

Schoblocherné Perényi Zita
doktorandusz
PTE ÁJK Doktori Iskola

A bírói rendszer Finnországban¹

A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény kiadásával, a közigazgatási törvényszékek és a Közigazgatási Felsőbíróság létrehozásával a kormányzat befejezni kívánta a bírói rendszer 2011. évben indult reformjainak sorát. Azonban az Európai Parlamenti képviselők választását követő napokban, 2019. május 30. napon a kormányinfón Gulyás Gergely bejelentette, hogy Magyarországon a közigazgatási bírósági rendszer kiépítését elhalasztják. 2019. október 31. napon a program végleges lezárásáról szoltak a hírek, majd Varga Judit azt is bejelentette, hogy a jelenleg működő Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságokat is visszaszervezik a törvényszékek alá. Ennek okaként elsősorban a bírói függetlenséget érintő újra és újra felmerülő európai és nemzetközi kritikákat hozta fel a kormányzat, mely kritikák központi eleme volt, hogy a közigazgatási bíróságok létrehozásával a kormány az igazságszolgáltatás e területét centralizálni és egyszemélyi vezetés által irányítani akarja, és így a hatalmi ágak szétválasztásának elve sérül. A bírói függetlenségre vonatkozó jogalkotást azonban nemcsak ezzel a törvénnyel kapcsolatosan bírálta a Velencei Bizottság, hanem az Alaptörvény megalkotásakor, A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (továbbiakban Bjt.), valamint A bíróság szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (továbbiakban BSZI.) törvények megalkotásánál is².

Az Európai Uniótól érkező kritikákkal szemben visszatérően hivatkozik a magyar kormány arra, hogy az Európai Unió Tanácsának jelenlegi elnökségét adó Finnországban a bíróságok igazgatása a szintén a végrehajtó hatalom - azaz a kormány egyik minisztere - alá tartozik, önálló közigazgatási bíróság pedig szintén van, mégsem indítja meg senki Finnországgal szemben a 7. cikkely szerinti eljárást³.

Tanulmányom célja ezért a finn bíróság, és annak igazgatási rendszerének értékelése, elemzése, összehasonlítása a bírói függetlenségből szempontjából a magyar szabályozással.

I. A finn és a magyar jogszabályok a hatalommegosztás és a bírói függetlenség témakörében

1. A hatalommegosztás elve

Finnország Alkotmányának (1999. évi 731 törvény, 1999. június 11.) harmadik szakasza tartalmazza a parlamentarizmusról és a hatalmi ágak szétválasztásáról szóló rendelkezéseket. Eszerint a jogalkotó hatalmat a Parlament gyakorolja, emellett pedig dönt az Államot érintő pénzügyekben. A kormányzati hatalmat (végrehajtó hatalom - a szerk.) a köztársasági elnök és a kormány gyakorolja, akiknek a Parlamenttől ered a felhatalmazásuk. Az igazságszolgáltatási hatalmat a független bíróságok, legfelsőbb szinten pedig a Legfelsőbb Bíróságok és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság gyakorolja.

A magyar Alaptörvény e tekintetben annyira szűk szavú, hogy az már a rendelkezés jelentését teszi kétségesé. Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése bár deklarálja, hogy a magyar állam működése a hatalom

¹ Jelen tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogász-képzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

² Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, CDL-AD(2013)012, 14-15 June 2013, Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary, CDL-AD(2012)020, 12-13 October 2012, Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration 2019/1.

of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, CDL-AD(2012)001, 16-17 March 2012, Opinion on the New Constitution of Hungary, CDL-AD(2011)016, 17-18 June 2011), 17. bek.

³ Teljes cikk itt: <https://www.origo.hu/nagyvilag/20190715-finnorszagban-serul-az-igazsagszolgal-tatas-fuggetlensegenek-az-elve.html> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 20.)

megosztásának elvén alapszik, ugyanakkor nem fejt ki, ez mit jelent pontosan. Márpedig a hatalommegosztás elvét sok szerző, sok korban máshogy és máshogy definiálta. Arisztotelész a Politika című művében az állami feladatokat a közügyekről tanácskozó testület, a magisztrátusok és az igazságszolgáltatás szerve között osztja fel, ami megfeleltethető a törvényhozás-végrehajtás-igazságszolgáltatás Montesquieu-i hármas felosztásnak (A törvények szelleméről). John Locke ugyanakkor a Két értekezés a polgári kormányzatról című művében, nem ezt a hármas felosztást alkalmazza, nála a törvényhozó és végrehajtó hatalom mellett a harmadik hatalmi ág a föderatív hatalom, ami a külföldi, nemzetközi kapcsolatokat jelenti. A jelenkorban hatalmi ágnak tekinthetőek az állami rendszer részét képező Alkotmánybíróság, az Államfő, az Ügyészség, az Ellenzék, az Ombudsman, valamint egyes szerzők szerint az állami rendszeren kívül álló, de a kormányzatra erős nyomást gyakoroló gazdaság vagy a média. A hatalommegosztás elvének az önkormányzatiság, valamint a nagy nemzetközi szervezetek, szupranacionális intézmények miatt nemcsak horizontális, de vertikális vetülete is van⁴, de létezik e fogalomnak temporális, föderatív, decizív, társadalmi, konstitucionális értelmezése is. Érheti ezért az a kritika az Alaptörvény ezen rendelkezését, hogy bár jól hangzik, jelenthet bármit.

