

SZABÓ GYÖZŐ

## Az alkotmányozás és az igazságszolgáltatás

### *I. A Magyar Köztársaság alkotmánya igazságszolgáltatással foglalkozó része megújításának szükségessége*

Magyarországon nincs alkotmányozási szükséghelyzet, mivel az 1989-ben átalakított és 1990-ben továbbfejlesztett alkotmány alapvetően megfelel a demokratikus jogállam alkotmányos követelményének. Az alkotmánynak az igazságszolgáltatással foglalkozó része azonban teljes megújítást igényel, és ennek több oka van:

1. Az 1989-es alkotmányreform idején még nem volt eldöntött a bírósági reform irányát, tartalmát meghatározó több alapvető kérdés. Egyebek között vitatottak voltak, hogy miként történjék a bírósági szervezet függetlenségének a garantálása, miként alakuljon a bíróságok ún. külső igazgatása, milyen módon valósuljon meg a bírói önkormányzatiság, milyen eljárási és szervezeti rendben működjenek a bíróságok, milyen körűek és tartalmúak legyenek a bírói függetlenség személyi biztosítékai. Mindennek eredményeként az 1989. évi alkotmánymódosítás „A bírói szervezet” címet és a korábbi szabályozás szövegét szinte szó szerint megtartva mindössze két – egyébként rendkívül jelentős – érdemi változást vezetett be:

- kimondta, hogy a bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és politikai tevékenységet nem folytathatnak,
- megteremtette a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapját azzal, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.

A többi változás az Elnöki Tanács megszűnése következtében szükségessé vált módosításokat vezette át a hatályos alkotmányszövegen.

2. A módosított alkotmánynak „Az alapvető jogok és kötelességek” c. XII. fejezete is tartalmaz néhány bíróságokat érintő alkotmányos tételt. A hatályos alkotmány az alapvető jogokat elsősorban a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya alapján szabályozza. E körben, de a bírói függetlenség kérdésében sem veszi figyelembe:

- az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Emberi Jogok Európai Egyezményét, holott azóta Magyarország az Európa Tanács tagjává vált,
- az ENSZ-nek az igazságszolgáltatás függetlenségéről elfogadott alapelveit,
- az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1994. október 13-i ülésén elfogadott 12. sz. ajánlását a bírói függetlenség biztosításáról,
- az Európai Közösséggel és tagállamaival kötött 1991. december 16-án aláírt és az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett társulási szerződésben Magyarország részéről még egyoldalú nyilatkozatként szerepelt annak kinyilvánítása, hogy Magyarország stratégiai célja az EK-tagság. Ezt az egyoldalú célkitűzést tette kölcsönössé az Európai Tanács 1993 júniusában Koppenhágában elfogadott nyilatkozata: „Az Európai Tanács egyetért azzal, hogy azok a közép- és kelet-európai társult országok, amelyek ezt kívánják, az Európai

Unió tagjai legyenek. A csatlakozásra akkor kerülhet sor, amikor a társult ország képes a tagságból fakadó kötelezettségének a teljesítésére azáltal, hogy eleget tesz a szükséges gazdasági és politikai feltételeknek.” A nyilatkozatból tehát kiténik, hogy a csatlakozásnak nemcsak gazdasági, hanem politikai feltételei is vannak. E politikai feltételek: „a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat és a kisebbségek védelmét biztosító intézmények stabilitása”. E stabilitás biztosításában az alkotmányos garanciáknak fontos szerepe van, és az egyik stabilizálandó alapintézmény a bíróság.

3. Az 1989. évi alkotmányreformot követően az igazságszolgáltatást érintő, az alkotmányos alapelvek bővítését, tartalmuk kibontását jelentő változások következtek be anélkül, hogy az alkotmány szabályai változtak volna:

- a) A bírák, az ügyészek, a bírósági és ügyészségi dolgozók előmeneteléről és javadalmazásáról szóló 1990. évi LXXXVIII. törvény a bírói függetlenség fontos személyi garanciáját teremtette meg azáltal, hogy a javadalmazás és az előmenetel nem a bíróságok igazgatását végző vezetők mérlegelésén alapul, hanem a törvény garantálja. E törvénynek az 1992. évi LXV. törvénnyel történő módosítása lényeges lépés volt a bírói pálya megtartó erejét is elősegítő, az igazságszolgáltatás tekintélyéhez méltó javadalmazás biztosítása felé. Sajnálatos, hogy a béremelés 1995. évi elmaradása, az infláció felgyorsulása a törvénynek a korábbi években gyakorolt kedvező hatását a minimálisra csökkentette azzal, hogy a bírák reáljövedelme megközelítőleg 50%-kal csökkent. Ez a folyamat ellentétes a bírói függetlenség biztosításáról szóló nemzetközi dokumentumokkal.
- b) A bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvényt (a továbbiakban: Bsz.) módosító 1991. évi LXVII. törvény továbbépítette a bírói függetlenség garanciáit:
  - szabályozta a határozatlan időre kinevezett bíró alkalmatlannak nyilvánítása eljárását,
  - kimondta a bíró áthelyezésének tilalmát,
  - törvénybe foglalta a bíró fegyelmi felelősségre vonásának szabályait. E rendelkezésekkel fogalmazódott meg a bírák elmozdíthatatlansága alkotmányos elvének törvényi tartalma.
- c) A bírói önkormányzatiság elvének elismerését jelentette, hogy már korábban meglévő (teljes ülés, összbírói értekezlet, kollégium), valamint a törvénnyel újonnan létrehozott (megyei és országos bírói tanács) bírói testületek különböző igazgatási jogosítványokat kaptak.
- d) Elhatárolódott a Legfelsőbb Bíróság és az igazságügy-miniszter feladata és jogköre a bíróságok igazgatásával és elvi irányításával kapcsolatban.
- e) A bíróságok szervezeti függetlenségét erősítette annak kimondása, hogy az Igazságügyi Minisztérium költségvetési fejezetén belül a bíróságok költségvetése, ezen belül a bírósági dolgozók bérköltsége elkülönítve szerepel. A bíróságok éves költségvetési tervének előterjesztéséhez, a bírósági költségvetés felosztásához bírói testületek (országos és megyei bírói tanácsok) *egvetértése* szükséges. Kedvező és a bíróságok szervezeti függetlenségét erősítő változás, hogy a Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről szóló 1995. évi CXXI. tv. mellékletében a bíróságok már külön költségvetési fejezetben szerepelnek (XXVIII. Bíróságok c. fejezet).
- f) A közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról szóló 1991. évi XXVI. törvény eredményeként a közigazgatási bírászkodás jelentős mértékben kiszélesedett.
- g) A Bsz. módosításáról szóló 1993. évi XCI. törvény tovább erősítette a bírói függetlenséget azáltal, hogy előremutatóan, de korántsem teljes körűen rendelkezett a bírák jogállásáról és szolgálati viszonyáról.

Az alkotmányozás során megoldandó, hogy e törvényekben megjelenő avagy bővülő alkotmányos tételek lényege az alkotmányban megfogalmazásra kerüljön.

