza a bíróságok helyét az államhatalmi ágak elválasztásának a rendszerében, rendezi más szervekkel (Országgyűlés, Kormány, Köztársasági elnök) való viszonyát (tágabb értelemben vett bírói függetlenség).¹¹ „A bírói függetlenség egy olyan komplex, sokoldalú elv, amely a liberális demokrácia egyéb működési elveivel kell, hogy összhangba kerüljön.”¹² A bírói szervezet függetlenségéről akkor beszélünk:¹³

- ha a törvény által felállított bíróságok működnek
- hatásköreik törvényi szinten kerültek megállapításra
- az általuk hozott határozatok felülvizsgálatára csak a bírósági szervezetben, magasabb bírói fórum által kerülhet sor
- a jogerős bírói határozat a jogvitát végleges jelleggel lezárja, amely állami kényszerrel kikényszeríthető
- a bíróságok költségvetésének megállapítását önálló költségvetési fejezetben kell megállapítani.

Elengedhetetlennek tartom megemlíteni a bíró intellektuális felelősségét, amely Fleck Zoltán szerint „nem egyszerűen morális tartást feltételez, hanem olyan képességet, amelynek segítségével képes felismerni azokat a rejtett tényezőket, amelyek a döntését befolyásolhatják.”¹⁴ Ezzel a képességgel a bírák a döntésük meghozatala során magasabb szinten tudják a pártatlanságukat érvényesíteni.

A bírói függetlenség szabályozása nemzetközi szinten is megjelenik:

- Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk 1. pontja szerint mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független bíróság tárgyalja.¹⁵
- A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmány 14. cikk 1. pontja értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben

¹⁰ Az Európai Unió Bírósága szerint sérti a bírói függetlenséget a bírák nyugdíjkorhatárának csökkentése.
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=129324&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=51669>

¹¹ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS i.m. 316.

¹² FLECK ZOLTÁN: Bíróságok mérlegen. I. kötet, Pallas Tudástár, 2008. 32.

¹³ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS i.m. 335-336.

¹⁴ FLECK ZOLTÁN: Bíróságok mérlegen. I. kötet, Pallas Tudástár, 2008. 33.

¹⁵ Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről
http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/01BD2C9F-96C5-4AC7-A4F6-389A89ACEE24/0/HUN_CONV.pdf

a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság bírálja el.¹⁶

- Az Európai Unió Alapjogi Charta 47. cikkének szellemében mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tárgyalja.¹⁷

Egyetértek Fleck Zoltánnal, aki szerint a modern, jogállami igazságszolgáltatás elképzelhetetlen a függetlenség alkotmányos garanciái nélkül, viszont *„a függetlenség nem korlátozhatatlan, hiszen az nem önmagáért való vagy abszolút érvényesülést kívánó előírás. A bíróság az államszervezet része, a függetlenség nem csorbul azáltal, hogy fontossá válik a számonkérhetőség, sőt a bíró kezében lévő hatalom elengedhetetlenné teszi az ellenőrzés hatékony mechanizmusainak kiépítését.”*¹⁸

A függetlenség megvalósulásához és maradéktalan érvényesüléséhez a bírósági igazgatás működését megfelelő garanciális szabályrendszerekkel és intézményekkel olyan szintre kell emelni, amely képes ezt megfelelő módon biztosítani. A bíróságok igazgatásának az elve közvetetten az államhatalmi ágak elválasztásából, közvetlenül a bírói függetlenség elvéből vezethető le. *„Az igazgatás a bírói ítélkezés eredményes folytatásához szükséges külső feltételek szervezését jelenti. Meg kell teremtenie azokat a tárgyi, személyi és egyéb feltételeket, ahhoz, hogy a független bírák ítélkezési feladatukat minél nívósabban láthassák el.”*¹⁹

Az 53/1991 (X. 31.) ABH foglalkozik a bírói hatalommal a hatalommegosztás rendszerében, valamint a bíróságok igazgatásával kapcsolatos kérdésekkel, amihez Ádám Antal és Vörös Imre alkotmánybírák különvéleményt csatoltak. Véleményük szerint: *„tipológiailag megkülönböztethetünk belső és külső igazgatást. E szerint a belső igazgatás az ítélkezési munka szervezésén kívül a bírósági eljárásra és az ügyvitelre vonatkozó jogszabályok megtartásának ellenőrzéséből, a külső igazgatás a bíróságok működéséhez szükséges feltételrendszer megteremtéséből, a bírósági vezetők igazgatási tevékenységének ellenőrzéséből áll.”*²⁰

Ezen csoportosítás alapján a külső igazgatáshoz egy olyan országos hatáskörű szerv tartozik, amely összefogja, koordinálja, egységesíti a területi igazgatást. Például ilyenek

¹⁶ <http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/203>

¹⁷ Európai Unió Alapjogi Chartája

<http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303HU.01000101.htm>

¹⁸ SZÖKE LÍVIA: A bírói önigazgatás megszüntetése

http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/kp_a_biroi_onigazgatas_megszuntetese_120313.pdf

¹⁹ JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány Kommentárja. Századvég, Budapest, 2009. 1839.

²⁰ JAKAB ANDRÁS i.m. 1840.

53/1991 (X. 31.) ABH

lehetnek az igazságügyi miniszter igazgatási feladatkörei vagy az OIT volt feladatai. A belső igazgatási feladatköröket minden bíróság saját maga látja el.

Véleményem szerint a bíróságok igazgatásának lényegi dilemmája, hogy az igazgatás tekintetében külső- vagy belső szabályozás érvényesüljön-e? Az Alaptörvényben meghatározott alkotmányos garanciákat, valamint az Alaptörvény 25. cikk (7) bekezdésben található felhatalmazó rendelkezéseket kell kiindulópontként tekinteni a bíróságok igazgatási tevékenységének működtetésére vonatkozóan. Külső igazgatásról akkor beszélhetünk, ha a bírósági igazgatást a bírói szervezetrendszeren kívüli szerv, jellemzően az igazságügyi minisztérium végzi. Belső igazgatás valósul meg, ha az igazgatási feladatokat a bírói szervezetrendszeren belüli önkormányzati testület vagy egyszemélyi vezető látja el. Vegyes rendszerek akkor fordulhatnak elő, ha külső és belső szerv vagy testület együttesen gyakorol igazgatási jogköröket.

További kérdéseket vethet fel, hogy vajon milyen összetételű igazgatási testület végezze a bírósági szervezetrendszer igazgatását? Egyszemélyi vezetés, testületi irányítás vagy vegyesen, egyszemélyi és testületi igazgatás érvényesüljön?

Egyetértek Jakab András gondolatával, mely szerint *„azzal, hogy a bírói szervezet elkülönül a többi hatalmi ágtól, hangsúlyozza önállóságát a hatalommegosztás rendszerének külön hatalmi ágaként. Önálló hatalmi ág lévén a bírói szervezetnek önmagának kell végeznie az igazgatását.”*²¹

²¹ JAKAB ANDRÁS i.m. 1837.

3. Nemzetközi modellek

3.1 Az igazgatási tanácsok kialakítása, felállításuk céljai

Európában a bírói igazgatási tanácsok vagy más bírósági önkormányzati szervek kialakulása az 1990-es évekre tehető. Az intézmény elsősorban Nyugat-Európában alakult ki.²²

A tanácsok felállításában elsősorban szerepet játszott az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása *„A bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről.”*²³ Az ajánlás nem teszi kötelezővé a tagországok számára, hogy független bírói önzagatási szerveket hozzanak létre, de megköveteli, hogy a tagállamok kormányai *„hozzanak meg vagy erősítsenek meg minden szükséges intézkedést a bírák egyéni és a bírósági szervezet szerepének előmozdítására, továbbá függetlenségük és hatékonyságuk javítására”* az ajánlásban foglalt elvek alkalmazásával.²⁴

Másodszorban jelentős befolyással bírt a svéd modell a bírósági önzagatási testületek felállításában. A modell fontos tulajdonsága a bírósági szervezet igazgatásának és a bírói ítélezési funkcióknak az elválasztása, amely jelentősen képes megnövelni a szervezet hatékonyságát.²⁵

Úgy gondolom, hogy jelentős elméleti alapot az a gondolat ad, amely az igazgatási jellegű feladatokat ellátó szervek létrehozására a bírósági szervezetrendszer függetlenségnek megalapozására és megerősítésére utal. További célként megjelenik – meglátásom szerint – a bírák ítélező tevékenységének minőségi javítása, a bírósági adminisztratív igazgatási feladatokat ellátó személyzet munkájának és a bírósági adminisztráció színvonalának emelése.

A testületek létrehozásának célja alapján Európát horizontálisan két részre tudjuk felosztani. Az észak-európai államokban a függetlenség mellett cél volt az igazgatás hatékonyságának megerősítése (pl.: Hollandia, Dánia). Ezzel szemben a dél-európai országokban a bírósági szervezetrendszer és a bírák függetlenségének a támogatása volt a kitűzött cél.²⁶

²²Eötvös Károly Közpolitikai Intézet Bírói függetlenség, számonkérhetőség, igazságszolgáltatási reformok (Továbbiakban: EKINT) http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/biroi_fuggetlenseg.pdf, 38-44.

²³Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(94)12 sz. Ajánlása a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről
[http://www.europatanacs.hu/pdf/CMRec\(94\)12.pdf](http://www.europatanacs.hu/pdf/CMRec(94)12.pdf)

²⁴ Uo. 1.

²⁵ Lásd bővebben a svéd modellnél

²⁶ EKINT 40.

Lényegesnek tartom, hogy a két célkitűzés egy adott államban egyszerre valósuljon meg, emellett az is, hogy a létrejött autonóm szervezetek rendelkezzenek olyan szabályokkal, amelyek segítenek megteremteni a külső és belső egyensúlyt. A minden ellensúly nélküli szabályozás magában rejti a bírói szervezetrendszer átláthatatlanságát, ellenőrizhetetlenségét, számonkérhetetlenségét, amely alapján hajlamossá válhatnak a társadalomtól való elszakadásra, továbbá jelentősen megnövekedhet a korrupció, a szervezeti korporativizmus, illetve az önérdékek megvalósítása. Lényegesnek tartom, hogy a bírói öngazgatási testületek rendelkezzenek alkotmányos alappal, tehát alkotmányban rögzítsék a létrehozásukra vonatkozó alapvető szabályokat. A szervezeten belüli társadalmi kontroll megteremtésére lehetőséget kínálhat például az, ha meghatározott kvalifikációval rendelkező egyének (pl.: jogtudósok), és/vagy más szervekből (pl.: kormány, parlament) delegált személyek tagjai lehetnek a központi bírói igazgatási szervnek.²⁷

3.2 Alapvetések

A bírósági igazgatási modellek csoportosítása többféleképpen történhet. Az itt alapul vett csoportosítást az Eötvös Károly Intézet (a továbbiakban: EKINT) elemzésében az alábbi bírósági igazgatási modellek tekintetében három elméleti kategórián alapul, amelyeket egyébként Szőke Livia csoportosítása is követ.²⁸ Eszerint a bírósági igazgatási modellek alapvetően három elméleti kategóriába sorolhatók:²⁹

- Az első modellre az igazságügyi minisztériumok igazgatási feladatokban betöltött központi szerepe a jellemző (ún. minisztériumi modell). Azokban az országokban fordul elő, ahol a bírósági igazgatás feladatainak ellátására nem hoztak létre külön igazgatási tanácsot. Ez akár a bírósági igazgatás decentralizációjához, valamint a hatalmi ágak elválasztásán belül a fékek és ellensúlyok elvének nem megfelelő érvényesüléséhez is vezethet.
- A második modell azon országokra jellemző, ahol létrejöttek igazgatási tanácsok, de feladatuk elsősorban a bírák kiválasztásához, előmeneteli rendszeréhez kapcsolódik, és nem terjed ki a költségvetési valamint szervezeti és működési feladatok ellátására. Ezen feladatok jellemzően az igazságügyi minisztériumhoz tartoznak (ún. klasszikus modell).
- A harmadik modell azokra az országokra jellemző, ahol a bírói igazgatási tanácsoknak szélesebb hatáskörük van (ún. vegyes modell). Ezen hatáskörök kiterjednek a bírók

²⁷ EKINT 39. 43.

²⁸ http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/kp_a_biroi_onigazgatas_megszuntetese_120313.pdf, 1-2.

²⁹ EKINT 37.

kiválasztására és előmenetelére, továbbá a költségvetési és szervezeti feladatokra is. Ezért erről a modellről elmondható, hogy hatalmi szempontból ellensúlya a törvényhozó és a végrehajtó hatalomnak.

3.3 Minisztériumi modell

3.3.1 *Ausztria*³⁰

Az alkotmány szerint a bírák ítélkezési tevékenységük során függetlenek, tehát a bírói igazgatási tevékenység függetlenségét kizárja. Ausztriában az igazgatás három szinten történik: az igazságügyi minisztérium áll a legmagasabb szinten, ezután következnek a fellebbviteli bíróságok elnökei, és végül a helyi bíróságok elnökei. A fellebbviteli bíróságok elnökei jelentős feladatot látnak el, hiszen felelősek a saját bíróságuk igazgatásáért, valamint a területükön lévő bíróságok igazgatásáért is. Ezek a feladatok magukba foglalják az igazgatás személyi és tárgyi feltételeinek a biztosítását.

A bírákat a köztársasági elnök nevezi ki az igazságügyi minisztérium vagy a kormány javaslatára, azonban ehhez a javaslatához be kell szereznie a jogszabályban meghatározott bírói tanács véleményét. A bírói tanácsok, bizottságok javaslatai nem kötelezik a köztársasági elnököt, de a gyakorlat azt mutatja, hogy ezen ajánlásokat általában elfogadják.

A Fellebbezési Bíróságokon létrehozták a bírósági vizsgáló intézményét, amely tisztséget a bíróság egy ítélkező tagja látja el. Feladata legalább ötévenként az osztrák bírósági rendszer vizsgálása, amely kiterjed mind az igazgatási feladatok, mind az ítélkezési feladatok ellátására. Az intézmény funkciója, hogy kimutassa bizonyos bírák illetve bíróságok működésében fellelhető hibákat, amelyek orvoslásra szorulnak. Tevékenységéről jelentést ír, amely kiterjed a bíróság általános leírására, valamint az egyes bírák teljesítményének ismertetésére. Mivel a bírói tevékenység értékelése bírói feladatkörbe tartozik, ezért a jelentésben értékelésre nem kerülhet sor

3.3.2 *Finnország*³¹

A skandináv államoktól eltérően Finnországban nincs külön a bírósági igazgatásért felelős független szervezet, az ezzel kapcsolatos kérdések egésze az Igazságügyi Minisztérium Bírósági Igazgatási Főosztályához tartozik. A Főosztály feladata a bíróságok működéséhez szükséges személyzeti és tárgyi feltételek biztosítása (például személyzet képzéséről gondoskodni, telekommunikációs eszközöket működtetni). Továbbá a

³⁰ EKINT 48-50.