Ha tehát a hatalommegosztás elvének alkotmányban foglalt rendelkezéseit összevetjük, láthatjuk, hogy a magyarnál sokkal pontosabb a finn jogszabály.

2. A bírói függetlenség elve

A finn alkotmány erre vonatkozó direkt rendelkezést nem tartalmaz. A bírói függetlenség a finn Alkotmányban csak közvetve jelenik meg, mint például a fent hivatkozott hatalommegosztással kapcsolatos rendelkezésben, ahol utalnak arra, hogy az igazságszolgáltatás a független bíróságok

dolga. Ugyanígy közvetve jelenik meg a finn Alkotmány 21. szakaszában, mely alapvető jogként tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyével független és pártatlan bírósághoz, vagy hatósághoz fordulhasson, és hogy jogairól és kötelezettségeiről döntés szülessen.

A magyar Alaptörvény a 26. cikk (1) bekezdésében azonban konkrétan deklarálja, hogy a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak. Az Alaptörvény 28. cikke pedig kifejti, hogy a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

Ha tehát jelentőséget tulajdonítunk annak, hogy egy adott ország alapidokumentumában milyen módon szerepel a bírói függetlenség, mint alapkövetelmény, államrendező elv, úgy a magyar szabályozás pontosabb.

Ugyanakkor törvényi szinten ez Finnországban is többször deklarálásra került.

A finn Bíróságokról szóló törvény (Courts Act 673/2016) első rész, első fejezet, 3. szakasza szerint a bíróságok ítélezésük során függetlenek. Majd megerősíti ezt ugyanezen törvény első rész, első fejezet 6. szakaszának (2) bekezdése és a harmadik rész kilencedik fejezet 1. szakasza is, mely szerint a bírók függetlenek döntéshozatalaik során, és csak a törvényeknek vannak alávetve. Az Eljárásjogi törvény (Code of Judicial Procedure 732/2015.) 11. szakasza szerint a bíró köteles megvizsgálni a jogszabályok valós tartalmát és

⁴ Petrétai József: „Hatalommegosztás” in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: 2019/1.

Bodnár Eszter, Jakab András <http://ijoten.hu/szo-cikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas> (2018), 1996. bek: (1)-(3), (43)

értelmét, és az alapján hozni meg a döntését, függetlenül a saját akaratától. A jogszabály értelmezése során az törvények szellemére és a szokásjogra tekintettel lehet, ha az észszerű.

Magyarországon a BSZI. preambuluma szerint az Országgyűlés a bírósági hatáskörök jogállami szintű, hatékony ellátása, a bírói függetlenség elvének maradéktalan megvalósítása és az ítékezés egységének biztosítása érdekében a bíróságok szervezeti felépítéséről, feladatairól és igazgatásáról az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 25-28. cikke alapján alkotta ezt a törvényt. Ugyanezen törvény 1.§-a szerint Magyarországon a bíróságok igazságszolgáltatási, továbbá törvény által meghatározott egyéb tevékenységet látnak el. A 2.§ (2) bekezdése szerint a bíróságok a jogalkalmazási tevékenységük során biztosítják a jogszabályok érvényesülését. Fenti jogszabály 3.§-a kimondja, hogy a bírák és az ülnökök függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, az ítélezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók.

Megállapítható tehát, hogy mindkét állam alapelvként deklarálja a bírói függetlenséget, lássuk azonban mi biztosítja ennek megvalósulását.