4. A bírósági reform legfontosabb elemei a mai napig sem valósultak meg.

- a) Nem valósult meg a bírósági szervezeti és eljárási reform.
- b) Az eljárási és szervezeti reform elmaradásának az is a következménye, hogy a Legfelsőbb Bíróság nem alakult át a jogállami követelményeknek megfelelő legfőbb bírói fórummá.

Úgy vélem, sikerült érzékeltetni, hogy az igazságszolgáltatás már évek óta esedékes reformja és az alkotmányozás között rendkívül szoros az összefüggés. Ezért már korábban is hangoztattuk, hogy az igazságszolgáltatás teljes körű reformja nem valósítható meg az alkotmány igazságszolgáltatásra vonatkozó részének teljes megváltoztatása nélkül.<sup>1-2</sup> Az időtálló alkotmányozásnak ugyanakkor előfeltétele azoknak az alkotmányos jelentőségű és az igazságszolgáltatás reformja megvalósítása szempontjából alapvető kérdéseknek a kidolgozása, amelyek lényege – mint alkotmányos tételeknek – az alkotmányban megjelenítendő. Mindennek előfeltétele, hogy az alkotmányozási munka terjedjen ki az igazságszolgáltatásra vonatkozó legfontosabb törvények felülvizsgálatára, és ezek koncepcionális kérdéseiben is történjék állásfoglalás.

## II. Az új alkotmány és az igazságszolgáltatás

E fejezetben – korántsem a teljesség igényével – néhány olyan fontos kérdéssel kívánok foglalkozni, amelyek megválaszolása előfeltétele az új alkotmány igazságszolgáltatással foglalkozó része megalkotásának.

### 1. A bírói hatalomról

Az új alkotmány – a jelenlegitől eltérően – nem hagyhat kétséget afelől, hogy az államhatalom szervezete és érvényesülése tekintetében a hatalommegosztás és azon belül az államhatalmi ágak elválasztásának elvét követi. Ezért az alkotmányos rendszer egésze számára elvi alapoó rendelkezéseket rögzítő bevezető fejezetben ki kell nyilvánítni, hogy a Magyar Köztársaság hatalmi rendszere a hatalommegosztás, valamint a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói igazságszolgáltató hatalom elválasztásának az elvét követi. A hatalmi ágak elválasztása elvének alkotmányos alapelvek közötti rögzítésére építve – a bírói igazságszolgáltató hatalmi ágra vonatkozó fejezet bevezető rendelkezéseként – indokolt rögzíteni, hogy az állami igazságszolgáltató hatalmat a bíróság gyakorolja.<sup>3</sup>

Az önálló hatalmi ágként elismert bírói igazságszolgáltató hatalomról szóló fejezetnek lehet a címe „Az igazságszolgáltatás”.

### 2. A Legfelsőbb Bíróság és a bírósági szervezet kérdései

#### a) A legfőbb bírói fórum átalakításának szükségessége

Jogállamban a legfőbb bírói fórum alapvető feladata a bírói jogalkalmazás egységének a biztosítása. Ennek megoldása érdekében, rendszerint harmadfokú eljárás keretében, az eljárási törvényben meghatározott módon kizárólag jogkérdésekben dönt, semmitűszékként működik, illetve lefolytatja az ún. jogegységi eljárást.

1 Dr. Szabó Győző: A magyar igazságszolgáltatásról. *Magyar Jog*, 1993. 3. szám.

2 A Magyar Bírói Egyesület által vezetett Reformbizottsága által összeállított és a Magyar Bírói Egyesület 1993. május 14–15-én tartott első országos konferenciáján elfogadott igazságszolgáltatási reformprogram. *Bírák Lapja*, 1993. 2. szám.

3 Dr. Ádám Antal: A kormányzati szervek alkotmányos szabályozásáról. *Magyar Jog*, 1995. 3. szám.

A volt szocialista országokban – így Magyarországon is – a szovjet mintára átalakított bírósági szervezetben a legfőbb bírói fórumok nem ezen elvek szerint működtek. E bírói fórumoknak is feladatát képezte a jogszabályok egységes értelmezésének a biztosítása, de ezen belül a legfontosabb kérdés a jogalkalmazás *jogpolitikai* egységének a megteremtése volt. Ezt a célt az ítélkezés ún. „elvi irányításával” kívánták elérni. Az ítélkezés elvi irányítása azt jelentette, hogy nem konkrét ügyben felmerülő vitás elvi kérdéshez kapcsolódott, hanem a legfőbb bírói fórum általános jogalkalmazási elveket fogalmazott meg, többször a jogalkalmazás felé irányuló olyan politikai elvárásokat, amelyek Magyarországon a jogalkalmazás jogpolitikai elveiként 1963-ban kormányhatározat, 1973-ban és 1986-ban elnöki tanácsi határozat formájában jelentek meg.

Az ítélkezés elvi irányítása a törvényességi óvás intézményével együtt annak a lehetőségét is megteremtette, hogy az óvásemelésre feljogosított személy (a legfelsőbb bíróság elnöke, legfőbb ügyész, korábban az igazságügy-miniszter) diszkrécionális elhatározása alapján, a jogalkalmazás jogpolitikai elveinek nem megfelelő bármely jogerős alsóbírói határozattal szemben törvényességi óvást emelhetett, ezáltal jogerősen lezárt ügyeket bolygathatott meg.

A szocialista típusú legfőbb bírói fórumok nemcsak jogkérdésekben dönthettek, hanem ténykérdésekben is. Részben azért, hogy a fontosabb ügyekben közvetlenül másodfokon ítélkeztek, illetve a jogerősen befejezett ügyekben nemcsak törvénytértés, hanem ténybeli megalapozatlanság miatt is lehetőség volt törvényességi óvás emelésére.

E rendszerben tehát a legfőbb bírói fórum legfontosabb feladata a bírósági ítélkezés jogpolitikai egységének a biztosítása volt, szükség esetén e követelményeknek nem megfelelő jogerősen lezárt ügyekbe való belenyúlás útján.

Mindezek ismeretében nem véletlen, hogy a volt szocialista országokban megvalósítandó bírósági reformok egyik kulcskérdése a legfőbb bírói fórumok megfelelő átalakítása a jogállami követelményeknek. Ez az átalakítás Lengyelországban és Csehországban már megtörtént, más országokban, így Bulgáriában már megszületett az átalakítást biztosító törvény, de még a régi rendszer szerint működnek a bíróságok, másutt az átalakítás koncepciójának a megfogalmazása van folyamatban. Sajnos ezen országok között szerepel jelenleg Magyarország is.<sup>4</sup>

Magyarországon a múlt század második felében, illetve e század elején a liberális jogállam követelményeinek megfelelően kialakított bírósági rendszer felszámolása és szovjet mintára való átalakítása 1949-ben kezdődött és 1954-re fejeződött be.

A korábbi négy szintű bírósági szervezetet (járásbíróság, törvényszék, ítélőtábla, Kúria) három szintűvé alakították át azért, hogy az 1950. évi IV. törvénnyel megvalósított alkotmánymódosítással megszüntették az 1949. évi alkotmányban felsőbb bíróságnak elnevezett ítélőtáblákat.