³¹ EKINT 45-48

minisztérium felelős a bírósági rendszer folyamatos reformjaiért is, emellett elkészíti a bíróságok éves működési és pénzügyi terveit. A bíróságok teljesítményének az értékelésére a Főosztály és a bíróságok által közösen kerül sor évente, ezek alapja az ügykezelésre vonatkozó statisztika.

A bíróságok személyzetének létszáma, a működésükkel kapcsolatos költségek fedezetére szolgáló pénzügyi támogatás mértéke a bíróságok és az Igazságügyi Minisztérium közötti tárgyalásokon dől el. A költségvetési tervezetet a Minisztérium készíti el, a bírósági részt közösen a bíróságokkal. A költségvetés tartalmaz eredmény- és célkitűzéseket, melyet a parlament a költségvetéssel együtt fogad el.

A bírakat a kormány javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A Bírói Jelölések Testülete 2000-ben jött létre, amelynek a feladata, hogy a bírói kinevezéseket indokolással terjessze a kormány elé, és a kormány ez alapján tesz javaslatot a kinevezendő bírák személyéről, amelyről végül a köztársasági elnök dönt. Kivételt képez ez alól a Legfelsőbb Bíróság és a Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság elnökének a személye, hiszen az ő személyükre maguk a bíróságok, és nem a Tanács tesz javaslatot a kormánynak.

Ahogy azt az EKINT megállapítja, a finn igazgatási modell elemei számos országnak szolgálhatnak példaként, hiszen az eredmény- és célkitűzések megállapításával a bíróságok saját maguk követik figyelemmel az ügyek intézését, a költségvetési pénzek felhasználását. Továbbá jelentősen befolyásolja a bíróságok munkatervezését, ezen felül a bírósági vezetők és az adminisztratív személyzet közötti szorosabb kapcsolatot és együttműködést követel meg a munkájuk megfelelő ellátása érdekében. Az EKINT szerint, amellyel én is egyetértek az eredmény- és célkitűzési rendszeren alapuló igazgatás másik pozitívuma, hogy az Igazságügyi Minisztérium a bíróságok tevékenységéről, működéséről folyamatosan informált, aminek köszönhetően az ehhez kapcsolódó jogalkotási tevékenységét magas színvonalon tudja ellátni. A modell hátrányaként említhető, hogy a bírák feladatai jelentősen megnövekedtek, és ezzel párhuzamosan növekedett a bíróságok működéséért fennálló felelősségük is, emiatt számos kritika érte a rendszert.³²

3.4 A klasszikus modell

3.4.1 Franciaország

„Franciaországban a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács (Conseil Supérieur de la Magistrature) az Igazságügyi Minisztériummal közösen, megosztva gyakorolja a központi

³² EKINT 47. 48.

igazgatás hatásköreit.”³³ Az igazgatási feladatokat a Tanács látja el, amely strukturálisan két részre oszlik: az egyik testület hatáskörébe a bírák, a másik testület hatáskörébe az ügyészek tartoznak.³⁴ A testület 12 tagból áll, elnöke a köztársasági elnök, alelnöke az igazságügyi miniszter, aki hivatalánál fogva válik taggá, három tag kinevezés alapján, oly módon nyeri el a tisztségét, hogy egy tagot a köztársasági elnök, egyet a Képviselőház elnöke, és egyet a Szenátus elnöke nevez ki. A fennmaradó hét tagból egyet az Államtanács választ a tagjai közül, ötöt a bírák maguk közül, és végül egyet az ügyészek maguk közül.³⁵

A Tanács személyzeti és szervezeti kérdésekben hozhat döntéseket, de a bírák fegyelmi tanácsaként is eljárhat. Utóbbi esetben a Semmítőszék elnöke elnököl.³⁶ A Tanácsnak költségvetési ügyekben nincs kompetenciája.³⁷

Az igazságszolgáltatás igazgatásának továbbra is fontos szereplője az igazságügyi minisztérium, hiszen a miniszter felügyeli az igazságszolgáltatás színvonalát, továbbá a minisztérium osztályai számos feladatot látnak el a bíróságokkal kapcsolatos igazgatási feladatokból.³⁸

3.4.2 Olaszország

Az 1959-ben létrehozott Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács az igazságügyi minisztériummal együttesen végzi az igazgatást.³⁹ Megjegyzendő, hogy Pokol Béla a „*dél-európai modellbe*” helyezni, amire a későbbiekben utalni fogok.

A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács a bírák és az ügyészek önigazgatási testülete, amely a státuszokkal kapcsolatos kérdésekért felelős, többek között a bírák kinevezéséért, előmeneteléért és fegyelmi ügyeikért, valamint az egyes bíróságok közötti áthelyezéséért. A Tanácsnak 2002 óta 27 tagja van: 3 tag hivatalból nyeri a tagságát, nevezetesen a köztársasági elnök a legfőbb ügyész és a Legfelsőbb Bíróság elnöke; továbbá 8 jogtudós és 16 magisztrátus. A tagok megbízatása 4 évre szól, egymást követő két cikluson keresztül nem tölthetnek be tagok a Tanácsban.⁴⁰

Az igazgatás szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír az Igazságügyi Minisztérium, amely a bíróságok szervezeti kialakításáért és működéséért felelős. Az

³³ BADÓ ATTILA (szerk.): A bírói függetlenség, a tisztességes eljárás és a politika. Gondolat, 2011. 26.

³⁴ CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. HVG-ORAC, Budapest, 2007. 103.

³⁵ EKINT 41.

³⁶ CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA i. m. 103.

³⁷ TÓTH JUDIT – LEGÉNY KRISZTIÁN: Összehasonlító alkotmányjog. Complex Kiadó, Budapest, 2006. 175.

³⁸ TÓTH JUDIT – LEGÉNY KRISZTIÁN i.m. 174-175.

³⁹ EKINT 51.

⁴⁰ EKINT 51-52.

igazságügyi miniszternek joga van a magisztrátusokkal szemben fegyelmi eljárást kezdeményezni. A költségvetési tervezet elkészítése a minisztérium hatáskörébe tartozik, majd feladata a Parlament elé is terjeszteni, tehát formálisan a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsnak semmilyen hatásköre nincs e tekintetben. A gyakorlatban azonban a minisztériumban dolgozó magisztrátusokon keresztül a Tanács elképzelései érvényesülni tudnak.⁴¹

A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsnak konzultatív testületei a helyi bírói tanácsok. Minden egyes bírósági kerületnek önálló bírói tanácsa van, amelyek csak konzultatív funkciót töltenek be.⁴²

A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács létrehozása óta folyamatosan bővítette a hatásköreit, ezért mára „kinőtte” az alkotmányban biztosított kereteket. Ennek a következménye, hogy megváltoztatta az igazságügyi igazgatás intézményi és szervezeti kereteit, hiszen jogalkotó funkciót teremtett magának, ezért az igazságügyi minisztérium és a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács viszonya ellentmondásos és feszültségekkel teli. A bírói szervezetrendszer működtetésének feladatai és a felelősség tekintetében előfordulhatnak átfedések a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács és az Igazságügyi Minisztérium között.⁴³

Horváth Péter tanulmányában az olasz szabályozással kapcsolatosan megállapította, hogy bár az alkotmány kimondja a bírói függetlenséget, ennek ellenére a bírák hivataluk betöltése során lehetnek parlamenti képviselők is, tehát „*nem csak alkalmazzák, hanem alkotják is a jogot.*”⁴⁴ Úgy gondolja, hogy „*a bíróságok működése és a bírói kar szerveződése alapján Olaszországot az átpolitizált bírósági rendszer jellemzi.*”⁴⁵

3.5 Vegyes modell

3.5.1 Svédország⁴⁶

A független bírósági igazgatási szervezetrendszer Európában először Svédországban jött létre 1975-ben. Az Igazságügyi Tanács egy független, adminisztratív intézmény, amely vezetőjének az irányítása alatt áll. Tagjai között található négy bíró, akik közül kettő az első fokon ítélező bíróságok elnöke, kettő pedig a fellebbviteli bíróságok elnöke, továbbá két parlamenti tag, egy jogász és két társadalmi érdekképviselői képviselő. A Tanács feladatai

⁴¹ EKINT 53.

⁴² EKINT 54.

⁴³ EKINT 56.

⁴⁴ HORVÁTH PÉTER: A bírósági rendszer Olaszországban. Politikatudományi szemle 2002. évi 3. szám. http://poltudszemle.hu/szamok/2002_3szam/2002_3_horvath.pdf, 118-120.

⁴⁵ Uo. 136.

⁴⁶ EKINT 57-59.

közé tartozik a bíróságok éves költségvetésének az elkészítése, az éves jelentések elkészítése, a bírák kiválasztásában való közreműködés, valamint jelentős szerepe van a bírósági épületek fenntartásában.

Az Igazságügyi Tanács egyes bíróságokhoz való viszonyában elsősorban általános technikai segítséget nyújt a bíróságoknak. A bíróságok autonóm szervezetek, saját igazgatási rendszerrel rendelkeznek, és a nekik juttatott pénzügyi forrásokkal szabadon rendelkezhetnek, továbbá önálló felelősséget viselnek saját szervezeti igazgatásuk vonatkozásában. Minden bíróság bírói kollektívája választja meg a saját vezetőségét, amelyben a bíróság elnöke is helyet foglal, ezzel növelve a legitimációjukat. Az Igazságügyi Tanácsnak jogában áll megvonni a bíróság költségvetési támogatását, ha kirívó költségvetési szabálytalanságot észlel a bíróság gazdálkodásában. A bíróságok rendkívül széles felelősségi körrel rendelkeznek, amely a Tanács rugalmas értelmezéséből vezethető le. A Tanács egyes bíróságokhoz való viszonya úgy értékelhető, hogy a Tanács elsősorban általános és technikai támogatási funkciót nyújt a bíróságoknak.

A miniszteri felelősség az igazságügyi szervezetrendszer tekintetében csak annyiban valósul meg, amennyiben ezen testületek tevékenységét befolyásolni tudja, az igazgatási rendszer kontrollja valójában a bíróságokon valósul meg, továbbá ezek a szervek kötelesek a parlament által megállapított irányelvek és célkitűzések szerint, megfelelően működni, amelyeket a jogalkotó az éves költségvetéssel egyidejűleg fogalmaz meg. A társadalmi kontrollt erősíti az, hogy a parlament képviselői és különböző érdekképviselői szervek tagjai az Igazságügyi Tanácsnak. Svédországban nem elhanyagolható az ombudsman ellenőrzési szerepe sem. A bírósági igazgatási feladatok ellátásáért a felelősséget az Igazságügyi Tanács gyakorolja, a miniszter felelősségének szinte teljes kizárásával.

A bíróságok és az Igazságügyi Tanács együttműködése példaértékű, amelynek alapja a svéd alkotmányos és igazgatási tradíció. Véleményem szerint a svéd modell által szabályozott erős függetlenséggel rendelkező bírósági szervezetrendszer példaként szolgálhat sok ország számára szabályozásuk kialakításában.

3.5.2 Hollandia

A holland alkotmány nem tartalmaz olyan szabályt, amely mereven elválasztja egymástól a hatalmi ágakat, erősebb a tradíciója a fékek és ellensúlyok érvényesülésének.⁴⁷ A holland parlament 2001-ben fogadta el azt a jogszabályt, amely az addigi merev szervezeti modellt megreformálta és megteremtette a bírói struktúra belső igazgatásának alapjait a Bírói

⁴⁷ BADÓ ATTILA, i.m. 28.

Tanács létrehozásával. A reform legfontosabb eredménye az volt, hogy az Igazságügyi Minisztérium a bíróságok működtetésével kapcsolatos felelősségét a Bírói Tanács vette át, amely nagymértékben növelte a bírói függetlenség érvényesülését.⁴⁸

A Bírói Tanács konkrétan meghatározott hatáskörrel rendelkezik. Felügyelete alatt működik a bírósági adminisztráció, ennek keretében ellenőrzi a bíróságok pénzügyi tevékenységét, valamint az adminisztratív feladatokat ellátó testületek és a bíróságok hatékony működését.⁴⁹

A Tanács egyik fontos feladata a bíróságok költségvetésével kapcsolatos, hiszen felel a költségvetés bíróságok közötti elosztásáért. Az egyes bíróságok költségvetését az előző költségvetési évben általuk kezelt ügyek száma és az elintézésükhöz szükséges átlagidő alapján kapják. Ezzel egy rugalmas rendszert hoztak létre, de mégis rá vannak kényszerítve a bíróságok arra, hogy az ügyeket a lehető legrövidebb idő alatt fejezzék be. Az átlagos idő meghatározására országosan kerül sor öt évenként, az ügyeket pedig különböző kategóriákba sorolják. Azok a bíróságok, amelyek túlköltekkeztek, a következő évben a tervezett bevételei csak egy részét kapják meg. A Bíróságok és a Bírói Tanács is jelentést tesz közzé éves költségvetéséről. A költségvetési tervezeteiket először a bíróságok készítik el, majd ezeket eljuttatják a Bírói Tanácshoz, amely ezeket értékeli. A Bírói Tanács és az Igazságügyi Minisztérium között is hasonló folyamat zajlik le. Végso soron a Parlamentben az igazságügyi miniszter képviseli a bíróságok költségvetését.⁵⁰ Az igazságügyi miniszter szerepe a holland rendszerben meglehetősen elenyésző.⁵¹ A bíróságok önigazgatása akként érvényesül, hogy minden bíróságot egy irányító testület vezet.⁵²

Az igazgatási reformok jelentős változásokat hoztak Hollandiában. A Bírói Tanács létrehozásával ez a szerv vált felelőssé a bíróságok költségvetésének az elosztásáért, a szervezetrendszer modernizációjáért, a működés minőségének és hatékonyságának a biztosításáért. Ezzel az Igazságügyi Minisztérium eltávolodott ezektől a feladatokról, ami növelte a bírói függetlenség érvényesülésének az elvét.⁵³

⁴⁸ EKINT 60.