II. A finn jogrendszer és a finn bíróság rendszere

Ha a jogrendszereket Rene David⁵ munkásságában megfogalmazott 5 csoportra bontjuk, azaz római-germán (kontinentális) jogcsaládra, common law jogrendszerre, a szocialista jogok és a vallási jogok, valamint a hagyományos (tradicionális) jogok családjára, akkor a finn jogrendszer vegyes jogrendszer a tekintetben, hogy egyaránt tartalmaz elemeket a kontinentális és a common law rendszerekből⁶. Kontinentális vonás, hogy a bírósági ítéleteknek nincs jogforrási erejük,

hogy az írott jog dominál, hogy a joggyakorlat a római jogon alapul. A bíróságok a hivatalnok bíróságok vonásait mutatják, de különvélemény megfogalmazásához joguk van. Common law vonás, hogy nagy, írott jogi kódexeik nincsenek, például külön eljárásjogi törvény van az általános bíróságok szerinti eljárásra, a közigazgatási bíróságok előtti eljárásokra, a Legfelsőbb Bíróság előtti eljárásra, a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság előtti eljárására és külön törvények vannak a speciális bírósági eljárásokra. A jogi érvelés során továbbá Finnországban az alkotmányra is hivatkozhatnak közvetlenül. Kötelező erejű lehet továbbá a szokásjog a finn eljárásjogi törvény, azaz a Code of Judicial Procedure⁷ szerint, mely kimondja: A szokás jog, amennyiben észszerű és az adott jogviszonyra jogszabály nincs, az ítélet hozatalkor figyelembe vehető.

A finn bíróság rendszerét a duális és háromszintű jelzőkkel szokták leírni⁸. Duális, mert két egymástól elkülönült szervezet létezik benne egymástól teljesen függetlenül, azaz külön bíróság foglalkozik a polgári és büntető ügyekkel, és külön bíróság foglalkozik a közigazgatási ügyekkel. Háromszintű, mert a körzeti bíróságok döntései megfellebbezhetőek a Fellebbviteli Bíróságoknál és a Legfelsőbb Bíróságnál. Az általános és a közigazgatási bíróságok mellett vannak különbíróságok is (Kereskedelmi, Munka, Biztosítási Bíróság és a High Court of Impeachment), ugyanakkor Alkotmánybírósága Finnországnak nincs. A magyar kormány azon hivatkozása tehát, hogy az általa létrehozni kívánt bírósági szervezet közel azonos a már fennálló és működő, és kritikával nem illetett finn rendszerhez helytálló. De lássuk a részleteket:

1. Körzeti Bíróságok

1990 előtt 71 Körzeti Bíróság és 25 Városi Bíróság járt el elsőfokú bíróságként Finnországban. Az 1990-es években indult

⁵ David, René. A jelenkor nagy jogrendszerei, Közgazdasági és jogi könyvkiadó, Budapest, 1977.

⁶ Kondorosi Ferenc-Maros Kitti-Visegrádi Antal: A világ jogi kultúrái – a jogi kultúrák világa, Napvilág Kiadó Budapest, 2008. 99-103. o. 2019/1.

⁷ Code of Judicial Procedure, Chapter one, Section 11

⁸ Sami Sarvilinna: Court Administration in Finland – Studies in Law, Stockholm Institute for Scandinavian Law 1957-2020, 952. o.

bírósági reform ugyanakkor az elsőfokú bíráskodást az újjászervezett 70 Körzeti Bíróságra bízta, melyek száma 2019. január 1. napra 20-re csökkent. A Körzeti Bíróságok élén a Főbíró áll (Chief Judge), ő képviseli a bíróságot. Feladata a munkaszervezés, a belső szabályzatok kialakítása, felel a bírósági eljárások minőségéért, és a döntések összehangolásáért. Évente ő képviseli a bíróságot az Igazságügyi Miniszterrel tartott egyeztetéseken. Munkáját segíti egy Végrehajtó Testület (Executive Board), mely a gazdasági, szakmai anyagokat készíti össze. A négy legnagyobb Körzeti Bíróságon, azaz Helsinkiben, Tamperében, Ouluban és Tuluban van szakmai igazgató (Administrative Director)⁹.

2. Fellebbviteli Bíróságok

Kezdetben három Fellebbviteli Bíróság volt: Turkuban, Vaasaban és Viipuriban. 1952-től van azonban Helsinkiben, 1978-tól Kouvulában, és 1979-től Rovaniemiben is. Ezen bíróságok járnak el másodfokon a Körzeti Bíróságok ítéleteivel szembeni ügyekben. Ugyanakkor ezen bíróságoknak is vannak igazgatási feladataik a bírósági rendszerben: ők felügyelik a Körzeti Bíróságok működését, és ha szükséges bele is avatkozhatnak abba. A másodfokú bíróságok tanácsban járnak el, laikus tagjaik nincsenek, bizonyos ügyekben azonban szakértőket kérhetnek fel. A Fellebbviteli bíróságok élén az Elnök (President) áll, aki egyszemélyben igazgatja és képviseli a bíróságot, például az Igazságügy Miniszter előtt tartott éves összejöveteleken. Feladata a divíziók kialakítása, értelmezi a jogszabályokat, kialakítja a belső szabályzatokat, jelöli ki a teljesítendő célokat, ellenőrzi azok megvalósulását. Az Elnök mellett a Titkár (Secretary General) felel a pénzügyekért, a kommunikációért, a személyügyi kérdésekért. A Végrehajtó Testület a bírákból és a Titkárból áll, előkészítik a döntéseket, ajánlásokat tesznek, segítik az Elnök munkáját. Az Elnök teljes jogkörrel vezeti a Fellebbviteli Bíróságot, természetesen azon

keretek között, amit a bíróság Közgyűlése (Plenary) ad neki. A Közgyűlésnek valamennyi bíró tagja¹⁰.