A büntető perrendtartásban szabályozott jogegységi jogorvoslat intézményét a szovjet eljárásjog másolásával „A népnek a büntető igazságszolgáltatásban való részvételéről és a fellebbevitel egyszerűsítéséről” szóló 1949. évi XI. törvény döntően módosította. A perorvoslat a *törvényesség* elnevezéssel kifejezésre juttatta, hogy e perorvoslat fő célja nem a jogegység, hanem a törvényesség biztosítása. E törvény tette először lehetővé a jogerős ítélet súlyosbítását. A 210/1950. (VIII. 20.) MT-rendelet polgári ügyekben is bevezette a törvényesség érdekében használt perorvoslatot. E két perorvoslatot a büntető perrendtartásról szóló 1951. évi III. törvény, illetve a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény intézményesítette, majd a bírósági szervezet átalakítását befejező, a Magyar Népköztársaság bírósági szervezetéről szóló 1954. évi II. törvényhez kapcsolódó Bp és Pp novellában a *törvényességi óvás* nevet kapta.

<sup>4</sup> Dr. Nagy Gábor: Beszámoló a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága és az Európa Tanács közös szervezésében Budapesten, 1995. október 25–27. között megtartott nemzetközi konferenciáról. *Bírósági Határozatok*, 1995. 12. szám.

Az ítélezés elvi irányításának a korábbi teljes körűen felszámoló új rendszerét az 1954. január 24-én kihirdetett, a Magyar Népköztársaság bírósági szervezetéről szóló 1954. évi II. törvény vezette be. E törvény mondta ki, hogy a Legfelsőbb Bíróság elvi irányítást gyakorol az összes bíróságok bírói működése és ítélezése tekintetében (41. §), dönt a Magyar Népköztársaság legfőbb ügyészének és a Legfelsőbb Bíróság elnökének a bíróságok jogerőre emelkedett határozatai ellen emelt törvényességi óvás felett [42. § c) pont], *elvi döntéseket* hoz és ezekben a *bíróságokra kötelező irányelveket* állapíthat meg [42. § d) pont].

E törvény szentesítette az igazságügy-miniszter felügyeleti jogkörét annak kimondásával, hogy a bíróságok működése felett a felügyeletet az igazságügy-miniszter látja el (17. §). Az igazságügy-miniszter felügyeleti jogköre a felsőbbbíróságok (a volt ítélőtáblák) 1950-ben való megszüntetésével egyidejűleg teljesedett ki. Az igazságügyi szervezettel kapcsolatos hatásköri és eljárási szabályok módosításáról szóló 1950. évi 46. számú tvr. 15. §-a ugyanis kimondta, hogy amennyiben az eddigi jogszabályok szerint a fegyelmi vagy a felügyeleti jogkörében valamely határozat vagy intézkedés a felsőbbbíróság elnökének a hatáskörébe tartozott, az ezen túl az igazságügy-miniszter hatáskörébe tartozik.

Az ítélezés elvi irányításának 1954-ben kialakított sajátos rendszere az 1972. évi alkotmánymódosítás, illetve a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény megalkotása után is fennmaradt, de nem nyúltak hozzá az 1989. évi alkotmányreform, illetve a Bsz. 1991. évi jelentős módosítása során sem. Mindez azt jelenti, hogy az alkotmány és a Bsz. szerint a Legfelsőbb Bíróságnak az ítélezés elvi irányításával kapcsolatos feladatai és eszközrendszere lényegében nem változott ahhoz képest, ahogy e rendszer a hatalom egységét valló pártállamban kialakult. Úgy vélem, hogy e megállapítás jól mutatja a helyzet tarthatatlanságát.

#### *b) A Legfelsőbb Bíróság elvi irányító tevékenységének jelenlegi helyzete*

A Legfelsőbb Bíróság elvi irányítást gyakorol az összes bíróságok bírói működése és ítélezése felett (az alkotmány 47. §-a, a Bsz. 45. §-a). Az elvi irányítás körében a Legfelsőbb Bíróság teljes ülése *irányelvet*, illetőleg *elvi döntést* ad ki, amelyek a bíróságok számára kötelezőek (az alkotmány 47. §-a, a Bsz. 47. §-a).

Az irányelvvel és az elvi döntéssel megvalósult elvi irányítás jogpolitikai jellegéről, a jogalkalmazás jogpolitikai elveihez fűződő korábbi kapcsolatáról az előbbieknél már szóltam.

Nem véletlen, hogy az 1989. évi alkotmánymódosítást követően megalkotott, az egyes törvények és törvényerejű rendeletek hatályon kívül helyezéséről és módosításáról szóló 1990. évi XXII. törvény 38. §-a kimondotta, hogy az Elnöki Tanács jogalkalmazás jogpolitikai elveiről szóló, és akkor hatályos 20/1986. sz. határozata a hatályát veszti. Figyelemre méltó e törvényhez fűzött indoklás, amely szerint „nem egyeztethető össze a jogállamiság eszméjével az, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályokon kívül, nem jogszabályi formában befolyásolja pl. a bírói jogalkalmazást”.

A Legfelsőbb Bíróság 1990 óta folyamatosan felülvizsgálja testületi állásfoglalásait, a korszerűtlenné váltakat hatályon kívül helyezi, illetve az új követelményeknek megfelelő tartalommal ismételten közzéteszi. Ennek során a „jogpolitikai rendeltetésű” irányelvek és elvi döntések is hatályon kívül helyezésre kerültek. Az irányelvet és az elvi döntést nem tartjuk a jogállami követelményeknek megfelelő irányítási eszköznek. Ez a magyarázata annak, hogy a Legfelsőbb Bíróság a rendszerváltozást követően nem alkotott új irányelvet, illetve elvi döntést, és az eddig felülvizsgáltakat hatályon kívül helyezte.

A Legfelsőbb Bíróság elnöke által ugyanabba az ügyszakba beosztott bírák testülete, a kollégiumok által hozott ún. *kollégiumi állásfoglalás* sem konkrét bírósági határozatban felmerülő vitás elvi kérdésekben ad iránymutatást. Eredeti rendeltetése az volt, hogy elvi irányítást adjon azokban az elvi jelentőségű kérdésekben, amelyekben az igazságügy-miniszter kezdeményezett elvi irányítást.

Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) AB-határozatával alkotmányellenesnek minősített törvényességi óvás szabályozása valóban sértette a bíróságok és a bírák függetlenségének elvét. A törvényességi óvást ugyan a Legfelsőbb Bíróság bírálta el, az óvásmelés azonban súlyos beavatkozás volt a bírósági döntésbe, mert a feljogosított személy diszkrecionális elhatározása alapján bármely jogerősen lezárt ügyet megbolygathatott. Ugyanakkor – főként a hetvenes évektől kezdődően – a törvényességi óvási ügyben hozott határozatnak jogegységi funkciója is volt, mivel ez volt az egyetlen eszköz arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság konkrét bírósági határozatban felmerült elvi kérdést eldöntsön.