⁴⁹ EKINT 61.

⁵⁰ EKINT 61.

⁵¹ EKINT 63.

⁵² EKINT 60.

⁵³ EKINT 63.

4. A magyar modell jellegzetességei

4.1 Kiindulópontok a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban

*„A jogállami berendezkedés egyik lényeges és kritikus pontja a bírói hatalom alkotmányos elhelyezkedése, a bíróság és a bírák függetlensége.”*⁵⁴ Az AB a felállítását követően viszonylag korán foglalkozott ezen kérdéssel, és a következő elvi jelentőségű megállapításokat tette: *„Az Alkotmánybíróság a bírói függetlenségnek az elvével és annak garanciális tartalmával több határozatában is foglalkozott. A döntések egyrészt a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos szerkezetében a bírói hatalom helyzetének a sajátosságaival, a külső hatalmi ágaknak az a bírói hatalmat érintő jogköreivel, másrészt a bírói függetlenségnek a bírósági szervezeten belüli alkotmányossági kérdéseivel is foglalkoztak... [53/1991(X. 31.) ABH, 38/1993 (VI. 11.) ABH, 17/1994 (III. 29.) ABH, 45/1994 (X. 21.) ABH, 627/b/1993 ABH]”*⁵⁵ Az itt említett határozatok közül az alábbiakban kettőt szeretnék kiemelni.

4.1.1 Az 53/1991 AB határozat

Az 53/1991 AB határozat⁵⁶ foglalkozik a bírói hatalommal a hatalommegosztás rendszerében, valamint a bíróságok igazgatásával kapcsolatos kérdésekkel. Az indítványozó szerint a bírói hatalom önálló hatalmi ág, tehát nem tekinthető az államigazgatás részének, ezért az államigazgatás egy részét vezető igazságügyi miniszternek nem lehetnek jogkörei az ítélkező testületek vonatkozásában. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *„a bírói hatalom - amely a magyar parlamenti demokráciában elválik a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól - az állami hatalom olyan megnyilvánulása, amely ez erre rendelt szervezet útján a vitássá tett vagy megsértett jogról - a törvényben meghatározott eljárás során - kötelező erővel dönt.”* A bírói hatalom döntően az ítélkezésben ölt testet, és a hatalomhoz függetlenség kapcsolódik. Ezen követelmény megfelelő érvényesüléséhez hozzátartozik a megfelelő személyi és tárgyi feltételek biztosítása, hiszen ezek nélkül *„a bírói hatalom érvényesülését is tartalmazó alkotmányos rend és a törvények végrehajtása csorbát szenvedne.”*

A kontinentális jogrendszer a bíróságok ítélkezési és igazgatási tevékenységét konzekvensen elválasztja egymástól. A testület döntésében arra mutatott rá, hogy a hatalmi

⁵⁴ Fleck Zoltán: A bírói függetlenség állapota. Fundamentum 2002, 1. szám 28.

⁵⁵ HOLLÓ ANDRÁS – BALOGH ZSOLT (szerk.) Az értelmezett alkotmány. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2005. 672.

⁵⁶ 53/1991. (X. 31.) ABH

ágak elválasztása nem jelentheti a hatalmi ágak korlátozhatatlanságát, hiszen ennek az a lényege, hogy az egyes hatalmi ágak egymás korlátaiként működjenek, ezért nem feltétlenül alkotmányellenes az, ha az igazságügyi miniszter bizonyos hatáskörökkel rendelkezik a bíróságok személyi és tárgyi feltételeinek a kialakításában. A határozathoz Ádám Antal és Vörös Imre a korábbiakban már ismertetett különvéleményt csatolt, amelynek megállapításait ezen aspektusban is figyelembe kell vennünk.⁵⁷

4.1.2 A 38/1993 AB határozat

A bírói függetlenséggel kapcsolatban a 38/1993 AB határozat⁵⁸ tartalmaz lényeges megállapításokat. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a bírói hatalom sajátosságának tekinthető, hogy a másik két „politikai” jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges. Mivel a bíróságok csak a törvényeknek vannak alárendelve, ezért ez a hatalmi ág nem lehet olyan kölcsönös viszonyban és függésben a másik két hatalmi ággal, mint amilyen a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között kialakult. A bírák tevékenységéből következően párt-, illetve politikai tevékenységet nem folytathatnak, ami a hatalmi ág politikai semlegességéből következik. A taláros testület alkotmányosnak ismerte el, hogy a bírák valamely más hatalmi ág közreműködésével nyerjék el a kinevezésüket, azonban ennek a közreműködésnek alkalmasnak kell lennie a választás és kinevezés vonatkozásában a bíróság függetlenségének megőrzése mellett a politikai befolyásolás kizárására. Az alkotmánybírák megállapították, hogy az igazságügyi miniszter eleve elhatárolódik a bíróságok ítélkezési tevékenységétől akkor, ha a bíró szolgálati helyre történő beosztásának joga csak a kinevezéskor illeti meg. A testület szerint nem tekinthető alkotmányellenesnek azon törvényi rendelkezés, amely szerint a bíró tevékenységét kinevezésétől számított három év elteltével a tevékenységét megvizsgálja a megyei bíróság elnöke. Ez ugyanis az igazgatási feladatkörébe tartozik, hiszen biztosítani kell a bíróság működésének személyi feltételeit és ezen belül gondoskodnia kell a tisztségre alkalmatlanok „eltávolításáról” is. Ádám Antal a határozathoz csatolt különvéleményében alkotmányosan aggályosnak vélte az igazságügyi miniszter kinevezési és címadományozási jogát, mivel véleménye szerint ez *„sérti a jogállam szerves összetevőjeként szereplő jogbiztonságot és az alkotmányos alapjogok elsődleges biztosítékát, vagyis az államhatalmi ágak elválasztását és ennek jelentős összetevőjét, a független bírói igazságszolgáltatási hatalom létét és befolyásmentes működését.”* Vörös Imre alkotmánybíró szintén különvéleményt fűzött a határozathoz, amiben úgy látta, hogy a bírói ítélkezési

⁵⁷ Ld. fent.

⁵⁸ 38/1993 (VI. 11.) ABH

hatalomnak egyetlen szükséges és egyben elégséges korlátozása a jogszabályoknak való alávetettség. Megállapította, hogy a bírói függetlenség elvének érvényesüléséhez az igazságügyi miniszter bírósági igazgatáshoz kapcsolódó jogköreinek kontroll alatt kell állniuk, viszont az erre a célra létrejött bírói önkormányzati testületek csak akkor tudják létrehozásuk céljait megfelelően megvalósítani, ha a tevékenységüket rendezetten végzik, ami jelenleg hiányzik. A határozathoz Schmidt Péter párhuzamos véleményében felhívta a figyelmet arra, hogy az Alkotmány csak a bírói függetlenséget deklarálja, a bírói hatalom és a végrehajtó hatalom viszonyát nem. Az Alaptörvény ehhez képest úgy rendezi a bírói függetlenség kérdését, hogy ugyan deklarálja a bírói függetlenséget, de elmozdíthatóságukról sarkalatos törvényben meghatározott okok szerint és eljárás keretében rendelkezik. [26. cikk (1) bek.]

5. A magyar modell nemzeti reformja 1997-ben

5.1 Alapvetések

1997-ben a bírósági szervezetrendszer igazgatása jelentős módosításokon esett át. A változások okai visszavezethetők a bírói függetlenség erősítésére, továbbá arra, hogy a bírói hatalmi ág teljes elválasztása érvényesüljön a hatalommegosztás rendszerében, valamint a semleges bírói hatalom megteremtésére.⁵⁹ Az új modell kialakításában jelentős szerepet játszottak az Alkotmánybíróság határozatai, amelyek a bíróságok függetlenségével és igazgatási kérdéseivel foglalkoztak.⁶⁰ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (a továbbiakban: OIT) felállításával - szakítva a tradicionális igazgatási modellel - a hazai bírósági szervezet több mint száz esztendeig tartó kormányzati igazgatás után teljesen levált a végrehajtó hatalomról és a bírói hatalmi ág a bíróságok igazgatása tekintetében is teljes szervezeti autonómiát kapott.⁶¹

Pokol Béla szerint az 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: korábbi Bszi.) a korábbiakban nem ismertett „*dél-európai modell*” szerint épült fel, hiszen a bírói hatalmi ág erőteljes elszakítása a másik két hatalmi ágtól lényegében az olasz, portugál helyzetnek megfelelő szabályrendszer megvalósulását tette lehetővé. Létrejött egy bírói önkormányzati csúcsszerv az OIT létrehozásával, amely sokrétű jogosítványokkal rendelkezett, s így a bírói kar a legerőteljesebben tudta megvalósítani az önszerveződést és irányítani saját működését.⁶²

Szőke Livia tanulmányában Fleck Zoltánra hivatkozik, aki szerint „*olyan szervezeti struktúra jött létre, amelyik radikálisan szakított a korábbi megoldásokkal, átrendezte a hatásköröket, és új értelmet adott a hatalmi ágak közötti viszonyoknak. A bírói hatalmat szinte teljesen szeparálta a végrehajtó hatalomtól, a kormányzat átadta az összes bíróságokkal kapcsolatos hatáskörét egy bírói csúcsszervnek.*”⁶³

5.2 Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács működése

Az OIT testület összetételének létszáma tizenöt fő volt, vegyes összetétellel. Választással kilenc bíró nyerhette el a tisztségét, ezen felül hivatalból tagja volt a Legfelsőbb Bíróság elnöke, két országgyűlési képviselő, az igazságügyért felelős miniszter, a legfőbb

⁵⁹ LICHENSTEIN JÓZSEF: Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács, <http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/001Lichtenstein.pdf> 5-7.

⁶⁰ 53/1991 ABH, 38/1993 ABH,

⁶¹ LICHENSTEIN i.m. 7.

⁶² POKOL BÉLA: A bírói hatalom. Századvég Kiadó 2003. 44-45.

⁶³ SZŐKE LÍVIA i. m. 3.

ügyész és a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke.⁶⁴ A bíró tagok megválasztására küldött értekezleteken került sor, ahol ezzel egyidejűleg kilenc póttagot is megválasztottak.

A Tanács jogköre alapvetően kettős: egyrészt képviselte a bírósági szervezetet harmadik személlyel szemben, továbbá a szervezeten belül ellátott minden igazgatási feladatot. A bíróságokra kötelező szabályzatokat, ajánlásokat és határozatokat hozott, valamint ellenőrizhette ezek érvényesülését. Szabályzatait, ajánlásait és döntéseit a testület hivatalos lapjában közzé kellett tenni. A költségvetési feladataira tekintettel benyújtotta a Kormányhoz a bíróságokra vonatkozó költségvetési javaslatot és az előző évi költségvetés végrehajtására vonatkozó beszámolót, és a bíróságok gazdálkodásával összefüggő feladatokat, ezek pénzügyi ellenőrzését irányította. Az OIT egyéb jogköreire tekintettel például központi oktatási, statisztikai, informatikai fejlesztési, a bíróságok jogi képviseletével kapcsolatos, valamint egyéb feladatokkal rendelkezett. Évente egy alkalommal tájékoztatási kötelezettsége volt a működéséről az ítélőtáblák és a bírósági elnökök felé.⁶⁵

Az OIT hatásköreit testületként gyakorolta, havonta legalább egyszer ülésezett és akkor volt határozatképes, ha tagjainak kétharmada megjelent. Határozatait egyszerű többséggel hozta, kétharmados többségre csak egy esetben, a választott tag kizárása esetén volt szükség.⁶⁶

A Tanács elnöke jogkörei alapján összehívta és vezette a Tanács üléseit, képviselte a testületet, irányította a belső ellenőrzést, ellátta a bíróságok költségvetésével kapcsolatos feladatokat és a pénzügyi felügyeletet, aláírta a Tanács határozatait és az azok alapján kiadott okiratokat, irányította a Hivatal vezetőjének a tevékenységét, valamint egyéb jogkörök is megillették. Ezeken felül évente tájékoztatási kötelezettsége volt az Országgyűlés felé a Tanács igazgatási tevékenységéről és a bíróságok általános helyzetéről.⁶⁷

Egyetértek Fleck Zoltán bevezetőben közölt álláspontjával, mely szerint az OIT létrehozásának eredményeként a bírói hatalmi ág függetlensége teljes értékűen megvalósult a hatalommegosztás rendszerében, valamint Magyarországon is létrejött az autonóm bírói öngazgatási szervezetrendszer, ami a bírói függetlenség még magasabb szinten történő érvényesülését megfelelően tudta biztosítani. Ennek ellenére a Tanács működését számos kritika érte, amelyeket az alábbiakban ismeretek.

⁶⁴ KUKORELLI ISTVÁN: Alkotmánytan I. Osiris 2007, 576.

⁶⁵ LICHTENSTEIN i.m. 11-13.

⁶⁶ KUKORELLI, i.m 577., LICHTENSTEIN, i.m.12.

⁶⁷ LICHTENSTEIN, i.m. 13.

5.3 Az 1997-ben bevezetett magyar modell kritikái

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács működésével kapcsolatosan az elmúlt évtizedben több oldalról számos bírálat fogalmazódott meg.

Mivel általában a testület havonta csak egyszer ülésezett, feladatait nem vagy nem megfelelően tudta ellátni. Ennek következményeként az OIT Hivatala (a továbbiakban: OITH) lett az a szerv, amely az igazgatási feladatokat ténylegesen és érdemben ellátta, hiszen folyamatosan végezte a tevékenységét. Ennek ellenére a Hivatal nem rendelkezett e feladatok megfelelő ellátásához jogkörökkel, funkcionális szervként működött. Tevékenységét az OIT elnöke felügyelte, aki egyben irányította a Tanács munkáját is. Ennek következményeként az egyszemélyi vezetés alatt kialakult egy alá-fölrendeltségi viszony, ahol a szabályalkotási feladatok nem váltak el a döntéshozatali tevékenységtől.

Az OIT bíró tagjai magasan kvalifikált bírói vezetők voltak, akik a megyei bíróságokról vagy az ítélőtáblákról kerültek ki, és csak a bírói testület egy „szeletét” alkották. A helyi bíróságok szintjéről senki sem rendelkezett képvisellel. Az OIT-ban uralkodó technokrata-paternalista szemléletmód következtében erős volt a tagok lobbitevékenysége, hiszen a testület megválasztott bíró tagjai gyakran a saját vagy a bíróságaik érdekeit próbálták érvényesíteni szemben a szervezetrendszer egészét érintő igazgatási feladatok megfelelő ellátásával. Az ilyen tevékenység a jogállamiság feltételrendszerét veszélyeztethette.