3. Legfelsőbb Bíróság

A Legfelsőbb Bíróságról szóló törvény a Supreme Court Act (74/1918). Legfelsőbb fóruma a polgári, kereskedelmi és büntető ügyeknek, és hozzá lehet fellebbezni a Biztosítási és a Kereskedelmi Bíróságoktól is. Emellett azonban ő a bírósági adminisztráció felügyelő szerve. A törvények aláírása előtt, és kegyelmi ügyekben a Köztársasági Elnök a Legfelsőbb Bíróságtól kér előzetes véleményt. Kezdeményezheti jogszabály alkotást is a Parlamentnél, illetve a jogszabályok értelmezésével, alkalmazhatóságával kapcsolatosan joga van állásfoglalást kiadni, vagy ilyen állásfoglalás kiadását kezdeményezheti a Kormánytól. A Legfelsőbb Bíróság dönt a bíróságok közötti illetékességi és hatásköri vitákban is. Az élén az Elnök áll, döntéseit tanácsban hozza. Plenáris ülésen határoz elvi állásfoglalások kiadásáról, illetve jogszabály kezdeményezéséről. Működési szabályzatát a Közgyűlésen fogadják el, de azt az Elnök írja alá. Az Elnök munkáját a Titkár, Végrehajtó Bizottság és szakmai igazgató segíti. Összesen 16 tagból áll, tagjai az Elnök és 15 bíró. Amennyiben azonban a munkateher ezt indokolja 3 éves határozott időre a Köztársasági Elnök maximum 14 fővel kiegészítheti tagjai számát. 5 tagú tanácsokban ülésezik¹¹.

4. Közigazgatási Bíróságok

A regionális Közigazgatási Bíróságok 1999. év óta léteznek. Jelenleg hat van a helsinki, a hämeenlinnai, a kelet-finn, az észak-finn, a turkui és a vaasai. Az Åland szigetek saját közigazgatási bírósággal rendelkeznek.

Ezen bíróságok foglalkoznak mindazon ügyekkel, melyek a közigazgatási ügyeket érintik, vagy amelyekben közigazgatási szervek, önkormányzatok, vagy egyéb

⁹ Uo. 952. o.

¹⁰ Uo. 593. o.
2019/1.

¹¹ Uo. 954. o.

hatóságok vesznek részt. Vezetése, képviselete a Főbíró (Chief Judge) feladata, az Igazságügy Miniszter elé az éves jelentést is ő teszi. A Közgyűlés által alkotott Működési Szabályzatot ő írja alá. Dönt személyi kérdésekben, felel a döntések szakmai színvonalaért, egységességéért. Munkáját segíti a Titkár, a Végrehajtó Testület, és egy a szakmai igazgató feladatát ellátó bírósági alkalmazott.¹²

5. Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság

Szabályozása a Supreme Administrative Court Act 1265/2006 törvényben. A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság látja el a közigazgatási ügyekben a legmagasabb szintű bírói feladatokat. E körben törvényjavaslatot terjeszthet be a Kormányhoz, és véleményezi a kiadott közigazgatási joggal kapcsolatos jogszabályokat, mielőtt a Köztársasági Elnök aláírná őket. A regionális Közigazgatási Bíróságok döntései elleni fellebbezéseket is ő bírálja el, azokban az ügyekben, ahol fellebbezésnek helye van. Képviselete és vezetése az Elnök feladata, különös tekintettel arra, hogy a bíróság döntései egységesek és törvényeknek megfelelőek legyenek. A Titkár feladata a belső ügyek intézése, azaz a személyi,- pénzügyi döntések előkészítése. A Közgyűlés feladata a a döntések, a jogszabálytervezetek, véleményezések mellett az éves költségvetés és az éves beszámoló elkészítése. A Közigazgatási Tanács az Elnök, négy bíró, és a divízió vezetőkből áll.

A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság tagjai az Elnök és 20 bíró, de az ügyekben 5 tagú tanácsban jár el. Vízügyi, Környezetvédelmi és a szellemi tulajdont érintő ügyekben a tanácsot 5 bíró és két szakértő alkotja. A fellebbezés elutasításában 3 tagú tanács dönt¹³.