A felülvizsgálati eljárás megteremtéséről szóló 1992. évi LXVIII. és LXIX. törvényekkel bevezetett felülvizsgálati eljárás nem kettős funkciójú, hanem kizárólag jogorvoslati rendeltetésű olyan jogintézmény, amelynek megindulása a jogosultak akarától függő. A felülvizsgálati eljárásnak nincs jogegységi funkciója, így a Legfelsőbb Bíróságnak az elvi irányítással kapcsolatos eszköztára hiányosabbá, alkotmányos feladatának a teljesítése nehezebbé vált.

Jelenleg tehát az a helyzet, hogy az elvi irányítás hatályos eszközei közül a Legfelsőbb Bíróság az irányelvet és elvi döntést nem alkalmazza. A kollégiumi állásfoglalásokat a felülvizsgálatuk során vagy hatályon kívül helyezi, vagy megújított tartalommal közzéteszi. Új kollégiumi állásfoglalás megalkotására – főként elvi jellege miatt – ritkábban kerül sor.

Konkrét ügyben felmerülő vitás elvi kérdésben adandó iránymutatás lehetséges eszköze a fellebbezési ügyben hozott másodfokú határozat, illetve a felülvizsgálati eljárásban hozott határozat. A Legfelsőbb Bíróság másodfokú hatáskörének egyébként helyesülhetőségek szűkülése, továbbá a felülvizsgálati eljárás jogorvoslati és nem jogegységi jellege, ebből adódó korlátozott volta – főként a büntető eljárásban – a Legfelsőbb Bíróság elvi irányítási lehetőségét a fellebbezési és a felülvizsgálati eljárásában egyaránt szűkíti.

Az elvi irányítás egyre szűkülő lehetőségei hozták létre az ún. konzultatív tanácskozás és az ezen megfogalmazott ajánlás intézményét. Ennek hatékonyságát azonban csökkenti, hogy jogon kívüli intézmény, önmagában egyébként nem pótolhatja az elvi irányítás elszegényedett eszköztárát.

A megyei (fővárosi) bíróságok kollégiumainál sem alakult ki az a gyakorlat, hogy konkrét ügyben felmerülő vitás elvi kérdésben nyilvánítsanak véleményt, amennyiben a meghozott döntés elvi kérdésben eltér a Legfelsőbb Bíróság iránymutatásában megfogalmazott gyakorlattól.

Mindezek alapján látható, hogy az elvi irányítás eszközrendszere teljes megújítást igényel.

c) *Javaslat a bírói jogalkalmazás egységét biztosító új rendszer kialakítására*

- A Legfelsőbb Bíróságnak a jelenlegi alkotmányban megállapított és kötelező érvénnyel alkalmazandó irányelv- és elvidöntés-kibocsátási joga megszüntetendő.
- A kialakított bírói gyakorlatot ismertető összegező, de nem kötelezően érvényesülő kollégiumi állásfoglalás intézménye fenntartható.
- A polgári és a büntetőeljárásban be kell vezetni a jogegység érdekében lefolytatandó eljárást.

A jogegységi eljárás konkrét ügyekben felmerülő vitás elvi kérdésekhez kapcsolódna, amely nem zárna ki, ellenkezőleg, elkerülhetetlenné tenné a konkrét elvi kérdéssel kapcsolatos valamennyi általánosítható jogalkalmazási elv megfogalmazását.

A jogegységi eljárásnak az eljárásjogokban való szabályozása megszüntetné a jelenlegi elvi irányítás esetlegességét. Az eljárásjogokban meghatározott rendben kikerülhetetlen lenne a vitás elvi kérdés megválaszolása.

A jogegységi eljárást kizárólag a Legfelsőbb Bíróság folytatná le. E megoldás azon az alkotmányos tételre alapulna, hogy a *Magyar Köztársaságban a Legfelsőbb Bíróság feladata a bírói jogalkalmazás és jogértelmezés egységének a biztosítása*. Az alkotmányban kellene rendelkezni arról is, hogy a *Legfelsőbb Bíróság jogegységi döntései a*

*bíróságokra kötelezőek.* (Az 1912. évi LIV. tc. 75. §-a szerint a Kúria jogegységi, valamint teljes ülési határozatát a bíróságok mindaddig kötelesek voltak követni, amíg azt a Kúria teljes ülése meg nem változtatta.) Az alkotmányosságot érintő kérdés, hogy a bírói hatalom a jogalkalmazás egysége és ezáltal megvalósuló biztonsága érdekében önkorlátozást alkalmazhat az alkotmányban erre feljogosított legfőbb bírói szerv jogegységet biztosító tevékenysége által.

A jogegységi eljárást a Legfelsőbb Bíróság tanácsa, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, az ítélőtábla (felsőbíróság) teljes ülése és a büntetőeljárásban a legfőbb ügyész lenne jogosult kezdeményezni. A jogegységi eljárást a Legfelsőbb Bíróság jogegységi tanácsai és a teljes ülése folytatná le.

A Legfelsőbb Bíróságon külön jogegységi tanács alakítandó a büntető, a polgári (civilisztikai) és a közigazgatási ügyekben.

A jogegységi eljárásban a Legfelsőbb Bíróság teljes ülése nem a jelenlegi rend szerint ülésezne. Az eltérő joganyag indokolja, hogy a teljes ülés büntetőjogi természetű vitás elvi kérdés esetében a büntetőtanácsok tagjaiból, polgári és közigazgatási természetű vitás elvi kérdés esetében a polgári és a közigazgatási tanácsok tagjaiból, ha pedig a vitás elvi kérdés nem csupán büntetőjogi avagy polgári jogi, illetve közigazgatási természetű, a vegyes teljes ülés a Legfelsőbb Bíróság büntető-, polgári és közigazgatási tanácsainak a tagjaiból alakulna.

*d) A Legfelsőbb Bíróság igazságszolgáltatási tevékenységének jelenlegi helyzete és a bírósági szervezeti reform szükségessége*

A Legfelsőbb Bíróságnak jelenleg az igazságszolgáltatási tevékenysége kapcsán kettős feladata van:

- másodfokon elbírálja azokat a fellebbezéseket, amelyeket a megyei bíróságok első fokú határozatai ellen nyújtottak be [Bsz. 30. § (1) bekezdés *b*) pont]; e minőségében a Legfelsőbb Bíróság fellebbezési bíróság,
- lefolytatja a felülvizsgálati eljárást (a jogalkotás egyik hiányossága, hogy a Legfelsőbb Bíróság feladatainak a meghatározásánál az 1992. évi LXVIII. és LXIX. törvényekkel bevezetett felülvizsgálati eljárás a Bsz.-ben nem szerepel).