Fleck Zoltán véleménye szerint az 1997-ben létrejött igazságszolgáltatási reform „a hagyományosan domináns pozíciókat elfoglaló bírósági vezetők hathatós közreműködésével jött létre, ezért a megalkotásának körülményei tartalmazták a hatalmi torzulás veszélyét.”⁶⁸ Azzal, hogy az OIT tagjai között nagy számban voltak jelen a középszintű bírósági vezetők, lehetetlenné vált az igazgatási tevékenységük irányítása és ellenőrzése, ami az OIT egyik feladata volt.⁶⁹ Ennek folyományaként egy olyan szervezeti rendszer valósult meg, „amely ezt a korporatív önérdeket egyszerűen ellenőrzés nélkül hagyta. Ráadásul ennek voltak jogi hagyományai is, a rendszerváltás előtti igazgatási struktúrában nagyon nagy szerepet játszó megyei igazgatási pozíciók továbbra is megtartották a jelentős szerepüket. Mellesleg jegyzem meg, hogy a politika befolyása a rendszerváltás előtt éppen a megyei vezetőkön keresztül történt.”⁷⁰

⁶⁸ FLECK ZOLTÁN: Jogállam és igazságszolgáltatás a változó világban. Pallas Páholy - Gondolat Kiadó 2008. 174-175.

⁶⁹ Uo. 175.

⁷⁰ http://www.galamus.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=94146%3Abolgar-gyoergy-interjui-a-galamusban-2011-oktober-5&catid=69%3Abolgar-gyoergy-megbeszeljuek&Itemid=106&limitstart=2

Tamás András úgy gondolja, s ezzel az álláspontjával egyetértek, hogy az OIT összetétele érdekes, hiszen szavazati joggal nem bíró tagok is dönthetnek bírói szakigazgatási kérdésekben. Kérdésként merült fel, hogy a nem bíró tagok miért szavazhatnak, továbbá miért nem volt például közjegyzői, szakértői, büntetés-végrehajtási intézeteknek vagy a bírósági végrehajtóknak képvisellete? További aggályok merültek fel igazságügyi miniszter OIT tagságára vonatkozóan.⁷¹

Nagyon hamar kétségek merültek fel azzal kapcsolatban, hogy az OIT és a Legfelsőbb Bíróság egyszemélyi vezetés alatt áll. Balsai István rámutatott arra, hogy *„nincs olyan példa sem Európában, sem másutt, ahol az ítélkező hierarchia csúcsán álló ítélőbíróság vezetője egyúttal igazgatási szervezetet is vezet, felel egy költségvetési fejezetért [...] továbbá egy különálló egységet, a Legfelsőbb Bíróságot is irányítja.”*⁷²

A Pécsi Tudományegyetem kutatói munkaközössége által készített tanulmány szerint kifogások leginkább a belső határozatok hozzáférhetőségének hiányával kapcsolatban, illetve az OITH átláthatatlanságával kapcsolatban fogalmazódtak meg,⁷³ illetve az átláthatóságot nem segíti az OITH túlméretezettsége sem, ami a vélemények szerint az átszervezés után is megmaradt.⁷⁴

Az EKINT kutatása arra hívta fel a figyelmet, hogy a személyi és a szervezeti számonkérhetőség szintjét a bírósági szervezetrendszeren belül jelentősen javítani kell.⁷⁵

Harangozó Attila szerint⁷⁶ a bírói testületek megválasztásának kérdése több politikai döntést igényel, hiszen el kell dönteni, hogy az igazgatásban szükség van-e egyáltalán bírói testületekre vagy nem. Megfontolás tárgyát kell képeznie annak, hogy a közreműködő bírói testület jogköre ügydöntő vagy véleménynyilvánító legyen. További fontos kérdés, hogy az igazgatási központ egyszemélyi vezetés alatt álljon vagy e jogokat testület gyakorolja. Úgy gondolja, hogy célszerűbb lenne az egyszemélyi vezetés, hiszen az OIT legnagyobb problémájának tartotta, hogy a testület mögé 'be tudtak bújni' az egyéni érdekek és ezek tudták alakítani a többséget, amely így egyéni érdekeket jelenített meg, de az egyéni érdek nem volt kézzel fogható. Véleménye szerint az egyszemélyi vezetés esetén egyértelműen

⁷¹ SCHANDA BALÁZS – VARGA ZS. ANDRÁS: Láttelet közjogunk elmúlt évtizedéről. PPKE JÁK, Budapest 2010. 190-191.

⁷² SZÖKE LÍVIA i.m. 3.

⁷³ Átvilágító tanulmány a magyar igazságszolgáltatás helyzetéről és az 1997. évi reformtörvények hatályosulásáról, Pécs, 2007 szeptember. 156.

http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=OIT_BirosagiReformrol

⁷⁴ Uo. 158.

⁷⁵ 86/2008 (IV. 15) OIT határozat

http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=OIT_BirosagiReformrol, 2.

⁷⁶ A Magyar Bíróképző Akadémián 2011. június 25-én tartott tanácskozás összefoglalója alapján.
<http://www.mabie.hu/node/1010>

kirajzolódik a felelősség, hiszen észlelhető, hogy kit kell meggyőzni egy konkrét kérdésben. Álláspontja alapján az OIT nem volt operatív a havi egyszeri ülésezéssel, hiszen ha „*a hivatal előkészített egy anyagot, vagy volt vita vagy nem, vagy előzetesen megegyeztek vagy nem.*”⁷⁷

További jelentős kritikákat fogalmazott meg a megyei bírósági elnöki értekezlet az OIT részére.⁷⁸ Az elnökök álláspontja szerint az 1997-ben felállított konstrukció jó, de nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, a bíróságok tevékenysége elmarad a társadalom elvárásaitól, valamint annak megítélése is romlott, amely többek között visszavezethető a szervezetre vonatkozó szabályozás hiányosságaira.

Véleményük szerint az OIT működése során ritkán (havi rendszerességgel) ülésezett, ezért nem tudta megfelelően ellátni a feladatát, nem irányította megfelelően az OITH működését és a döntési rendszer önkéntelenül is átgondolatlanul működött. A testület elnökével kapcsolatban az értekezlet megállapította, hogy kiszolgáltatott a pozíciója a személyzeti és tárgyi feltételekkel kapcsolatban, hiszen nem rendelkezett kiegészítő személyzettel, szűk egyszemélyi döntési jogköre volt, az ülések alatt személye különböző adminisztratív feladatokkal túlterhelt, nem rendelkezik szervezett kapcsolatrendszerrel a bírósági elnökök vonatkozásában, valamint a költségvetési átcsoportosításokkal kapcsolatban követhetetlen jogkörei voltak. Álláspontjuk szerint az OITH túlméretezett, túlbürokratizált és a többszintű túlszabályozásra törekedett a különböző szabályozási eszközeivel (szabályzatok, ajánlások, leiratok, felhívások stb.).

Végül a megyei bírósági elnökök működésével kapcsolatban állapítottak meg fenntartásokat.⁷⁹ Ezek szerint elvesztették önállóságukat, amely az igazgatási területük sajátosságainak a szabályozásához szükséges, jellemző volt rájuk az eszköztelenség, a döntési szempontjaik nem kellően átgondoltak, valamint nem rendelkeztek megfelelő szakmai vezetési és igazgatási felelősséggel.

A megfogalmazott kritikákra és egyéb körülményekre tekintettel szükséges volt a bírósági igazgatási szervezetrendszer átalakítása, újraszabályozása. Erre szolgáltak válaszként a 2010-11-ben bekövetkezett változások.

⁷⁷ Uo.

⁷⁸ A megyei bírósági elnöki értekezlet ajánlásai és javaslatai az OIT részére, Bírák Lapja, 2002. évi 2. sz., 5-7. http://www.mabie.hu/sites/mabie.hu/files/birak_lapja/BL.2002.XII.2.sz..pdf

⁷⁹ A megyei bírósági elnöki értekezlet ajánlásai és javaslatai az OIT részére, Bírák Lapja, 2002. évi 2. sz., 5-7. http://www.mabie.hu/sites/mabie.hu/files/birak_lapja/BL.2002.XII.2.sz..pdf

6. A magyar modell 2010-11-es változásának az alapkérdései

6.1 A módosítások szele⁸⁰

Az átfogó változások sorában elsőként a 2010. december 3-án a közigazgatási és igazságügyi miniszter nyújtott be törvényjavaslatot a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló egyes törvények módosításáról,⁸¹ ami nagyban érintette az OIT és elnökének jogköreit, azonban az OIT elnökének és a Legfelsőbb Bíróság elnökének személyét továbbra sem különítette el. A törvényjavaslat általános indokolása szerint az igazságszolgáltatással szemben lényegi elvárás *„az állampolgárok és a gazdálkodó szervezetek azonos jogalapból származó ügyeiben az ország bármely pontján azonos döntés szülessen, lehetőleg közel azonos – ésszerű – idő alatt.”*⁸² Az indítványozó a probléma kezelése érdekében szükségesnek tartotta részben a bíróságok eredményesebb működését, és az eljárások meggyorsítását szolgáló szabályok bevezetését.

Az indokolásban az a szükségszerű követelmény is megfogalmazódott, hogy az 1997-es bírósági reform óta eltelt több mint tíz év eredményeit meg kell vizsgálni. A vizsgálódás középpontjában az állt, hogy melyek azok az intézmények, amelyek beváltották a hozzájuk fűzött reményeket, és melyek azok, amelyeken változtatni, módosítani kell, esetlegesen helyettük új intézményt kell kialakítani. Az OIT maga is foglalkozott a témával, hiszen (fentebb hivatkozott) kutatói munkaközösségeket kérte fel a bírósági reform eredményeinek a tanulmányozására, valamint munkacsoportjain keresztül stratégiákat⁸³ fogadott el.

*„Az igazságszolgáltatási reformmal összefüggő kutatások tapasztalatai azt mutatják, és maga az OIT a stratégia is azt állapítja meg, hogy a hatályos bírósági igazgatási rendszernek szüksége van korrekciókra az igazságszolgáltatás hatékonyabb működése érdekében.”*⁸⁴

A felmerült problémák megfelelő orvoslását az indítványozó véleménye szerint, csak egy olyan OIT tudja megoldani, amely *„összetételének, feladat-meghatározásának,*

⁸⁰ A 2010-es igazságszolgáltatást érintő jogszabály-módosítások (amelyek érintették a korábbi Bszi. és Bjt, valamint az eljárási törvények szabályait is) komplex bemutatására terjedelmi korlátok miatt nincs lehetőségem, ezért csak a témához kapcsolódó fontosabb változásokat emeltem ki.

⁸¹ A megállapítás a törvény általános vitájában hangzott el

<http://www.parlament.hu/irom39/01864/01864.pdf>

⁸² Uo. 76.

⁸³ pl. 86/2008 OIT határozat

⁸⁴ <http://www.parlament.hu/irom39/01864/01864.pdf>, 77.

működésének szabályozása folytán a társadalmi és gazdasági változásokra kellő hatékonysággal és gyorsasággal tud reagálni.”⁸⁵ Ennek érdekében szükségessé vált:⁸⁶

- az OIT összetételének a módosítása (2011-től az OIT tagjainak száma tizenhat fő lett, hiszen tagsági jogot szerzett a költségvetésért felelős miniszter)⁸⁷
- a központi igazgatás eredményes működése érdekében az OIT elnök és az OITH feladatainak egymástól való elkülönítése és pontosabb meghatározása
- a Tanács működésének részletesebb és átláthatóbb szabályozása
- az OIT Hivatal vezetőjének és helyettesének megbízatása megszűnésére vonatkozó szabályok megalkotása

A 2010. december 30-án elfogadott 2010. évi CLXXXIII. törvény alapján folyamatosan számos változás következett be az OIT elnök jogkörei tekintetében „*a központi igazgatás gyors, hatékony és operatív működése érdekében.*”⁸⁸ Ennek következtében 2011. március 1-től az OIT elnök nagyrészt átvette a Tanács jogköreit (lásd 1. Melléklet), amivel kvázi egyszemélyi vezetés alakult ki a bíróságok központi igazgatásában. Az így megvalósuló szervezeti modell hasonlóságokat hordoz a hatályos szabályozással, véleményem szerint ez a 2012-től működő struktúra alapjának, szervezeti előzményének tekinthető.

Azonban a módosítás nem volt minden előzmény nélküli, a Magyar Bírói Egyesület 1994-ben egy hasonló szellemiséget képviselő intézmény létrehozására tett javaslatot. Egy Bírói Hivatalt kívántak létrehozni, viszont ennek működését nem az igazságszolgáltatás hatalmi ágában helyezték el, egy igazságügyi minisztériumon belül működő szervezet mellett tették le a voksukat.⁸⁹

6.2 A változások tényleges megvalósulása

Amint arra a bevezetőben utaltam, a 2010 óta folyamatosan erősödő törvényalkotási folyamatok, valamint az Alaptörvény elfogadásából következő sarkalatos törvényi szabályozás megalkotásának következménye volt a bírósági szervezetrendszer megreformálása, az igazgatási tevékenységet új alapokra helyező jogi szabályozás megalkotása. A bírósági igazgatást egy olyan szervezetet felállításával kell működtetni, amely még magasabb szinten tudja biztosítani a bírósági szervezet autonómiáját és a bírák függetlenségét, de emellett a kialakult problémákat is megfelelően orvosolni tudja.

⁸⁵ Uo. 77.

⁸⁶ Uo. 78.

⁸⁷ Uo. 77.

⁸⁸ Uo. 93.

⁸⁹ BADÓ ATTILA-BÓKA JÁNOS: Európa kapujában-reform-igazság-szolgáltatás. Bíbor Kiadó, Miskolc 2002. 117.