6. Külön Bíróságok

Különbíróság a High Court of Impeachment, mely a Kormány, a Köztársasági Elnök, az Igazságügy Miniszter, a Köztársasági Elnök,

az Ombudsman, a Legfelsőbb Bíróság, a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elleni büntetőügyekben jár el. Tagjai a Legfelsőbb Bíróság, és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnöke, a Fellebbviteli Bíróság három tagja, és a Parlament 5 – négy évre megválasztott – tagja.

A Kereskedelmi Bíróság dönt a versenyjogi kérdésekben, illetve minden olyan ügyben ahol a piaci szereplők sértették meg a magánszemélyek jogait. Fellebbezés beadható döntése ellen - az ügy típusától függően - a Legfelsőbb Bírósághoz és a Legfelsőbb Közigazgatási Bírósághoz.

A Biztosítási Bíróság a társadalombiztosítást érintő ügyekkel foglalkozik. Tagjaik a Főbíró, a bírák, és szakértők. Döntései a Legfelsőbb Bíróságnál fellebbezhetőek meg.

A Munkaügyi Bíróság a szakszervezetekkel kapcsolatos kollektív szerződésekkel, a társadalmi szervezetek kollektív szerződéseivel foglalkozik, ezek értelmezésével kapcsolatosan konkrét esetekben is döntést hozhat. Ugyanakkor érdekesség, hogy a munkavállaló, munkáltató közötti szerződésekkel kapcsolatos ügyekben a körzeti, elsőfokú bíróságok járnak el. A munkaügyi Bíróság döntései ellen fellebbezésnek helye nincs. Tagjai az Elnök, a bírák, és 14 fő, akik közül 8 fő munkaügyi tapasztalattal rendelkezik (4 munkáltatói oldalról, 4 munkavállalói oldalról), 4 fő, aki társadalmi szervezet tagja, és két fő laikus személy. Élén az Elnök áll. Döntései ellen fellebbezésnek nincs helye.

III. A magyar bírósági szervezet

A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 8. §-a szerint elsőfokon ítélezik a járásbíróság (kerületi bíróság), a közigazgatási és munkaügyi bíróság és a törvényszék, másodfokon ítélezik a járásbírósághoz (kerületi), valamint a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz tartozó ügyekben a törvényszék, a törvényszékhez tartozó ügyekben az

¹² Uo. 955-956. o. 2019/1.

¹³ Uo. 956-597. o.

ítélőtábla és az ítéltáblához tartozó ügyekben, továbbá az e törvényben meghatározott esetben a Kúria. A felülvizsgálati ügyekben a Kúria jár el.

Ha tehát alapul vesszük a finn bírósági rendszerre vonatkozó jellemzőket, a magyar bíróság egységes szerkezetű, azaz nem megosztott a bírósági rendszerünk az általános határhör és közigazgatási ügykör tekintetében. Másrészt viszont négyszintű a rendszer, mert a fellebbvitel szintjei a következők: járásbíróság - törvényszék - ítéltábla - kúria.

A **járásbíróságok** az első fokon eljáró kerületi és városi bíróságok - jelenleg 111 helyi bíróság - jogutódjai 2013. január 1-jétől. Eljárnak mindazon ügyekben, amelyekben az elsőfokú eljárást törvény nem utalja más bíróság elé. Kiemelném itt, hogy a bírósághoz fordulás, mint alapjog tekintetében jelentősége van annak, hogy az átlagember szempontjából ez a 111 helyi bíróság elérhetőbb, mint Finnországban a 20 körzeti bíróság.

A 2012. december végéig a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti, a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó, valamint a törvény által hatáskörébe utalt egyéb ügyekben még a munkaügyi bíróságok, illetve a törvényszékek jártak el. 2013. január 1. napjától 20 **közigazgatási és munkaügyi bíróság** kezdte meg a működését – különülve a törvényszékektől. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kpt.) illetékességi szabályai alapján azonban 2018. január 1. napjától a közigazgatási perek zömét nyolc regionális illetékességgel eljáró közigazgatási és munkaügyi bíróság intézi. A Pp. 19. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási és munkaügyi bíróság első fokon jár el a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti, a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó, valamint a törvény által hatáskörébe utalt egyéb ügyekben. Friss bejelentés, hogy 2020. évtől ezen bíróságok megszűnnek és visszaolvadnak a törvényszékekbe.

2019/1.

A 20 megyei (fővárosi) bíróság jogutódja a **törvényszék**. Ezek első fokon járhatnak el, illetve másodfokon bírálják el a járásbíróságok ellen bejelentett fellebbezéseket. A törvényszéken ügykörök szerint működhetnek tanácsok, csoportok és büntető, polgári, gazdasági, valamint közigazgatási-munkaügyi kollégiumok.