A teljes körű bírósági szervezeti reform megvalósítására és ezzel összefüggésben a Legfelsőbb Bíróságnak a jogállami követelményeknek megfelelő átalakítására a törvényességi óvásnak az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) AB-határozatával történő alkotmányellenesnek nyilvánítását követően meg lehetett volna a lehetősége. A Legfelsőbb Bíróság új bírósági fórumként ítélőtábla (felsőbíróság) létrehozását javasolta, amely átvette volna a Legfelsőbb Bíróság fellebbezési hatáskörét. Ezáltal elkerülhető lett volna a garanciális szempontból aggályosnak tűnő azon megoldás, hogy a Legfelsőbb Bíróságnak a fellebbezés folytán hozott határozatának felülvizsgálata iránti kérelmet, indítványt ugyancsak a Legfelsőbb Bíróság bírálja el. Hivatkoztunk arra is, hogy a felülvizsgálati eljárás bevezetésével a Legfelsőbb Bíróság munkaterhe oly mértékben növekedhet, amely veszélyeztetheti az elvi irányító tevékenységet. A fellebbezési hatáskör megszüntetése eredményeként alakulhatott volna át a Legfelsőbb Bíróság olyan legfőbb bírói fórummá, amely ténykérdésekkel már nem, csak jogkérdések elbírálásával foglalkozik.<sup>5</sup>

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényben és az ehhez kapcsolódó jogszabályokban a felülvizsgálati eljárás megteremtéséről szóló 1992. évi LXVIII., valamint a bün-

<sup>5</sup> Az Alkotmánybíróság 9/1992 (I. 30.) AB-határozatából következő jogalkotási feladatok végrehajtásának elősegítésére hozott Legfelsőbb Bírósági Bizottság koncepciója a *Bírósági Határozatok* 1992. 5. számában került közzétételre.

tetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvényben a felülvizsgálati eljárás megteremtéséről szóló 1992. évi LXIX. törvények megalkotásakor e javaslat *nem került elfogadásra*.

Az eljárási törvények módosításáról szóló törvényjavaslatok indoklásából kitűnik, hogy a jogalkotó elismerte annak lehetőségét, hogy a felülvizsgálati eljárás bevezetése következményeként a Legfelsőbb Bíróság munkaterhe jelentősen megnövekszik. Ennek elkerülésére azonban nem a bírósági fórumrendszer megváltoztatását, hanem csupán azt tartotta szükségesnek, hogy a megyei (fővárosi) bíróságok által első fokon hozott határozatok ellen benyújtott fellebbezések elbírálásával kapcsolatos másodfokú hatásköre – a büntető és a polgári eljárásban egyaránt – jelentősen csökkenjen. A jelenlegi háromszintű bírósági fórumrendszer keretei között mindez a helyi bíróságok első fokú hatáskörének jelentős bővítésével volt megoldható.

Kezdetől fogva hangoztattuk, hogy a változatlan bírósági fórumrendszer mellett megváltoztatott hatásköri szabályokból adódó új feladatok a helyi bíróságokat még nehezebb helyzetbe hozzák, ugyanakkor e szabályok következményeként nem csökken lényegesen a Legfelsőbb Bíróság munkaterhe sem. Valószínűsítettük, hogy mindez belátható időn belül indokoltá teheti a bírósági fórumrendszer és ezzel összefüggésben a bíróságok hatásköre kérdésének ismételt megvizsgálását.

Sajnálatos, hogy e prognózisunk helytállónak bizonyult. Az 1992. évi LXVIII. és LXIX. törvényben megváltoztatott hatásköri szabályoknak jelentős szerepe volt abban, hogy a helyi bíróságokon a közvédas *büntető* ügyek intézése rendkívül kedvezőtlenül alakult. A *polgári*, de különösen a *gazdasági* peres ügyek számának a nagymértékű növekedése következtében a helyi bíróságok többsége nehéz helyzetbe került.

Az eljárási időtartamok mind hosszabbá válása gyakorlatilag a jogérvényesítés közvetett korlátozását jelenti. Mindez a polgári és a gazdasági ügyekben a jogaikat érvényesíteni kívánókat anyagiakban is nehéz helyzetbe hozhatja, továbbá alkalmas a jogállamiság, ezen belül a bíróságok működésével kapcsolatos bizalom csökkentésére. Komoly társadalmi problémát jelenthet, ha a jogérvényesítés nehézségei miatt az érdekeltek bírósági úton kívüli, nem törvényes megoldásokat keresnek problémáik rendezésére. Mindez közvetve kedvezőtlen hatással lehet a bűnözés alakulására is.<sup>6</sup>

A bíróságok hatáskörére vonatkozó szabályok módosításával nem sikerült elérni azt sem, hogy a Legfelsőbb Bíróság munkaterhe csökkenjen, így a bíróságok ítélkezése irányításával kapcsolatos feladatok megoldásának feltételei javuljanak. Fellebbezési ügyeinek száma 1994. évtől kezdődően ugyan csökkent, a megszűnt törvényességi óvási ügyekhez képest azonban lényegesen több felülvizsgálati ügy érkezett. A felülvizsgálati ügyek száma – főként a polgári ügyeknél – évről évre növekszik. A felülvizsgálati ügyek számának növekedése ellenére a fellebbezési ügyek száma még mindig magasabb, mint a felülvizsgálati ügyeké. A Legfelsőbb Bíróság tehát jelenleg inkább fellebbezési bíróság, mint jogkérdések felülvizsgálatával foglalkozó legfőbb bírói fórum.

Mindezek alapján nyilvánvaló, hogy a helyi bíróságok rendkívüli nehéz helyzetén oly módon lehet segíteni, ha a bírósági hatásköröket átrendezzük, ami a jelenlegi jogorvoslati rendszerben is a háromszintű bírósági szervezet négy szintűvé alakításával oldható meg. Ez az egyik indoka a bírósági szervezeti reform szükségességének.

A jogorvoslati rendszer kérdései mindkét eljárásban legalább tíz éve vitatottak. Ezen kérdések egyikére sem volt kiérlelt válasz akkor, amikor az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB-határozatával a törvényességi óvás jogintézményét alkotmányellenesnek minősítette, és a törvényességi óvás emelésére vonatkozó szabályokat hatályon kívül helyezte. A megoldásra

<sup>6</sup> Jelentés az 1992. évi LXVIII. törvény hatásvizsgálatáról. Igazságügyi Minisztériumi Kutatásszervező és Elemző Főosztály 58511/1995. szám.

nem kellően felkészült jogalkotó a felülvizsgálati eljárást – a büntető- és a polgári eljárásban egyaránt – bevallottan átmeneti jelleggel vezette be. Ezen átmeneti megoldásról rövid időn belül kiderült, hogy nem vált be, ezért az eljárásjogi reformok részeként ki kell dolgozni a jogorvoslati rendszer reformját is.<sup>7</sup>

A büntetőeljárás koncepciójáról szóló 2002/1994. (I. 17.) sz. határozatban a kormány – egyetértésünkkel – elkötelezte magát a büntetőeljárásban bevezetendő kétfokú rendes jogorvoslati rendszer mellett. E koncepciót a jelenlegi kormány is irányadónak tekinti. A kétfokú rendes jogorvoslati rendszer bevezetése a polgári eljárásban is megfontolandó. Kétfokú rendes jogorvoslati rendszer feltételez négy szintű bírósági szervezetet. A bírósági szervezeti reform megvalósításának ez a másik indoka.