Az ismertetett törvényjavaslat általános indokolása szerint a változásokat szükségessé teszi az OIT-tal kapcsolatban megfogalmazott kritikák és az ügyek elbírálási idejének folyamatos elhúzódására, ezért „Magyarországon egy sajátos, a különböző igazgatási modellek egyes elemeit felhasználó, de az azonnali lépéseket, intézkedéseket lehetővé tevő, így a meglévő intézményi alapokat felhasználó, de azt gyökeresen megújító igazgatási rendszert szükséges a felülvizsgálat során kialakítani.”⁹⁰

Ezen indokok alapján 2012. január 1-től az Országgyűlés a 2011. évi CLXI. törvénnyel (Bsz.) egy teljesen új bírói igazgatási szervezetrendszer alakult ki: az Országos Bírószági Hivatal (a továbbiakban: OBH) és az Országos Bírói Tanács (a továbbiakban: OBT), megszüntetve ezzel az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot. Az új rendszer sajátossága, hogy egyszemélyi bírószági központi igazgatás jött létre az OBH elnökével és annak felelőssége mellett, hiszen hozzá kerültek az OIT-ot és annak elnökét korábban megillető jogosítványok (lásd 2. Melléklet). Az elnököt feladatai ellátásában munkaszerve, az OBH segíti, az OBT pedig kontrollálja az OBH elnökének a munkáját.⁹¹

A téma érzékenységet mutatja, hogy több jogvédő szervezet is aggályokat fogalmazott meg a törvényjavaslatokkal kapcsolatban, illetve az elfogadott, de még hatályba nem lépett törvénycsomaggal kapcsolatban.

A Transparency International Magyarország a bíróságok igazgatását érintő törvényjavaslatról kifejtette, hogy magas korrupciós kockázatot hordoz magában, a bírói függetlenséget súlyosan veszélyezteti, valamint az állampolgárok tisztességes eljáráshoz való joga is csorbulhat. A vélemény az igazgatás egyszemélyi vezetésével kapcsolatosan is tartalmaz kétségeket.⁹²

Az EKINT, a Magyar Helsinki Bizottság és a TASZ közös véleményt bocsátott ki az elfogadott igazságügyi törvénycsomagról. Megítélésük szerint az új szabályozás az igazgatás rendszerét nem, csupán az igazgatási döntések meghozatalának folyamatát változtatja meg, ezáltal centralizálja az igazgatást. Úgy gondolják, hogy a szabályozás nem jelent mást, mint a korábbi igazgatási modell módosítását, továbbá utalnak az OIT-ot ért kritikákra. Aggályokat fogalmaztak meg a bírói függetlenség érvényesülése kapcsán és megkérdőjelezzik a hatékony és időszerű működés feltételeinek az érvényesülését. Véleményük szerint az új szabályozás teljes mértékben nélkülözi a nyilvánosságot, továbbá aggályokat fogalmaztak meg az egyszemélyi vezető választása és a jogkörei tekintetében. Állásfoglalásuk szerint az Országos

⁹⁰ <http://www.parlament.hu/irom39/04743/04743.pdf>

⁹¹ LICHTENSTEIN i.m. 335-336

⁹² http://www.transparency.hu/uploads/docs/birosagok_allasfoglalas_TI_20111103.pdf

Bírói Tanács érdemi jogkörökkel nem rendelkezik, ezért nem tudja megfelelően ellátni ellensúlyi tevékenységét.⁹³

6.2.1 Az Országos Bírószági Hivatal elnöke

Az OBH elnöke „a bírói függetlenség alkotmányos elvének megtartásával ellátja a bíróságok igazgatásának központi feladatait, valamint a költségvetési törvény bíróságokról szóló fejezete tekintetében a fejezet irányító hatásköreit, és felügyeletet gyakorol az ítélőtáblák és a törvényszékek elnökeinek igazgatási tevékenysége felett”.⁹⁴ A mandátum betöltésének feltétele, hogy a határozatlan időre kinevezett és legalább öt éves bírói szolgálati viszonyal rendelkező bírák közül kilenc évre az Országgyűlés a képviselők kétharmadának a szavazatával megválassza. Az OBH elnökének megbízatása megszűnik:⁹⁵

- a megbízatási időtartam leteltével,
- a halálával,
- a cselekvőképességet kizáró vagy korlátozó gondnokság alá helyezésével,
- országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati képviselővé vagy polgármesterré történő megválasztásával,
- állami vezetővé történő megválasztásával vagy kinevezésével,
- a bíróságnak vele szemben bűncselekmény miatt szabadságvesztést, közérdekű munkát, illetőleg közügyektől eltiltást kiszabó jogerős határozatával,
- ha büntetőeljárás során jogerős határozattal kényszergyógykezelését rendelték el,
- lemondással,
- összeférhetetlenség kimondásával,
- felmentéssel,
- a tisztségtől való megfosztással.

A Bszi. 70.§ (4) bekezdése arról az esetről rendelkezett, ha az elnök megbízatás a megbízatási idejének lejártával szűnt meg és addig az Országgyűlés nem választott a testület élére új elnököt, akkor az OBH elnöke az új elnök megválasztásáig elnöki jogköröit gyakorolhatta.⁹⁶ Az OBH elnöke egy személyben látja el e feladatokat, ennek megfelelően széles jogkörökkel rendelkezik.

Feladatai a következőképpen csoportosíthatóak:⁹⁷

⁹³ http://www.ekint.org/ekint_files/File/velemen_y_az_igazsagugyi_torvenycsomagrol_ekint_mhb_tasz.pdf

⁹⁴ Bszi. 65.§

⁹⁵ Bszi. 70.§ (1)

⁹⁶ 2012. július 17-én hatályon kívül helyezték a 70. § (4) bekezdését

⁹⁷ Bszi. 77. § (3)

- általános központi igazgatási (pl.: kialakítja, és évente aktualizálja a bírósági igazgatás hosszú távú feladatait és a megvalósításuk feltételeit tartalmazó programot, képviseli a bíróságokat),
- OBH irányításával kapcsolatos (pl.: irányítja az OBH tevékenységét);
- bíróságok költségvetéséhez fűződő (pl.: gyakorolja a bírósági fejezet gazdálkodásával kapcsolatos feladatokat, irányítja a bíróságok belső ellenőrzését),
- statisztikai adatgyűjtéssel, az ügyelosztással és a munkateher mérésével kapcsolatos (pl.: döntés a bírósági statisztikai adatok gyűjtéséről és az adatok feldolgozásával kapcsolatos központi feladatokról),
- személyzeti kérdések (pl.: kiírja a bírói állaspályázatokot, javaslatot tesz a köztársasági elnöknek a bírák kinevezésére és felmentésére)
- bíróságok igazgatása (pl.: jóváhagyja az ítélőtáblák, továbbá a törvényszékek szervezeti és működési szabályzatát, elvégzi a kinevezési jogkörébe tartozó bírósági vezetők vizsgálatát, és ellenőrzi azok végrehajtását, fegyelmi eljárás kezdeményezését javasolhatja),
- képzések (pl.: dönt a központi oktatási feladatokról és felügyeli azok végrehajtását, továbbá meghatározza a regionális képzési feladatokat, és meghatározza a bírák képzési rendszerének és a képzési kötelezettség teljesítésének szabályait)
- tájékoztatással összefüggő feladatai (pl.: félévente tájékoztatja a tevékenységéről az OBT-t, évente tájékoztatja a Kúria, az ítélőtáblák, valamint a törvényszékek elnökeit a tevékenységéről)
- egyéb (pl.: ellátja az ítélőtáblák és a törvényszékek elnökeinek vagyonynyilatkozatával kapcsolatos feladatokat, biztosítja az érdek-képviseleti szervek jogainak gyakorlását, és ellátja a jogszabály által hatáskörébe utalt egyéb feladatokat).
- normaalkotási funkció (szabályzatot, ajánlást alkot vagy ad ki, továbbá határozatot hoz. Ezeket hivatalos lapban közzé kell tenni.)

6.2.2 Az Országos Bírósági Hivatal

Az OBH az elnök munkaszerve, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv. Az elnök előkészíti az OBH elnökének határozatait és gondoskodik azok végrehajtásáról; ellátja az OBT működésével kapcsolatos ügyviteli feladatokat; meghatalmazás alapján képviseli az OBH elnökét és a bíróságokat a bírósági eljárásokban; vezeti a bírák központi személyi nyilvántartását és kezeli a bírói vagyonynyilatkozatok vagyoni részét; ellátja a jogszabály által hatáskörébe utalt egyéb feladatokat. A Hivatalba határozott vagy

határozatlan időtartamra, illetve meghatározott feladatra - hozzájárulásával - bíró is beosztható.⁹⁸

6.2.3 Az Országos Bírói Tanács

Az OBT-t azzal a céllal hozta létre a jogalkotó, hogy az OBH és az OBH elnökének a tevékenységét felügyelje, ellenőrizze. Alapvetően véleményezési, ellenőrzési és javaslattevő jogkörökkel rendelkezik. Egyik legfontosabb jogköre, hogy az OBH elnökének tisztségétől való megfosztását kezdeményezheti az Országgyűlésnél.⁹⁹ Létszáma az OIT tagjainak létszámához igazodik, és annak érdekében, hogy az egyes bírósági szintek arányos és megfelelő képviselete megvalósuljon, a Bszi. meghatározza a Tanács tagjait. E szerint hivatalból tagja a Kúria elnöke, egy ítéltáblai bíró, öt törvényszéki, hét járásbírósági és egy közigazgatási és munkaügyi bírósági bíró.¹⁰⁰ A tagok megválasztására küldött-értekezleten kerül sor, ahol ezzel egyidejűleg megválasztanak tizennégy póttagot is. Az OBT és a tagok mandátuma az első üléstől számított hat évre szól. (Az OBT választott tagjának a tisztségének megszűnését a törvény rendezi.¹⁰¹)

Az OBT tagja jogosult és köteles az OBT munkájában részt venni, feladatai ellátásához jogosult az OBT és az OBH működésével kapcsolatos iratokba betekinteni, az OBH elnökétől adatokat, tájékoztatást kérni, az OBT ülésének napirendjére javaslatot tenni, kérheti a tagsággal kapcsolatban felmerült költségeinek megtérítését.¹⁰²

A Tanácsot elnök vezeti és képviseli, amely tisztséget a tagok félévenként egymást váltva viselik oly módon, hogy elsőként a leghosszabb tartamú bírói szolgálati viszonyral rendelkező bíró tölti be a tisztséget, akit a további tagok a bírói szolgálati viszonyuk időtartamának csökkenő sorrendjében követnek. Az OBT elnökét - akadályoztatása esetén - az elnökhelyettes helyettesíti.¹⁰³

A testület feladatai a következőképpen csoportosíthatók:

- általános központi igazgatási (pl.: ellenőrzi az OBH elnökének központi igazgatási tevékenységét, és szükség esetén az OBH elnöke felé jelzéssel él);
- költségvetési (pl.: véleményezi a bíróságok költségvetésére vonatkozó javaslatot és az annak végrehajtására vonatkozó beszámolót, ellenőrzi a bíróságok gazdálkodását);

⁹⁸ LICHTENSTEIN i.m. 337., Bszi. 86.§, 87.§

⁹⁹ LICHTENSTEIN i.m. 338.

¹⁰⁰ LICHTENSTEIN i.m. 338., Bszi. 91.§ (1)

¹⁰¹ Bszi. 111.§

¹⁰² Bszi. 112.§ (1)

¹⁰³ Bszi. 89. §

- a személyzeti (pl.: meghatározza a pályázat elbírálásánál figyelembe veendő elveket az OBH elnökének és a Kúria elnökének azon jogköre vonatkozásában, amikor az álláshelyet a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázóval kívánja betölteni, évente közzéteszi véleményét az OBH, valamint a Kúria elnökének a bírói, valamint a bírósági vezetői pályázatok elbírálása tekintetében folytatott gyakorlatáról);
- képzésekkel kapcsolatban javaslatot tesz a központi oktatási tervre, és véleményezi a bírák képzési rendszerének és a képzési kötelezettség teljesítésének szabályait; valamint ellátja a jogszabály által hatáskörébe utalt egyéb feladatokat.¹⁰⁴

Az OBT működésének technikai feltételeit az OBH biztosítja. A hatáskörébe tartozó ügyekben ülésen határoz, rendkívüli vagy azonnali intézkedést igénylő esetben más módon is határozhat. A testület szükség szerint, de évente legalább négyszer ülésezik, amelyeket az elnök hív össze. A Tanács akkor határozatképes, ha az ülésen tagjainak legalább kétharmada jelen van. Döntéseit szótöbbséggel hozza, szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt. Ülései a bírák számára nyilvános, kivéve, ha az OBT zárt ülés tartását rendeli el.¹⁰⁵

6.2.4 Az Országos Bírói Tanács tagjainak választása

Az OBT tagjainak első megválasztására 2012 márciusában a bírák küldöttértekezletén került sor. Az első választás szabályait az 1/2012. (I. 9.) OBH Elnöki ajánlás¹⁰⁶ tartalmazta, amely hatályát is veszítette a választásokat követően. A Bszi. is tartalmaz az OBT tagjainak választására vonatkozó szabályokat,¹⁰⁷ ezen belül a 101. § rendelkezik arról, hogy az OBT bírói tagjai és póttagjai jelölésének és választásának részletes szabályait az OBT a szervezeti és működési szabályzatában állapítja meg.

A bírói küldöttek választása több alternatíva alapján történhet.