Az **ítélőtábla** bírálja el a járásbíróság és a törvényszék határozata ellen előterjesztett jogorvoslatokat. Létrehozásuk indoka a Legfelsőbb Bíróság tehermentesítése volt. Emellett eljár a törvény által hatáskörébe utalt egyéb ügyekben. Az ítéltáblán tanácsok, büntető, valamint polgári kollégiumok működnek. Öt ítéltábla van: a Fővárosi, a Debreceni, a Győri, a Pécsi és a Szegedi Ítéltábla.

A **Kúria** felülvizsgálati jogkörrel rendelkezik és fellebbviteli fóruma az ítéltáblán hozott döntéseknek. Elbírálja - törvényben meghatározott ügyekben - a törvényszék, továbbá az ítéltábla határozata ellen előterjesztett jogorvoslatot, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz, joggyakorlat-elemzést folytat a jogerős vagy véglegessé vált határozattal befejezett ügyekben, ennek keretében feltárja és vizsgálja a bíróságok ítélezési gyakorlatát, elvi bírósági határozatokat és elvi bírósági döntéseket tesz közzé, dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, dönt a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról, és eljár a hatáskörébe tartozó egyéb ügyekben.

IV. A bíróságok igazgatása

1. A bíróságok igazgatása Finnországban

A finn bírósági szervezet ismertetésénél az egyes bíróságok öngazgatási módjáról már szó esett. E fejezetben azt ismertetem, hogy a bíróságok igazgatása központi szinten hogyan történik. Finnországban a Courts Act két országos bírói testületről beszél: a Bírói

Kinevezések Testületéről és a Bírói Képzések Testületéről.

1.1. Bírói Kinevezések Testülete (Judicial Appointments Board)

Tagjait a Kormány nevezi ki 5 évre. Elnöke a Legfőbb Bíróság elnöke, alelnök a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság tagja. További tagjait a Fellebbviteli Bíróság, a körzeti bíróság, az ügyvédi közösség, a közigazgatási bíróság, a speciális bíróság, ügyészség kijelölt tagjai, továbbá egy jogi egyetemi oktató adja, mely utóbbi személyt az Igazságügy Miniszter jelöli. Feladata megfelelő jelöltek állítása a kiírt bírói helyekre.

1.2. Bírói Képzések Testülete

Felel az Igazságügy Minisztériummal összehangoltan az igazságügyi dolgozók képzéséért és a vizsgák megszervezéséért. Tagjait öt évre a Kormány választja. Elnöke, alelnöke és nyolc tagja van a testületnek, melyből az elnök, alelnök és 4 tag bíró, egy tag ügyvéd, egy jogi szakember, egy ügyész és egy tag az Igazságügy Miniszter delegáltja.

E két testület tehát jól láthatóan csak részfeladatokat lát el. A bíróságok központi Igazgatása azonban valójában az Igazságügy Miniszter feladata.

1.3. Igazságügy Minisztérium

Finnország egyike azon országoknak, ahol a bíróságok igazgatása az Igazságügy Miniszter feladatköre, aki viszont a végrehajtó hatalom része¹⁴. Nincs tehát olyan országos bírói szervezet, amely a bírók képviselését egy személyben, vagy testületileg ellátná, vagy amely közvetítene a minisztérium és a bírók között.

Az Igazságügy Miniszter a finn Alkotmány (731/1999) 108. szakasza szerint felügyeli a törvényességet a Kormány és a Köztársasági Elnök aktusai felett. Biztosítja, hogy a bíróságok, más hatóságok, állami

hivatalnokok, közalkalmazottak és minden közfeladatot ellátó személy jogszerűen járjon el, és teljesítse kötelezettségeit. E körben köteles az alapvető jogokra és a szabadságra tekintettel eljárni. Jogi kérdésekben informálja és véleményt ad a Köztársasági Elnöknek, a Kormánynak és a Minisztereknek. Évente köteles a Parlamentnek és a Kormánynak jelentést tennie a munkájáról.

Finnországban tehát az Igazságügy Miniszter a felelőse a jogszabályok betartatásának, felügyeli a demokratikus intézmények működését és az alapvető jogok betartását. Ez értelmezhető úgy, hogy egyszemélyben vesz részt a törvényhozásban, a bíróságok működtetésében és az ítéletek végrehajtásában.