Az ítélőtábla (felsőbíróság) létrehozásával szüntethető meg a Legfelsőbb Bíróság jelenlegi fellebbezési hatásköre. Ennek előfeltétele a Legfelsőbb Bíróság olyan legfőbb bírói fórummá alakítása, amely megfelel a jogállami követelményeknek, nem ténykérdések, hanem kizárólag jogkérdések elbírálásával, illetve a bírói jogalkalmazás egységének a biztosításával foglalkozik. A szervezeti reform szükségességének ez a harmadik indoka.

*Az új négy szintű bírósági szervezet a következőként alakulna: helyi bíróság széles hatáskörrel a jogviták többségének első fokú elbírálására; törvényszék (megyei/fővárosi bíróság) a megye területére kiterjedő illetékességgel, másodfokú bíróság és elsőfokú bíróság a közigazgatási ügyek, valamint a jelentősebb súlyú büntető-, polgári és gazdasági ügyek elsőfokú elbírálására; ítélőtábla (felsőbíróság) kezdetben az egész országra, később több megyére kiterjedő illetékességgel, kizárólag másodfokú bíróság; Legfelsőbb Bíróság.*

Az ítélőtáblák fokozatos létrehozása elviselhető – számításaink szerint mintegy 170–190 milliós – költséget jelentene. Ez az összeg a feladat elvégzésére vonatkozó fokozott társadalmi igény kielégítéséhez képest nem jelentős.

E koncepció összhangban van az eljárásjogok és az anyagi jogszabályok azon várható változásaival, amelyekre a bírósági szervezeti rendszer alakításánál figyelemmel kell lenni:

– Négy szintű bírósági szervezetben helyezhető el a hatékony közigazgatási bíraskodás, a cégbíraskodás oly módon, hogy a Legfelsőbb Bíróságnak ne legyen fellebbezési hatásköre.<sup>8</sup>

– Az 1980-as évek második felében többször felmerült a külön bíróságnak tekintett *munkaügyi bíróságok* megszüntetése. Nem a munkaügyi bíróságok megszüntetésére, hanem a hatáskörüik szűkítésére került sor. A munkaügyi bíróságok a bírói függetlenség biztosítékainak megfelelően szervezett és működő, az általános hatáskörű bíróságoktól különálló olyan bíróságok, amelyek különállását az alkalmazandó joganyag, az általánostól eltérő eljárás és speciális szakismeret szükségessége indokolja. Szervezete és eljárása – kisebb-nagyobb eltéréssel – több európai országgal hasonló vonásokat mutat (Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Írország, Izland, Norvégia, Spanyolország, Svájc, Svédország, Ausztria, Németország). A munkaügyi bíróságok különállásának megszüntetése ezért nem látszik indokoltnak.

Az új alkotmányban a különbíróságok létesítésének a lehetőségét fenn kellene tartani. A munkaügyi bíróság a négy szintű bírósági szervezetben – a jelenlegihez hasonlóan – a megyei bíróság székhelyén működő különbíróságként helyezhető el. E bíróság határozatai ellen benyújtott fellebbezéseket a második bírósági szinten elhelyezkedő megyei bíróságok bírálják el. A felülvizsgálati eljárást a munkaügyi perekben is a Legfelsőbb Bíróság folytatná le.

7 A felülvizsgálati eljárás hiányosságaival részletesen foglalkozik dr. Szabó Győző: A felülvizsgálati eljárás, tapasztalatok, jogértelmezési anomáliák c. cikke. *Magyar Jog*, 1994. 7. szám.

8 A közigazgatási bíraskodás jövőjére vonatkozó elképzelésünk „A Legfelsőbb Bíróság észrevételei a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciójáról” c. összeállításban szerepel. *Birátk Lapja*, 1995. 2–4. szám.

– Négyszintű bírósági szervezetben valósítható meg a szabálysértési eljárások bírósági felülvizsgálata, amelynek kizárására vonatkozóan az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény kihirdetése alkalmából e kérdés megoldására vonatkozó koncepció kialakulatlansága miatt fenntartással élünk (1993. évi XXXI. törvény 4. §-a).

– Négyszintű bírósági szervezetben lenne megoldható a jelenlegi kriminális szabálysértések elbírálása, amennyiben a büntetőjog reformjának eredményeként visszatérnénk a bűncselekmények hármass (büntett, vétség, kihágás) felosztásához.

A bírósági szervezet átalakítására vonatkozó koncepció elfogadása lehetővé és egyben szükségessé tenné, hogy az alkotmány a kialakítandó új rend szerint határozza meg a bírósági szervezetrendszer egyes elemeit annak felsorolásával, hogy a Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást mely bíróságok gyakorolják. Ez alapvető alkotmányos kérdés, ugyanis a bírósági szervezet alkotmányban való meghatározása egyértelműen kifejezésre juttatná, hogy a Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatás monopóliuma mely bíróságokat illeti meg.

### 3. Az alkotmányban biztosított alapvető jogok védelme

Az új alkotmánynak nem az ún. alapjogi bíraskodásról, hanem az alapjogok védelmének biztosításáról kell rendelkeznie. Az alapjogok védelmének olyan rendszerét kell kialakítani, amelyben a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság feladata jól elkülöníthető, hatáskörük egymástól el nem vonható.

E rendszer lényege, hogy az alapjogokkal összefüggő egyedi jogvitákban a törvényben meghatározott módon a rendes bíróságok döntenek.

Az Alkotmánybíróság az alapjogokkal összefüggő bírósági döntéseket nem vizsgálhatja felül.

Az Alkotmánybíróság előtt alkotmányjogi panasszal lehet élni a bírósági eljárás befejezése után meghatározott határidő alatt, ha az alapjogok sérelme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következik be.

A bíróság előtt folyamatban lévő ügyben a bíró jogosult az alkotmányellenesnek vélt jogszabály alkotmányellenességének kiküszöbölése érdekében Alkotmánybírósághoz fordulni, illetve az Alkotmánybíróságnál az alkotmány értelmezését kezdeményezni.

E megoldás kidolgozására az Alkotmánybírósággal közösen, szó szerinti egyezőséggel a Legfelsőbb Bíróság a következő megoldást javasolta:

- „1. Az új Alkotmánynak nem szükséges külön rendelkeznie az ún. alapjogi bíraskodásról sem a bíróságok, sem az Alkotmánybíróság hatásköreinél, sem a hatályos alkotmány 70/K. §-ában foglaltakhoz hasonló módon.
2. A rendes bíróságok a törvényi szabályozás hatásköri és eljárási keretei között döntenek az alapjogokkal összefüggő egyedi jogvitákban és büntető ügyekben.
3. Az Alkotmánybíróság nem dönt az alapjogokkal összefüggő bírósági vagy más hatósági döntések felülvizsgálatáról, kivéve az alkotmányellenes jogszabály alapján lezárt egyes büntetőeljárások felülvizsgálatának elrendelését az Abtv. 43. § (3) bekezdése szerint.
4. Absztrakt normakontrollt bárki csak jogi érdekeltség esetén indítványozhat. Az alkotmányellenességet (a norma egészére vagy egyes értelmezési tartományaira) megállapító határozat erga omnes hatályú.
5. Alkotmányjogi panaszt a személyek a bírósági vagy más hatósági eljárás befejezése után vehetnek igénybe meghatározott határidő alatt, abban az esetben, ha egyedi ügyükben (egészében vagy egyes értelmezéseiben) alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be az alkotmányban biztosított jogaik sérelme, és a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőség nincs számukra biztosítva. Az Alkotmánybíróság határozata a jövőre nézve mindenkire kötelező. Az eljárásra okot adó ügyben az alkotmánybírósági

határozat – a büntetőeljárások felülvizsgálatát kivéve – nem rendelkezhet a jogerős bírósági vagy más határozat felől (azt nem helyezheti hatályon kívül, nem változtathatja meg). A megfelelő eljárásjogokban azonban rendelkezni kell arról, hogy az Alkotmánybíróság határozata következtében a félnek az eljárás újrafelvételére alanyi joga van. Az új eljárásban az alkotmányellenes jogszabályt nem, részbeni alkotmányellenessége esetén csak alkotmányos tartalma szerint lehet alkalmazni.