Az első modell szerint, ha az összbírói értekezletek maradnak, ekkor minden jogalanyisággal rendelkező bíróság választana egy küldöttet. Ha ez a helyi szinteket is érintené, akkor megfontolásra lenne érdemes, hogy a székhelyi bíróságok köré kellene vonni a kisebb helyi bíróságokat, akik így egy képviselőt választanak.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Bszi. 103.§

¹⁰⁵ Bszi. 104.-105. §§, 106. §(1)

¹⁰⁶ 1/2012. (I. 9.) OBH Elnöki ajánlás a 2012 márciusában megalakuló Országos Bírói Tanács tagjait választó küldöttértekezlet résztvevőinek jelölési és választási szabályairól
http://birosag.hu/engine.aspx?page=OBH_Elnok

¹⁰⁷ Bszi. VII. fejezet, 26. pont

¹⁰⁸ Összefoglaló a Magyar Bíróképző Akadémián 2011. június 25-én tartott tanácskozásról
<http://www.mabie.hu/node/1010>

A másik elképzelés esetén a regionalitás elve érvényesülne, amiben egyfajta arányosabb, teljes körűbb képviselet jelenhetne meg. Ez a modell a létszámarányos regionális választáshoz is megfelelőbb lenne. A képviselők közüli szélesebb merítési lehetőséggel biztosítható, hogy ha az adott bíróságon nincs a választásra jogosult számára megfelelő képviselő, akkor egy másik régióban található bíróságról ki lehetne választani a legmegfelelőbb jelöltet.¹⁰⁹

A harmadik modell alapján egy országos lista szerint történő választás elképzelhető lenne. Ez az elképzelés a legdemokratikusabb, mivel ez esetben minden bíróság a saját bírái közül valamilyen mértékű ajánlással jelöltet állíthat, aki felkerülne egy listára. A jelölt adna magáról egy életrajzot vagy egy pályaművet, programot, hogy milyen elképzelései vannak. Erről a listáról kellene kiválasztani a képviselőket a bírósági szervezeti szinteknek megfelelően. Fontos elemként felmerülhet, hogy senki nem szavazhatna a saját bíróságának a bírójára.¹¹⁰

Az OBT tagjainak a választása elektori rendszerben történt. A küldöttek személyére *„bármely bíró írásban tehetett javaslatot a szolgálati helye szerinti törvényszék elnökénél a törvényszék és az adott törvényszéken belül működő helyi és munkaügyi bíróság, ítélőtábla elnökénél az ítélőtábla, valamint a Kúria elnökénél a Kúria bírái közül.”*¹¹¹ Ha a javasolt bíró elfogadta a küldötté jelölést, akkor ez erről szóló nyilatkozatot valamint egy önéletrajzot kellett a bíróság elnökének eljuttatnia, amely tartalmazta a lehetséges OBT tagságára vonatkozó elképzeléseit is. Ezeket az elnök a helyben szokásos módon kihirdeti. Ezt követően a bíróságok küldöttválasztó összbírói értekezletei megválasztották a küldöttjeiket.¹¹² Végül az OBT tizennégy bíró tagját a bírák küldöttértekezlete a küldöttek közül titkosan, szavazattöbbséggel választotta meg.¹¹³

¹⁰⁹ Uo.

¹¹⁰ Összefoglaló a Magyar Bíróképző Akadémián 2011. június 25-én tartott tanácskozásról
<http://www.mabie.hu/node/1010>

¹¹¹ 1/2012. (I. 9.) OBH Elnöki ajánlás a 2012 márciusában megalakuló Országos Bírói Tanács tagjait választó küldöttértekezlet résztvevőinek jelölési és választási szabályairól,
http://birosag.hu/engine.aspx?page=OBH_Elnok, 1.1.

¹¹² Uo. 1.7, 1.8, 5.2

¹¹³ Bszi. 88. § (4)

7. Nemzetközi kitekintés a magyar bíróságok igazgatásának megítélésével kapcsolatban

7.1 A Velencei Bizottság véleménye

7.1.1 A vizsgálat

A Velencei Bizottság jelentésében¹¹⁴ megvizsgálta azokat a 2011-ben elfogadott sarkalatos törvényeket, amelyek az új bírósági igazgatási szervezetrendszerre, valamint a bírák jogállására vonatkoznak.

A jelentés bevezetője a bírói függetlenség elvével foglalkozik. Ezzel összefüggésben megjelöli azokat a deklarációkat, ajánlásokat,¹¹⁵ amelyek ezt az értéket védik, továbbá megemlíti a hatalom megosztásának az elvét, valamint az Alaptörvény azon rendelkezését,¹¹⁶ amely az ítélező bíró függetlenségét és a tisztességes eljáráshoz való jogot állapítja meg. Rögzíti azokat a szempontokat, amelyek a bírói függetlenséget támogatják: a garantált szolgálati idő, a bíró elmozdíthatatlansága, valamint a bíró döntési szabadsága.¹¹⁷

A testület Magyarország Alaptörvényéről szóló állásfoglalásában közölte, hogy a bíróságok önmagában nem csak a hatalmi ágak elválasztásán keresztül érvényesül. Konkrét elveket kell megfogalmazni a bírói függetlenségről, és az önigazgatás garanciáiról az Alaptörvényben.¹¹⁸

A Bszi. 3.§-a csak az ítélező bíró függetlenségét rögzíti, ezzel ellentétben az Alaptörvény a bírói függetlenség alkotmányos alapelvét fogalmazza meg, aminek csupán egy része az ítélező bíró függetlensége. A bíróságokra vonatkozó alapelvek tágak és általánosak. A testület arra ösztönzi a magyar hatóságokat, hogy a bírói szféra tekintetében megvalósuló változások legyenek összhangban a jogállamiság és a hatalom megosztásának az alapelveivel, valamint a függetlenség, pártatlanság, állandóság garanciáival.¹¹⁹

¹¹⁴ CDL-AD 2012(001)

[http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)001-e.pdf)

¹¹⁵ ENSZ általános alapelvei; EJEE; EU Alapjogi Charta; Európa Tanács CM ajánlása a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról, elmozdíthatatlanságáról CM/Rec(2010)12; a VB bírói kinevezésekről valamint a bíróságok függetlenségéről, továbbá az Alaptörvényről szóló állásfoglalása; és a bangalori alapelvek

¹¹⁶ Alaptv. 26.cikk (1) bekezdés és a XXVII. cikk

¹¹⁷ CDL-AD 2012(001) 14.

¹¹⁸ CDL-AD 2011 (016) 102.

[http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-E.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-E.pdf) és CDL-AD 2012(001) 16.pont

¹¹⁹ CDL-AD 2012(001) 22.

7.1.2 A részletes vélemény

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanáccsal kapcsolatban megállapították, hogy a független bírák képviselete erős, a Hivatal az igazságügyért felelős miniszter bíróságokkal kapcsolatos feladatai jelentős részét átvette, ezzel ténylegesen független igazságszolgáltatás jött létre, ami jelentős fejlődésnek mondható. A Bizottság aggályosnak tartotta, hogy egy személy kezében nagy hatáskör összpontosul, ezért javasolja, hogy ezen kérdésekben a Tanács, vagy az elnök a Tanáccsal együtt döntsön.¹²⁰

A Tanács tagállamaiban a bírósági igazgatásért felelős személyek vagy testületek széles jogkörökkel vannak felruházva, de ott sem fordul elő, hogy csak egy személy kezében összpontosuljanak a hatáskörök, különösen úgy, hogy ez a személy demokratikusan ne lenne felelősségre vonható. Azokban az országokban, ahol az igazságügyi miniszter közvetlenül felel a bíróságok igazgatásáért, rövidebb mandátummal rendelkezik és a legfontosabb döntések meghozatalában személyesen vesz részt. A Bizottság üdvözli, hogy az igazságszolgáltatás működése a kormány közvetlen befolyása alól mentes. A testület nem tudta kideríteni, hogy a korábbi szervezetrendszer miért nem reformálták meg annak érdekében, hogy az előbbieken említett problémák megoldódjanak. Álláspontjuk szerint ezt meg lehetett volna tenni, ha a korábbi Tanács tagjait mentesítik egyéb kötelezettségeik alól, ezzel lehetővé téve a gyakoribb ülésezést, a bírósági vezetők helyett pedig több fiatal bíró venne részt a tanácskozásokon. Az igazságszolgáltatás további lényeges „felhasználói” (ügyvédek, civil szervezetek) sajnos teljes egészében kimaradtak.¹²¹

A Hivatal elnöke hosszú, kilenc éves mandátummal rendelkezik, ami pozitív, hiszen a megbízási ideje elválik a parlamenti mandátumtól. A Bizottság szerint ugyanakkor erősen kétséges a tekintetben, hogy ezt az ellenőrzést a sarkalatos törvény megfelelően tudja biztosítani.¹²²

Minden közigazgatási hatáskör, ami az OIT elnökéhez tartozott, azokat az OBH elnöke megörökölte. A hatáskörök tekintetében az elnöknek kiemelkedően erős pozíciója van.¹²³

A Bizottság aggasztónak találta, hogy egy személyt ilyen széleskörű bírósági igazgatási hatáskörökkel ruháztak fel, továbbá azt is kifogásolta, hogy egyes hatáskörök

¹²⁰ CDL-AD 2012(001) 23-25.

¹²¹ CDL-AD 2012(001) 27-29.

¹²² CDL-AD 2012(001) 30.

¹²³ CDL-AD 2012(001) 31-32.

nincsenek pontosan meghatározva, csak körülírva találhatók meg a jogszabályban. Különösen igaz ez a parlament jogköreivel kapcsolatban.¹²⁴

A Velencei Bizottság elismeri, hogy a törvények előírják az elnök tevékenységének az átláthatóságát. Ennek biztosítása érdekében az OBH elnöke köteles beszámolni a tevékenységéről félévente az Országos Bírói Tanácsnak, évente a Kúria elnökének, az ítélőtáblák elnökeinek és a törvényszékek elnökeinek. Ezen túlmenően az Országgyűlés felé évente köteles beszámolni a bíróságokról és az igazgatásuk általános helyzetéről.¹²⁵

Az elnök kilenc évre nyeri el a mandátumát. A hivatali idejének, továbbá a széles hatásköreinek köszönhetően a megválasztásához magas demokratikus legitimitáció és szigorú felelősségre vonási szabályok szükségesek.¹²⁶

A bizottság elismeri, hogy az elnök bizonyos fokig felelősséggel tartozik a Tanács felé, hiszen a Tanács vizsgálhatja a központi igazgatási tevékenységeket, probléma esetén azokat jelezheti az elnöknek, javaslatot tehet a bírósági szervezetet érintő jogalkotási tevékenységre, véleményezheti az elnök által hozott ajánlásokat, szabályzatokat, valamint a bírósági szervezet költségvetéséről és annak végrehajtásáról is állást foglalhat.¹²⁷

Az elnök eltávolítására akkor kerülhet sor, ha a tisztségre érdemtelen. Az elszámoltathatóság hiánya közvetlenül hatással van az elnök demokratikus legitimitációjára, ha a parlament által meghatározott hatáskörök ellenőrzése kontrollálatlanul marad, valamint akkor, ha az elnök hivatali ideje lejár, és az új jelölt nem kapta a meg az Országgyűléstől a megbízásához szükséges szavazatokat. Ilyen esetben az elnök addig hivatalában maradhat, amíg a parlament nem választja meg az utódját.¹²⁸

A Velencei Bizottság erősen kiáll a független bírói tanácsok mellett, amelyek fontos jogkörökkel rendelkeznek a bírák kinevezése során, valamint az életpályájukkal kapcsolatos szabályozásban, ugyanakkor nem zárja ki a miniszteri szintű döntéshozatali eljárásokat sem. Ennek az a feltétele, hogy a bírói függetlenség elvét ne tudja befolyásolni a miniszter.¹²⁹

Az Országos Bírói Tanács a bírósági központi igazgatás felügyelő szerve. A Velencei Bizottság szerint a testület összetétele problematikus, túlságosan zárt rendszert hozott létre, amely nem tud megfelelően fellépni a külső szükségletekkel szemben, hiszen az igazságszolgáltatás „felhasználói” (civil szervezetek, jogász szervezetek, ügyvédek stb.)

¹²⁴ CDL-AD 2012(001) 35-36.

¹²⁵ CDL-AD 2012(001) 37.

¹²⁶ CDL-AD 2012(001) 38.

¹²⁷ CDL-AD 2012(001) 39.

¹²⁸ CDL-AD 2012(001) 42-43.

¹²⁹ CDL-AD 2012(001) 44.

képviselői kimaradtak a Tanácsból. A hatásköreiből következően alig tud hatékony felülvizsgálatot gyakorolni.¹³⁰

A Velencei Bizottság szerint az OBT egy olyan bírói öngazgatási szerv, amelynek minden tagja bíró, és alig rendelkezik olyan jelentős jogkörökkel, amelyek fontosnak tekinthetők, és szerepe a bírói öngazgatásban elhanyagolható.¹³¹

7.2 Konklúzió

A Velencei Bizottság állásfoglalásának hatására, valamint az Európai Bizottsággal folytatott egyeztetések eredményeként 2012. július 17-i hatállyal módosultak a bírósági szervezetet szabályozó törvények egyes rendelkezései.

7.2.1 Az Országos Bírósági Hivatal elnökének módosított jogkörei¹³²

- jelzéssel élhet a Kúria elnöke felé, ha észleli, hogy a joggyakorlat egységének megteremtése érdekében jogegységi eljárás lefolytatása szükséges
- az Országos Bírói Tanáccsal meg kell egyeznie a költségvetéséről
- félévente az Országgyűlés igazságüggyel foglalkozó bizottságának is beszámol az igazgatási tevékenységről,
- az általa kiadott szabályzatok az Alkotmánybíróság által vizsgálhatók
- az OBH elnöke csak a kinevezési jogkörébe tartozók esetében kezdeményezheti fegyelmi eljárás megindítását

A következő jogkörök az OBH elnökétől az OBT-hez kerültek, vagy az elnök a döntését csak akkor hozhatja meg, ha a Tanács ehhez hozzájárul:

- az OBT jogosult eljárni a soron kívüli eljárás elrendelése, az összeférhetetlenség alóli mentesítés, a felmentett és a tisztségéről lemondó bíró munkavégzési időtartamának meghatározása kérdésében
- az OBH elnökének a bírói pályázati rangsortól való eltérés esetén az OBT által kidolgozott elvek alapján kell eljárnia.

7.2.2 Az Országos Bírói Tanács összetételének változása¹³³

Az OBT ülésein tanácskozási joggal vesz részt az OBH elnökén és az igazságügyért felelős miniszteren kívül a Legfőbb Ügyész, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, valamint a

¹³⁰ CDL-AD 2012(001) 44.45.47.48.

¹³¹ CDL-AD 2012(001) 50.

¹³² http://birosag.hu/resource.aspx?ResourceID=Valtozo_jogszabalyok_ff

¹³³ http://birosag.hu/resource.aspx?ResourceID=Valtozo_jogszabalyok_ff

Magyar Országos Közjegyzői Kamara elnöke. A törvénybe bekerültek a résztvevők helyettesítésére vonatkozó szabályok is.

7.2.3 Az Országos Bírói Tanács jogkörei¹³⁴

- ha nincs helyettesítésre jogosult általános elnökhelyettes vagy elnökhelyettes az OBH elnökét az OBT elnöke helyettesíti
- indítványozhatja az OBH elnökénél a jogszabályalkotásra vonatkozó javaslat előterjesztését azon szerv vagy személy felé, aki jogszabályalkotás kezdeményezésére jogosult
- meghatározza azokat az elveket, amelyek az ügyek áthelyezésének alapjául szolgálhatnak
- megállapítja azokat a szabályokat, amelyek alapján az OBH elnöke vagy a Kúria elnöke a bírói pályázatok rangsorától eltérhet
- a tárgyévet megelőzően meghatározza tárgyévi költségvetését, majd arról megállapodik az OBH elnökével

A Kúria teljes ülése, valamint bármely ítélőtábla, törvényszék összbírói értekezlete kezdeményezheti az OBT feladatkörébe tartozó kérdés napirendre vételét.