A 2005. évi szervezeti reformok után a Minisztérium Bíróügyi Adminisztráció Osztálya hat különálló területtel foglalkozik:

- A bírósági adminisztrációval foglalkozó testület a felelős a bíróságok szervezeti működéséért, mely körben meghatározza a közös célokat, és az azok eléréséhez szükséges intézkedéseket. Napi kapcsolatban áll valamennyi bírósággal, így könnyítve meg az információk áramlását, nemcsak az egyes bíróságok, de azok divíziói között is. Fontos feladata például az egységes IT rendszer kiépítése valamennyi bíróságnál.
- A stratégiai és jogi testület a közép és hosszú távú fejlődésre fókuszál, folyamatosan figyelve a világban alakuló, jogalkalmazást érintő tendenciákat. Részt vesz a jogalkotási folyamatok előkészítésében, az Igazságügyi Minisztérium Jogszabály előkészítő csoportjához hasonlóan. Kapcsolatot tart az EU intézményeivel, nemzetközi szervezetekkel.
- A jogi segítségnyújtással foglalkozó testület a finn jogi segítségnyújtó irodák munkáját fogja össze.
- A végrehajtással foglalkozó testület a végrehajtói irodák működését hangolja össze.

¹⁴ Uo. 958-600. o.
2019/1.

- A képzésekkel foglalkozó testület hatásköre nemcsak a bírák, de valamennyi igazságügyi dolgozó képzésére kiterjed.
- A pénzügyi és személyügyi kérdésekkel foglalkozó testület a bíróságok meghallgatása után dönt a rendelkezésre álló – az országos költségvetésben elfogadott – tétel bíróságok közötti elosztásáról¹⁵.

Az éves Igazságügy Miniszterrel folytatott találkozón közel 50 küldött bíró vesz részt. Ezen találkozók feladata az adott év kiértékelése, a statisztikai adatok összegzése, az azokból a következő vére vonatkozó elvárások, célok megfogalmazása.

1.4. Az igazgatási rendszer kritikája és Finnország hivatalos álláspontja

2003. évben egy a bírósági rendszer átalakításával foglalkozó vizsgálóbizottság vizsgálta, hogy a bíróságok szakmai irányítása centralizált formában, azaz az Igazságügyi Minisztériumnak alárendelten szükséges-e. És ha igen, mennyiben szükséges figyelemmel lennie a bírák véleményére, az igazságszolgáltatási jellegzetességekre. A vizsgálóbizottság többsége úgy gondolta, hogy egy külön irodát, hivatalt kellene létrehozni a bíróságok irányítására az Igazságügy Minisztériumtól elkülönülve, a nemzetközi trend ugyanis ezt a formát tartja ideálisnak. Fontosnak tartotta, azt is, hogy a bírák részt vegyenek a bírói rendszer központosított irányításában, azaz bírók dolgozzanak benne. Kiemelte azt is, hogy ha a jelenlegi Igazságügy minisztériumi testületi forma marad meg fontos, hogy annak tevékenysége az általános fejlődési tendenciákra, a nemzetközi tapasztalatokra irányuljon, nem a napi szintű igazgatásra, másképpen a bírák függetlensége sérül. A vizsgálóbizottság vizsgálta a különböző szintű bíróságok közötti kapcsolatot is, és megállapította, hogy az alsóbb és felsőbb szintű bíróságok között sem lehet alá- föle rendeltség, hanem a bíróságok szakmai kérdésekben a kollegialitás szerint kötelesek

eljárni.

A továbbra is ismételten felmerülő, a bírói függetlenségre vonatkozó kritikákkal szembeni hivatalos finn álláspont az, hogy az Igazságügy Miniszter a bírók fő tevékenységének minősülő döntéshozatalba nem szól/szólhat bele, ezt a rendszer, az Alkotmány, és az egyéb jogszabályok nem engedik¹⁶.

A finn Alkotmány biztosítja ugyanis a bíróságok függetlenségét, és mivel a Köztársasági Elnök nevezi ki a bírókat, az Igazságügy Miniszter hatásköre voltaképpen kizárólag arra terjed, ki, hogy a bírósági rendszer működését koordinálja, gördülékennyé tegye. Ezt támasztja alá az is, hogy a finn Alkotmány 21. szakasz alapvető jogként tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyével független és pártatlan bírósághoz, vagy hatósághoz fordulhasson, és hogy jogairól és kötelezettségeiről döntés szülessen. Mindenkinek joga van a nyilvános eljáráshoz, a meghallgatáshoz, az ésszerű döntéshez, a fellebbezéshez, az igazságos tárgyaláshoz. A finn hivatalos álláspont szerint tehát a Minisztérium tevékenysége kizárólag a bíróságok működéséhez szükséges feltételek megteremtése, és ekként a bírói függetlenség nem sérül.