6. Indokolt annak alkotmányi megalapozása, hogy az Alkotmánybíróság a bíró kezdeményezésére az általa elbírálendő ügyre, valamint a jövőre nézve mindenkire kötelező erővel meghatározza a vizsgálni indítványozott jogszabály alkotmányos tartalmát. Az ügyfél által indítványozott alkotmányjogi panasz esetében az Alkotmánybíróság kivételesen eltekinthet a jogorvoslatok kimerítésének követelményétől, ha ezt az ügyben felmerült alkotmányossági kérdés rendkívüli elvi jelentősége vagy a fél különös méltánylást igénylő érdeke – különösen valamely jogsérelem későbbi orvosolhatatlanná válásának veszélye – igazolja. Ilyenkor a határozat – a bíró kezdeményezte konkrét normakontrollhoz hasonlóan – a folyamatban lévő ügyre is alkalmazandó.<sup>9</sup>

#### 4. A bírói függetlenség

##### a) A bíróságok szervezeti függetlensége

A bírói függetlenség alapvető biztosítója a végrehajtó és a bírói hatalom teljes elkülönítése. Ennek érdekében az igazságügy-miniszternek a bíróságokkal kapcsolatos személyzeti és gazdálkodási jogosítványait meg kell szüntetni. E helyes elvet az Igazságügyi Minisztérium vitatható módon a következőként javasolja megvalósítani:

„A bírói függetlenség alapvető biztosítója a végrehajtó és a bírói hatalom teljes elkülönítése. Ennek érdekében az igazságügy-miniszter személyzeti és a bíróságok gazdálkodásával kapcsolatos jogosítványai a 16 főből álló Országos Igazságszolgáltatási Tanácshoz kerülnek, mely új intézményként a bíróságok függetlenségét és a bírói önkormányzat érdemi működését garantálja. Egyensúlyozó, kiegyenlítő funkciója következtében az Országos Igazságszolgáltatási Tanács élén a köztársasági elnök áll, és a testületnek hivatalból tagja az igazságügy-miniszter, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész. A tanács többi tagját egyharmad-egyharmad arányban az Országgyűlés, továbbá a bírói és az ügyészi kar választja, illetőleg a köztársasági elnök nevezi ki. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács saját tagjai közül egy elnökhelyettest választ.

A bírói önkormányzat helyi szerveiként működnek a megyei bírói tanácsok, amelyek kizárólag bírákból állnak. Emellett további szakmai testületek alakíthatók. Bírósági vezető a szakmai testület állásfoglalása ellenében e tisztségre nem nevezhető ki. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács és a bírói önkormányzat egyéb szerveinek hatáskörét a bíróságokról szóló törvény szabályozná részletesen. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács dönt a bírák kinevezéséről, beosztásáról, áthelyezéséről és előléptetéséről, valamint az ellenük lefolytatható fegyelmi eljárás megindításáról. A Legfelsőbb Bíróság elnökét és elnökhelyettesét az Országos Igazságszolgáltatási Tanács javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.<sup>10</sup>

Az Igazságügyi Minisztérium koncepciója szerint az Országos Igazságszolgáltatási Tanács hatásköre az ügyészségre is kiterjedne, tehát e tanács nemcsak a bíróságokat, hanem az ügyészségeket is igazgatná.

Az Igazságügyi Minisztérium koncepciójával sem a Legfelsőbb Bíróság, sem a Magyar Bírói Egyesület nem ért egyet a következők miatt:

<sup>9</sup> A Legfelsőbb Bíróság és az Alkotmánybíróság közös javaslata a 8. pontban megjelölt észrevételben szerepel.

<sup>10</sup> Igazságügyi Minisztérium. A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója.

- Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács összetételére vonatkozó elképzelés nem felel meg a hatalommegosztás, az államhatalmi ágak elválasztása elvének. A javasolt megoldás a hatalmi ágakat nem elválasztja, hanem *összemossa* azáltal, hogy – a szabályozási koncepció szavaival élve – „egyensúlyozó, kiegyenlítő szerepet” betöltő, „s ebből fakadóan önálló, az egyes hatalmi ágaktól *elkülönült* államfői hatáskörökkel” rendelkező köztársasági elnököt javasol a másik önálló hatalmi ág, a bírói hatalmat megtestesítő bíróságok külső igazgatását megvalósítani hivatott tanács élére. Az államfő egyensúlyozó, kiegyenlítő funkciójának nem a másik hatalmi ágon belül, hanem azon kívül kell érvényesülnie. A köztársasági elnöknek a bírói hatalmat kiegyenlítő funkciója akkor realizálódhat, ha a bírói önkormányzaton kívül maradván, de annak javaslatára nevezi ki és menti fel a bírakat.
- A hatalmi ágak elválasztása, a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom teljes elkülönülése elvének az sem felel meg, hogy a tanácsnak az igazságügy-miniszter és a legfőbb ügyész hivatalból tagja legyen, továbbá a tanács tagjainak egy részét az Országgyűlés, az ügyészi kar válassza meg, illetőleg a köztársasági elnök nevezze ki, vagy hogy a tagok egy része ügyész legyen.
- A koncepcióban szereplő javaslat szerint a tanácsban a bírók a tagok egyharmadának a számát sem elérő kisebbségben lennének. Ez a megoldás nem teszi lehetővé az Alkotmánybíróság 38/1993. (VI. 11.) AB-határozatában a bírói függetlenség garanciájaként megfogalmazott, az önálló hatalmi ág jellegből adódó és a kinevezésekre való *érdemi közrehatásban* megnyilvánuló követelmény teljesülését.
- A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a bíróságok gyakorolják. Az „Igazságszolgáltatási” elnevezésű tanács kizárólag a bíróságok igazgatására rendelt szerve megnevezése lehet. Ez okból, de a hatalmi ágak összemosásának elkerülése érdekében nem helyeselhető a bíróságok és az ügyészségek közös „külső igazgatására” vonatkozó elképzelés.

A helyes megoldás megválasztásánál figyelembe kell venni a bírói függetlenség biztosítása terén elért eddigi eredményeket, illetve célszerű kijavítani a jelenlegi szabályozás hiányosságait.