7.2.5 A szolgálati bíróság vonatkozásában történt változások¹³⁵

- a bírók fegyelmi ügyeivel, valamint az ezekkel összefüggő kártérítési ügyekben, továbbá a bíró munkájának szakmai és a bírói vezetők igazgatási munkájának értékelésével kapcsolatos jogvitákban jár el
- ügyrendjét maga alakítja ki, amit az OBT hagy jóvá

7.3 A módosítások visszhangja itthon

2012 szeptemberében a Magyar Helsinki Bizottság, Az EKINT és a TASZ értékelték a módosított bírósági törvényeket.¹³⁶ Állásfoglalásuk első pontjában utalnak a Velencei Bizottság korábbi állásfoglalására,¹³⁷ melyben a testület kifejtette, hogy az Alaptörvény nem biztosítja megfelelően a bírói függetlenség alapvető garanciáit. A tanulmány második pontja az OBH elnök státuszával és az öngazgatás teljes hiányával foglalkozik. A módosítás eltörölte

¹³⁴ Uo.

¹³⁵ http://birosag.hu/resource.aspx?ResourceID=Valtozo_jogszabalyok_ff

¹³⁶ Assessment of the Amended Hungarian Laws on the Judiciary, http://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-HCLU-EKINT_Assessment_of_the_Amended_Hungarian_Laws_on_the_Judiciary_092012.pdf

¹³⁷ [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-E.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-E.pdf)

azt az alkotmányellenes szabályt, mely szerint az OBH elnöke a hivatali idejének lejártá után addig hivatalában maradhatott, ameddig az Országgyűlés nem választotta meg az utódát. Érthetetlen számukra, hogy ennek a szabálynak az eltörlését ugyanaz kezdeményezte, aki a bevezetésére vonatkozó javaslatot benyújtotta. A közös értékelés a valódi bírói önigazgatást sürgeti. Úgy gondolják, hogy a változások továbbra sem ruházzák fel az OBT-t a szükséges hatáskörökkel. A harmadik pontban kiemelték, hogy az OBH elnökét a parlament választja és nem a bírák, ezért az elnök döntései nem tekinthetők a bírói önigazgatás megtestesítőjének. Elismerték, hogy az OBH elnöke korlátozott felelősséggel rendelkezik az OBT előtt, amelynek tagjai sok szempont alapján függetlenek az OBH elnökétől. Úgy gondolják, hogy a módosítások látszólag korlátlan vétőjogot biztosítanak az OBT-nek az OBH elnök döntései meghozatalánál, különösen igaz ez a bírói kinevezési rangsor megváltoztatására, ugyanakkor az elnök minden esetben indoklásra köteles, ha eltér a rangsortól. Ennek következtében az elnök diszkrecionális jogköre megszűnik a módosítások hatására. A módosítás a bírák számára lehetőséget teremt, hogy az OBH elnök döntéseivel szemben alkotmányjogi panasszal élhessen,¹³⁸ továbbá lehetőség van közigazgatási, munkaügyi jogorvoslat igénybevételére. Kiemelik az OBT költségvetési függetlenségét,¹³⁹ valamint tanácskozási joggal rendelkezők és ad hoc szakértők részvételét az ülésein.¹⁴⁰

7.4 A Velencei Bizottság monitoringjának megállapításait tartalmazó véleménye a bírói szervezetet érintő alapvető szabályozás módosításáról

2012 szeptemberében a Velencei Bizottság delegációja egynapos szakértői konzultációra érkezett Budapestre azzal a céllal, hogy közvetlenebb tájékoztatást kapjanak az igazságszolgáltatás működéséről, valamint a Bszi. és Bjt. módosításokról a készülő jelentésükhöz kapcsolódóan.¹⁴¹

A testület ezzel összefüggésben készült jelentése 2012. október 15-én került elfogadásra.¹⁴² A Bizottság megállapította, hogy az OBH-elnök kinevezésére vonatkozó szabályokat a módosítások sem változtatták meg. Itt utalnak előző véleményükre,¹⁴³ amelyben sajnálattal vették tudomásul, hogy az OBH elnök személyére a törvény semmilyen specifikus, különleges tapasztalatot nem határoz meg, bár ez elvárható volna. A Bizottság üdvözlöi a Bszi. 103. §. (3) a) pontját, amely szerint az OBT személyes meghallgatás alapján előzetes

¹³⁸ Bszi. 77/A. §

¹³⁹ Bszi. 104. § (1)

¹⁴⁰ Bszi. 106. § (1)

¹⁴¹ http://hvg.hu/itthon/20120924_Budapesten_vizsgalodott_a_Velencei_Bizott

¹⁴² CDL-AD (2012)020, [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)020-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)020-e.pdf)

¹⁴³ CDL-AD (2012)001

véleményt nyilvánít az OBH elnökének és a Kúria elnökének tisztségére jelölt személyéről. További pozitívumként ismerték el, hogy az OBH elnöke nem újraválasztható és hivatali idejének lejárta után nem maradhat hivatalában az utódjának a megválasztásáig, hanem erre az időszakra a helyébe az alelnök, mint ügyvezető elnök lép.¹⁴⁴

A testület üdvözölte, hogy az OBH elnök hatásköreinek jelentős része áttelepült az OBT-hez, azonban kiemelik, hogy a Bszi. 103. § (3) b) pontja értelmében az elnök még mindig eltérhet a bírói kinevezési rangsortól. Úgy gondolják, hogy a hatáskör átcsoportosítás és az ehhez hasonló módosítások elengedhetetlenek a jogállamiság¹⁴⁵ és a bírói függetlenség megfelelő érvényesüléséhez. A Bizottság pozitív változásként értékelte, hogy a Bszi. 76.§ (1) d) pontja alapján az OBH elnök jogalkotás kezdeményezési jogköre konkrétabbá vált, hiszen önmaga nem kezdeményezhet jogszabályok alkotását, viszont javaslatot tehet az jogszabályalkotás kezdeményezésére a jogosultaknál.¹⁴⁶

A Velencei Bizottság szerint az OBH-elnök felelősségre vonhatóságának feltételeit összességében a módosított törvény megnöveli, megerősíti az elnök döntésindokolási és egyéb jelentéstételi kötelezettségével, valamint a döntései ellen bírák által kezdeményezhető jogorvoslati jogokkal (közigazgatási, munkaügyi, alkotmányjogi panasz).¹⁴⁷

Az OBT hatáskörei jelentős módosításokon estek át, hiszen az OBH elnökének egyes jogköreit áttelepítették. Ezek nagyon fontos kérdésekhez kötődnek, mint például az ügyelosztáshoz, a munkateher-méréséhez, az általános igazgatáshoz, vagy a humán erőforrások igazgatásához (bírák kinevezése, teljesítményértékelése, nyugdíjazása). A Bszi. 88. § (1) bekezdés szerint az OBT a bíróságok központi igazgatásának felügyeleti testülete, amely a végrehajtott módosítások nyomán valamelyest megalapozottnak tűnik a Velencei Bizottság számára, azonban megállapították, hogy az OBH elnökének jogkörei még így is jóval meghaladják az OBT hatásköreit.¹⁴⁸

A Velencei Bizottság fontosnak tartja az OBT pluralisztikus összetételét, ellenben véleményük szerint ez nem azzal jön létre, hogy a nem bíró tagoknak tanácskozási jogot adományoznak, hanem ha ők is teljes szavazati joggal részt tudnak venni a Tanács munkájában. A Bszi. 89. § (2) bekezdés alapján szabályozott rotációs rendszer az OBT elnök

¹⁴⁴ CDL-AD (2012)020, 4.

¹⁴⁵ CDL-AD (2011)003rev, [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)003rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)003rev-e.pdf)

¹⁴⁶ CDL-AD (2012)020, 5-6.

¹⁴⁷ CDL-AD (2012)020 6.

¹⁴⁸ CDL-AD (2012)020 6-7.

tekintetében meggyengíti az OBT-t és annak kapacitását az OBH elnök tevékenysége elleni fellépés esetében.¹⁴⁹

A testület az OBT tevékenységét üdvözölte a Bszi. azon szabályai¹⁵⁰ alapján, amelyek a megfelelő, hatékony működés céljával összeegyeztethetően az OBT összehívására, valamely kérdés napirendre vételére, a nem bíró tagok helyettesítésére, valamint az ülés nyilvánosságára és a zárt ülés tartásának eseteire vonatkoznak.¹⁵¹

¹⁴⁹ CDL-AD (2012)020 7-8.

¹⁵⁰ Bszi. 105. § (2), 106. § (2), 106. § (3).

¹⁵¹ CDL-AD (2012)020 8.

8. De lege ferenda javaslatok

Véleményem szerint a szervezeti reform szükséges és időszerű volt, viszont a bíróságok működéséhez szükséges feltételek megfelelő biztosításához, tevékenységük fejlesztéséhez, a magasabb színvonalú ítélkezés megteremtéséhez a következő szempontok bevezetését megfontolandónak tartom a hazai szabályozásban.

Az osztrák rendszerben¹⁵² meghonosodott bírósági vizsgáló intézményének átültetése hozzájárulhatna a bírósági szervezetben fellelhető hibák kimutatására és ezek megfelelő időben történő orvoslására, amely hozzájárulhatna a szervezet és az ítélkezés minőségének megfelelő szinten tartásához.

A holland modellben¹⁵³ a bíróságok költségvetésének kialakítása megfontolandó lehet a magyar szabályozás számára. Hollandiában a Bírói Tanács egyik fontos feladata a bíróságok költségvetésével kapcsolatos, hiszen ez felel a költségvetés bíróságok közötti elosztásáért. Az egyes bíróságok költségvetését az előző költségvetési ügyben általuk kezelt ügyek száma és az elintézésükhöz szükséges átlagidő alapján kapják. Ezzel egy rugalmas rendszert hoztak létre, de mégis rá vannak kényszerítve a bíróságok arra, hogy az ügyeket a lehető legrövidebb idő alatt fejezzék be. Az átlagos idő meghatározására országosan kerül sor öt évenként, az ügyeket pedig negyven kategóriába sorolják. A szabályozás szankciós eleme, hogy amennyiben egy adott bíróság túlkötelezik, a következő évben a tervezett bevételei csak egy részét kapja meg. A magyar bírósági rendszerben is megvalósítható lenne hasonló forráselosztás. A jogszabályokban meghatározott határidők alapján, figyelemmel a szervezeti struktúrára és az ügyviteli sajátosságokra napjainkban pontosan kiszámítható, hogy a határidők betartásához mely bíróságokon, milyen ügyszakban hány bíróra, tisztviselőre lenne szükség. Ezen elvek figyelembe vételével a bíróságok költségvetési forrásait hatékonyabban meg lehetne állapítani.¹⁵⁴

Álláspontom szerint az olasz szabályozásra tekintettel az OBT tagjainak száma jogtudósokkal kibővíthető lenne, akiknek tevékenysége hozzájárulna a bírói szervezeti szabályozás megfelelő működéséhez, állandósulásához, tartósságához és a testületet érintő alapelvek és garanciák maradéktalan érvényre juttatásához.

Megfontolásra méltó lenne az OBH elnökének és az OBT feladat- és hatásköreinek átalakítása oly módon, hogy a fékek és ellensúlyok elve minél magasabb szinten

¹⁵² EKINT 49-50.

¹⁵³ EKINT 61.

¹⁵⁴ EKINT, 62.

érvényesüljön a bíróságok központi igazgatásában, ezzel kihangsúlyozva a Bszi. 65.§¹⁵⁵ és 81.§ -ban¹⁵⁶ támasztott rendelkezéseknek való megfelelést.

¹⁵⁵ Az OBH elnöke a bírói függetlenség alkotmányos elvének megtartásával ellátja a bíróságok igazgatásának központi feladatait, valamint a költségvetési törvény bíróságokról szóló fejezete tekintetében a fejezet irányító hatásköreit, és felügyeletet gyakorol az ítélőtáblák és a törvényszékek elnökeinek igazgatási tevékenysége felett.

¹⁵⁶ Az OBT a bíróságok központi igazgatásának felügyeleti testülete.

9. Összegzés

Dolgozatommal igyekeztem bemutatni a magyar bírósági belső igazgatás rendszerét és annak változásait.

A téma kiindulópontjaként górcső alá vettem a terület alapelveit és elvi szabályait. A nemzetközi modellek elemzése során megismertem az európai területszabályozási módszereket.

A magyar alkotmánybírósági gyakorlatból képet kaptam a taláros testület által megfogalmazott gyakorlati problémákról a kapcsolódó szervezeti elvek vonatkozásában, valamint a hazai szabályozás gyenge pontjairól.

Az elmúlt évtizedben megvalósult szervezeti változások elemzése után megállapítható, hogy a bírósági igazgatás szabályai pozitív irányba mozdultak el, de további változtatásokra van szükség.

Megoldásra váró kérdésként felmerült a dolgozat témáját érintően a külső igazgatás feletti kontrollal kapcsolatos problémafelvetés, amelynek behatóbb vizsgálatát az értekezés terjedelmi korlátaira tekintettel mellőzni kívánom. Mindezek ellenére további lehetséges kutatások, vizsgálatok tárgyát képezheti, hogy megvalósul-e Magyarországon a külső igazgatás feletti kontroll, vagy sem? Kik részéről, milyen típusú ellenőrzés valósulhat meg? Dolgozatomban ismertettem az OBH elnök döntése ellen bírák által igénybe vehető közigazgatási, munkaügyi jogorvoslatot, valamint a bírák által kezdeményezhető alkotmányjogi panasz intézményét.¹⁵⁷ A bemutatott intézmények mellett felmerülhet az Országgyűlés Alkotmányügyi Bizottsága, az igazságügyi miniszter és az ombudsman által gyakorolható ellenőrző szerep a bíróságok igazgatási tevékenysége felett.