A figyelmen kívül nem hagyható eredmények:

- A Legfelsőbb Bíróság szervezeti függetlensége jelenleg teljes körű, mivel a Legfelsőbb Bíróság az igazgatásban elkülönül a végrehajtó hatalmtól. A Legfelsőbb Bíróság költségvetése a költségvetési törvény önálló fejezete. E jelenlegi teljes körű függetlenségre tekintettel igényeljük, hogy a Legfelsőbb Bíróság külső igazgatására is hivatott új szervezet bírókból álljon, továbbá e szervezetben a Legfelsőbb Bíróság szerepe meghatározó legyen.
- Az 1991. évi LXVIII. tv. a bírói önkormányzatiság elvét elismerte, létrehozta a bírói önkormányzat helyi szerveit és országos szervként az Országos Bírói Tanácsot. E megoldás jellemzője, hogy a bíróságok igazgatásában kizárólag bírókból álló testületek kapnak szerepet.

A bíróságok igazgatásával kapcsolatban megoldandó legfontosabb kérdések:

- a bíróságok igazgatásában a bírói és a végrehajtó hatalom teljes körű elkülönítése. Megteremtendő a bírósági szervezet igazgatási egysége,
- biztosítandó a bírósági szervezet teljes körű anyagi függetlensége,
- a bírói önkormányzatok feladatának és hatáskörének meghatározásánál a meglévő el-  
lentmondások és átfedések feloldása.

Míndenzen rendelkező elvekre figyelemmel az egységes bírósági szervezet igazgatását a következőként javasoljuk megoldani:

Valamennyi bíróság külső igazgatását – így a Legfelsőbb Bíróságét is – kizárólag bírákból álló *Országos Bírói Tanács* végezze. E testületben a Legfelsőbb Bíróság meghatározó szerepe egyebek között azáltal is biztosított lenne, hogy az Országos Bírói Tanács elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke.

A tanács tagjait paritásos elv alapján összbírói értekezleten (teljes ülésen) a bírák választanák oly módon, hogy a Legfelsőbb Bíróság, a felsőbíróság(ok), a megyei és a helyi bíróságok képviselője arányosan biztosított legyen.

Az Országos Bírói Tanács tenne előterjesztést a bíró kinevezésére és felmentésére a köztársasági elnökhöz.

Az Országos Bírói Tanács döntene a bíró egyéb legfontosabb személyi ügyeiben (áthelyezés, előléptetés, fegyelmi eljárás kezdeményezése).

Az Országos Bírói Tanács állapítaná meg a bíróságok költségvetését, amelyet az állami költségvetés önálló fejezeteként jóváhagyás céljából előterjesztene az Országgyűlésnek.

A Legfelsőbb Bíróság, a felsőbíróság(ok) és a megyei bíróságok mellett a bírói önkormányzat helyi szerveként bírói tanácsok működne. Az országos és a helyi bírói tanácsok ügykörét, összetételét és jogait a bíróságokról szóló törvénynek kell részletesen szabályozni.

A koncepcióban foglaltakkal ellentétben azt a megoldást helyeseljük, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökét továbbra is az Országgyűlés válassza meg. Egyetértünk ugyanakkor azzal, hogy az elnökhelyettes kinevezése maradjon a köztársasági elnök hatáskörében.

E megoldással valósulna meg a bíróságok teljes körű szervezeti függetlensége, más hatalmi ágaktól, elsősorban a végrehajtó hatalomtól való elválasztása. Ugyanakkor mégsem jelentené a bírói hatalom teljes belső zárttságát, korlátozatlan voltát:

- a bírói hatalmat korlátozza a törvényhozó hatalom, hiszen a bírák a törvénynek vannak alárendelve,
- a Legfelsőbb Bíróság elnökét továbbra is az Országgyűlés választaná és mentené fel,
- a bírákat határozatlan időre továbbra is a köztársasági elnök nevezné ki és mentené fel,
- az Országgyűlés hagyná jóvá a bíróságok költségvetését.<sup>11-12</sup>

#### b) A bíró személyi függetlensége

Az alkotmányban rendelkezni kell arról, hogy a bírák függetlenek, és csak a jogszabályoknak vannak alárendelve. E felelősség az ítélező tevékenységre, a bíráskodásra vonatkozik, és kiterjed mind a tárgyi (külső), mind pedig a személyi (belső) függetlenségre.

Indokolt annak előírása, hogy a bíró csak a törvényben meghatározott esetben vonható felelősségre, és bíróval szemben büntetőeljárás indításának, továbbá letartóztatásnak – tettenérés esetét kivéve – csak a választására vagy kinevezésére jogosult szerv hozzájárulásával van helye.

A bírák függetlenségéről szóló ENSZ-ajánlás 1. alapelvének megfelelően szükséges előírni, hogy a másik két hatalmi ág, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom köteles biztosítani a bírák függetlenségét. Az alkotmány rendelkezzen arról is, hogy a törvény a bírói függetlenség megsértését büntesse. A megfelelő megoldást az angol contempt of court jogintézménye nyomán a bíróságokról szóló törvényben kellene kialakítani.

A meghatározott állásra kinevezett bíró – hozzájárulása nélkül – elmozdíthatatlan. Ez alól – a külföldi megoldásokhoz hasonlóan – kivételt képez az az eset, ha az áthelyezés az összeférhetlenség megszüntetése végett, vagy pedig a bírósági szervezet, illetve hatáskör vagy illetékesség módosítása miatt szükséges.

<sup>11</sup> A Legfelsőbb Bíróságnak a 8. pontban megjelölt észrevételei.

<sup>12</sup> A Magyar Bírói Egyesület észrevételei a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciójáról. *Bírák Lapja*, 1995. 2–4. szám.

Egyetértünk azzal, hogy a bíró a bírósági törvényben meghatározott életkor elérésekor (javaslatunk szerint 70. életév) nyugállományba vonuljon.

Az alkotmányban és részletesen külön törvényben szükséges rendelkezni arról, hogy:

- a bíró a függetlenségének megfelelő magatartásra köteles,
- a bíró számára különösen tilos közéleti tisztség betöltése, politikai tevékenység, valamint az oktatási, szerzői és tudományos tevékenység kivételével más kereső tevékenység folytatása,
- a bíró – az ENSZ-nek a bírói függetlenségről szóló határozata 11. pontjának megfelelően – a függetlenségét biztosító fizetésre jogosult, amely a külön törvényben foglaltak szerint automatikusan emelkedik. Ennek ki kell terjednie a bíró – a bírói tisztség sajátosságait figyelembe vevő – nyugdíjára is, amelyet a fizetésére, a szolgálati idejére és a nyugdíjba menetének időpontjára tekintettel felemelt alapösszegben vagy megfelelő pótlékolással kell meghatározni úgy, hogy az a fizetését megközelítő nyugdíjat biztosítson számára.

Az igazságszolgáltatás alkotmányos kérdéseivel a bevezetőben is említett azon megfontolás alapján foglalkoztam, hogy bemutassam és állást foglaljak az igazságszolgáltatás reformja megvalósítása szempontjából alapvető azon kérdésekben, amelyek lényege – mint alkotmányos tételek – az alkotmányban megjelenítendő.