¹⁵⁷ Lásd 7.4

10. Forrásjegyzék

Felhasznált irodalom

1. BADÓ ATTILA-BÓKA JÁNOS: Európa kapujában-reform-igazság-szolgáltatás. Bíbor Kiadó, Miskolc 2002.
2. BADÓ ATTILA (szerk.): A bírói függetlenség, a tisztességes eljárás és a politika. Gondolat Kiadó, 2011.
3. CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. HVG-ORAC, Budapest, 2007.
4. FLECK ZOLTÁN: Bíróságok mérlegen. I. kötet, Pallas Tudástár, 2008.
5. FLECK ZOLTÁN: Jogállam és igazságszolgáltatás a változó világban. Pallas Páholy - Gondolat Kiadó 2008.
6. HOLLÓ ANDRÁS – BALOGH ZSOLT (szerk.) Az értelmezett alkotmány. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2005.
7. JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány Kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.
8. KUKORELLI ISTVÁN: Alkotmánytan I. Osiris, Budapest, 2007
9. POKOL BÉLA: A bírói hatalom. Századvég, 2003
10. SCHANDA BALÁZS – VARGA ZS. ANDRÁS: Láttelek közjogunk elmúlt évtizedéről. PPKE JÁK, Budapest 2010.
11. TÓTH JUDIT – LEGÉNY KRISZTIÁN: Összehasonlító alkotmányjog. Complex Kiadó, Budapest, 2006
12. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ (szerk.): A mi alkotmányunk. Complex Kiadó, Budapest, 2006.
13. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. HVG ORAC, Budapest, 2012.

Felhasznált internetes források

1. Az Európai Bizottság sajtóközleménye „gyorsított jogsértési eljárásról”
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/24&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en> (2012. 09.26.)

2. Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről
http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/01BD2C9F-96C5-4AC7-A4F6-389A89ACEE24/0/HUN_CONV.pdf (2012.08.29.)
3. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (Magyar ENSZ Társaság)
<http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/203> (2012.08.29.) (Az Egyezmény angol nyelvű eredeti szövege elérhető az ENSZ honlapján:
<http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/ccpr.pdf>)
4. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL 2007/C 303)
<http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303HU.01000101.htm> (2012. 08.29.)
5. Az Európai Unió Bíróságának C-286/12. számú ügye
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=129324&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=51669> (2012. 11. 23.)
6. Hack Péter, Majtényi László, Szoboszlai Judit: Bírói függetlenség, számonkérhetőség, igazságszolgáltatási reformok (Eötvös Károly Intézet, Budapest)
http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/biroi_fuggetlenseg.pdf (2012.09.28.)
7. Európa Tanács Miniszteri Bizottság R (94) 12 számú Ajánlása A bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről
[http://www.europatanacs.hu/pdf/CMRec\(94\)12.pdf](http://www.europatanacs.hu/pdf/CMRec(94)12.pdf) (2012.09.29.)
8. Horváth Péter: A bírósági rendszer Olaszországban. Politikatudományi szemle 2002. évi 3. szám. http://poltudszemle.hu/szamok/2002_3szam/2002_3_horvath.pdf, (2012. 11. 24.)
9. Változó jogszabályok a bírósági eljárást, a bírósági szervezetet érintően
http://birosag.hu/resource.aspx?ResourceID=Valtozo_jogszabalyok_ff (2012. 10.10.)
10. Lichtenstein József: Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács,
<http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/001Lichtenstein.pdf> (2012.10.14.)
11. A megyei bírósági elnöki értekezlet ajánlásai és javaslatai az OIT részére, Bírák Lapja, 2002. évi 2. sz.,
http://www.mabie.hu/sites/mabie.hu/files/birak_lapja/BL.2002.XII.2.sz..pdf (2012.10.15.)
12. Szőke Livia: A bírói öngazgatás megszüntetése,
http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/kp_a_biroi_onigazgatas_megszuntetese_120313.pdf (2012. 09.26.)
13. Bolgár György Fleck Zoltánnal készített interjúja a bírósági igazgatási szervezet átalakításáról,
http://www.galamus.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=94146%3Abolgar-gyoergy-interjui-a-galamusban-2011-oktober-5&catid=69%3Abolgar-gyoergy-megbeszeljuek&Itemid=106&limitstart=2 (2012. 10. 24.)

14. Átvilágító tanulmány a magyar igazságszolgáltatás helyzetéről és az 1997. évi reformtörvények hatályosulásáról, Pécs, 2007 szeptember
http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=OIT_BirosagiReformrol (2012. 11.20.)
15. 86/2008 (IV. 15) OIT határozat a bírósági reform végrehajtásával kapcsolatos vizsgálatokra és javaslatokra vonatkozó állásfoglalásról
http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=OIT_BirosagiReformrol (2012. 11. 20.)
16. Összefoglaló a Magyar Bíróképző Akadémián 2011. június 25-én tartott tanácskozásról,
<http://www.mabie.hu/node/1010> (2012. 11. 22.)
17. T/1864. számú törvényjavaslat a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló egyes törvények módosításáról
<http://www.parlament.hu/irom39/01864/01864.pdf> (2012. 11. 22.)
18. A megyei bírósági elnöki értekezlet ajánlásai és javaslatai az OIT részére, Bírák Lapja, 2002. évi 2. sz.,
http://www.mabie.hu/sites/mabie.hu/files/birak_lapja/BL.2002.XII.2.sz..pdf
(2012.10.15.)
19. T/4743. számú törvényjavaslat a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
<http://www.parlament.hu/irom39/04743/04743.pdf> (2012. 11. 22.)
20. A Transparency International Magyarország álláspontja a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló T/4743. számú törvényjavaslatról és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló T/4744. számú törvényjavaslatról,
http://www.transparency.hu/uploads/docs/birosagok_allasfoglalas_TI_20111103.pdf
(2012. 11. 22.)
21. Az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért közös véleménye az elfogadott igazságügyi törvenycsomagról
http://www.ekint.org/ekint_files/File/velemeney_az_igazsagugyi_torvenycsomagrol_ek_int_mhb_tasz.pdf (2012. 11. 22.)
22. 1/2012. (I. 9.) OBH Elnöki ajánlás a 2012 márciusában megalakuló Országos Bírói Tanács tagjait választó küldöttértekezlet résztvevőinek jelölési és választási szabályairól
http://birosag.hu/engine.aspx?page=OBH_Elnok (2012. 11. 22.)
23. CDL-AD 2012(001) a Velencei Bizottság véleménye a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvényről
[http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)001-e.pdf) (2012. 09.15.)
24. CDL-AD 2011 (016) a Velencei Bizottság véleménye Magyarország új alkotmányáról
[http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-E.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-E.pdf) (2012.09.16.)

25. Budapesten vizsgálódott a Velencei Bizottság
[http://hvg.hu/itthon/20120924 Budapesten vizsgalodott a Velencei Bizott](http://hvg.hu/itthon/20120924_Budapesten_vizsgalodott_a_Velencei_Bizott), (2012. 11. 24.)
26. Értékelés a módosított magyar bírói törvényekről,
[http://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-HCLU-EKINT Assessment of the Amended Hungarian Laws on the Judiciary 092012.pdf](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-HCLU-EKINT_Assessment_of_the_Amended_Hungarian_Laws_on_the_Judiciary_092012.pdf) (2012. 11. 23.)
27. A Velencei Bizottság véleménye a (2012)001-es állásfoglalásukon alapuló bírói szervezetet érintő alapvető szabályozás módosításáról,
[http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)020-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)020-e.pdf), (2012. 11. 24.)
28. A Velencei Bizottság jelentése a jogállamiságról,
[http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)003rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)003rev-e.pdf), (2012. 11. 24.)

Felhasznált jogszabályok és AB határozatok

29. Magyarország Alaptörvénye, 2011. április 25.
30. 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
31. 2010. évi CLXXXIII. törvény egyes törvényeknek a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló módosításáról
32. 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
33. 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról
34. 53/1991 (X. 31.) ABH
35. 38/1993 (VI. 11.) ABH

1. Melléklet

OIT elnök jogkörei az 1997. évi LXVI. törvény alapján

2011. 03. 01. előtt

Az OIT elnöke

- a) összehívja és vezeti az OIT üléseit,
- b) képviseli az OIT-t, ideértve a 39. § g) pontjában meghatározott feladatok ellátását is,
- c) ellátja az államháztartásról szóló törvényben és más jogszabályokban a költségvetési fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetője számára meghatározott feladatokat a bíróságok költségvetési fejezete tekintetében,
- d) aláírja az OIT határozatát és az annak alapján kiadott okiratokat,
- e) irányítja a Hivatal vezetőjének tevékenységét.

Az OIT elnökét az OIT bírói tagjai közül választott elnökhelyettes helyettesíti.

Az OIT elnöke évente tájékoztatja az Országgyűlést a bíróságok általános helyzetéről és az OIT igazgatási tevékenységéről.

2011. 03. 01. után

Az OIT elnöke

- a) összehívja és vezeti az OIT üléseit,
- b) aláírja az OIT határozatát és az annak alapján kiadott okiratokat,
- c) képviseli az OIT-t,
- d) ellátja az államháztartásról szóló törvényben és más jogszabályokban a költségvetési fejezet irányítását ellátó szerv vezetője számára meghatározott feladatokat a bíróságok költségvetési fejezete tekintetében,
- e) gyakorolja a bírósági fejezet gazdálkodásával kapcsolatos feladatokat,
- f) évente egyszer tájékoztatja az ítélőtáblák és a megyei bíróságok elnökeit, valamint az OIT-t a tevékenységéről,
- g) kinevezi és felmenti az ítélőtáblák és a megyei bíróságok elnökeit, elnökhelyetteseit, valamint a bíróságok kollégiumvezetőit,
- h) irányítja és ellenőrzi - a helyi bírósági elnökök kivételével - a bírósági elnökök igazgatási tevékenységét, ennek során: figyelemmel kíséri a bíróságok igazgatására vonatkozó szabályok érvényesülését, az eljárási határidők és az ügyviteli szabályok megtartását, mindezek érdekében vizsgálatot rendel el,
- i) a vizsgálat megállapításaitól függően megteszi a hatáskörébe tartozó intézkedéseket, és ellenőrzi azok végrehajtását, fegyelmi eljárás kezdeményezését javasolhatja,
- j) ellátja az ítélőtáblák és a megyei bíróságok elnökeinek vagyoni nyilatkozatával kapcsolatos feladatokat,
- k) elvégzi a kinevezési jogkörébe tartozó bírósági vezetők vizsgálatát,
- l) az OIT tagjának javaslatára kivételesen indokolt esetben elrendelheti a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyek során kívüli intézkedését,
- m) indítványt tesz a Legfelsőbb Bíróság részére másik bíróság kijelölésére, ha az az ügyek észszerű időn belül való elbírálásának biztosítása érdekében szükséges,
- n) kinevezi és felmenti a Hivatal vezetőjét és helyettesét,
- o) irányítja a Hivatal tevékenységét,
- p) jóváhagyja a Hivatal szervezeti és működési szabályzatát,
- q) a bíróságok véleményét a Hivatalon keresztül beszerelve és összegezve, véleményezi - az önkormányzati rendeleteket kivéve - a bíróságokat érintő jogszabályok tervezetét,
- r) kiírja a bírói álláspályázatokat,
- s) javaslatot tesz a köztársasági elnöknek a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényben meghatározott esetekben a bírák kinevezésére,
- t) dönt a megyei bíróság és helyi bíróság bírójának a megyei bíróság illetékességi területén kívüli, illetve az ítélőtábla bírójának más szolgálati helyre történő kirendeléséről,
- u) a két ülés között megtett intézkedéseiről tájékoztatja az OIT-t,
- v) ellátja a jogszabály által hatáskörébe utalt egyéb feladatokat, továbbá az OIT szervezeti és működési szabályzatában meghatározott feladatokat.

Az OIT elnöke döntéseinek közlésére a 45/B. § (1) bekezdésében, közzétételére a 45/B. § (2) bekezdésében foglaltakat megfelelően alkalmazni kell.

Az OIT elnökét akadályoztatása esetén - ideértve azt az esetet is, ha a tisztség nincs betöltve - az OIT bírói tagjai közül három évre választott elnökhelyettes helyettesíti. Az elnökhelyettes a tisztségre nem választható újra.

Az OIT elnöke évente tájékoztatja az Országgyűlést a bíróságok általános helyzetéről és az OIT, valamint a bíróságok igazgatási tevékenységéről.

2. Melléklet¹⁵⁸

OBH elnökének feladata	OIT egykori feladata	OIT elnökének egykori feladata
Általános központi igazgatási feladatok	Ellátta az általános központi igazgatási feladatokat	Képviselte, összehívta és vezette az OIT-ot
Személyügyi feladatok (pl. bírósági vezetők kinevezése, felmentése; a köztársasági elnöknek javaslat a bírák kinevezésére és felmentésére; bírói állaspályázatok kiírása, dönt a bíró áthelyezéséről)	Munkáltatói/személyügyi feladatköre volt (pl. köztársasági elnök felé javaslatot tett a bírák kinevezésére)	Személyügyi feladata volt (bírósági vezetőket nevezett ki és mentett fel; bírói állaspályázatokot írt ki)
A bíróságok költségvetésével kapcsolatban: javaslattevés, végrehajtás, ellenőrzés, átcsoportosítás	A költségvetéssel kapcsolatban javaslattevési és ellenőrző szerv volt	A költségvetés végrehajtását irányította
Az ügyleosztás és a munkateher mérése (pl. meghatározza a bíróságok szükséges bírói létszámát, az eljáró bíróság helyett másik bíróság kijelölése az ügyek ésszerű időn belüli elbírálásának biztosítására)	Döntött a bírósági statisztikai adatok gyűjtéséről és feldolgozásával kapcsolatos központi feladatokról	Indítványt tett a Legfelsőbb Bíróság részére másik bíróság kijelölésére az ügyek ésszerű időn belüli elbírálásának biztosítására
A bíróságok igazgatása (pl. irányítja és ellenőrzi az általa kinevezett bírósági elnökök tevékenységét; a bíróságokra kötelező szabályok alkotása, ajánlások és határozatok hozatala)	A bíróságok igazgatása (a bíróságokra kötelező szabályokat alkotott)	A bíróságok igazgatása (a helyi bíróság kivételével irányította és ellenőrizte bírósági elnökök tevékenységét)
A bírák képzésével kapcsolatos feladatok (pl. központi oktatási feladatokról döntés)	Döntött a központi oktatási feladatokról	-----
Tájékoztatási kötelezettség (pl. parlament, OTB felé)	-----	Tájékoztatási kötelezettsége volt a parlament felé

¹⁵⁸ Forrás: http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/kp_a_biroi_onigazgas_megszuntetese_120313.pdf, (2012. 09.26.) 6.