2. A bíróságok igazgatása Magyarországon

2.1. Igazgatási feladatok helyi szinten

A BSZI. 9.§-a a bíróságok elnökeihez rendeli az ügyelosztásai rend kialakítását, annak betartását és nyilvánossá tételét. A BSZI. 25.§-a Kúria jogosítványává teszi a jogegységi határozatok, joggyakorlat elemzést, elvi bírósági határozatok és döntések hozatalát, azonban ezek alkalmazását a bíróságok elnökei kötelesek figyelemmel kíséreni. A bírói vezetők jogai között (BSZI. 118-141.§) szerepel, hogy gondoskodnak a bíróság működéséhez szükséges személyi és tárgyi

¹⁵ Councils for the Judicial States CCJE (2007) 4, teljes szöveg: <https://rm.coe.int/0900001680747c52> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 20.)
2019/1.

¹⁶ Sami: i. m. 959-600. o.

feltételekről, gyakorolják a törvény által hatáskörébe utalt munkáltatói jogokat, irányítják a bíróság pénzügyi, gazdasági tevékenységét, ellenőrzik és gondoskodnak az eljárási szabályok betartásáról, az OBH elnöke által meghatározott alapelveknek megfelelően szervezeti és működési szabályzatot készítenek, meghatározzák a vezetésük alatt álló bíróság munkarendjét és munkatervét, jóváhagyják a kollégiumok munkatervét, továbbá ellenőrzik a betartásukat, irányítják és ellenőrzik a náluk alacsonyabb beosztású bírósági vezető igazgatási tevékenységét, biztosítják a bírói testületek működési feltételeit, összehívják az összbírói értekezletet, biztosítják az érdekképviseltek jogainak gyakorlását, szervezik és ellátják a hatáskörükbe utalt oktatási és továbbképzési feladatokat. Emellett évente tájékoztatási kötelezettségük van.

2.2. OBH elnöke

2012. január 1. napjától, A bíróság szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény bevezetésével olyan új irányítási modell jött létre, amelyben az ítélkezés szakmai felügyelete és a központi igazgatás elvált egymástól. A nemzetközi kritikák kiindulópontja ez a törvény. E naptól ugyanis a szakmai kérdésekben a Kúria elnöke, az igazgatási feladatok tekintetében pedig az OBH elnöke jogosult eljárni, szemben a korábbi szabályozással, amely szerint a fent felsorolt jogosítványok többsége az Országos Igazságszolgáltatási Tanács feladata volt.. A jelenleg hatályos szabályozásban a magyar Alaptörvény szerint az Országos Bírósági Hivatal Elnökét az Országgyűlés választja¹⁷ 9 évre. Személyére a Köztársasági Elnök tesz javaslatot¹⁸.

Az OBH elnöke

- központi igazgatási feladatkörében: kialakítja a igazgatás hosszú távú feladatait, a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkot, ajánlásokat, határozatokat hoz, képviseli a bíróságokat, javaslatot tesz a bírói

szervezetre vonatkozó jogszabályalkotásra, a bíróságok jelzései alapján véleményezheti az önkormányzati rendeleteket,

- irányítja az OBH tevékenységét,
- a bíróságok költségvetésével kapcsolatos feladatkörében: összeállítja a bíróságok költségvetésére vonatkozó javaslatát és az annak végrehajtására vonatkozó beszámolóját, meghívottként részt vesz a Kormány, továbbá az Országgyűlés költségvetéssel foglalkozó bizottságának ülésén, ellátja a fejezetet irányító szerv vezetőjének feladatait a központi költségvetésről szóló törvény bíróságok fejezete tekintetében, gyakorolja a bírósági fejezet gazdálkodásával kapcsolatos feladatokat, irányítja a bíróságok belső ellenőrzését, az érdekképviseleti szervekkel együttműködve meghatározza a cafetéria-juttatás éves összegét, és megállapítja az egyéb juttatások részletes feltételeit és mértékét,
- a statisztikai adatgyűjtéssel, az ügyelosztással és a munkateher méréssel kapcsolatos feladatkörében: az országos munkaterhének mutatói alapján meghatározza a bíróságok létszámát, dönt a statisztikai adatok gyűjtéséről, feldolgozásáról, meghatározza és felülvizsgálja a bírói munkateher mérésére szolgáló adatokat,
- a személyzeti kérdésekkel kapcsolatos feladatkörében: kiírja a bírói állaspályázatokat, javaslatot tesz a köztársasági elnöknek a bírák kinevezésére és felmentésére, a bírót első kinevezésekor beosztja az elnyert pályázat szerinti bíróságra, beosztja a katonai bírót a katonai tanácsba, kijelöli a meghatározott ügyekben ítélkező bírakat és a bírósági közvetítői tevékenységet végző bírakat, valamint a törvényszék elnökének javaslatára a törvényszéken közigazgatási és munkaügyi ügyekben eljáró bírakat, továbbá dönt a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényben foglaltak szerint a kijelölés megszüntetéséről, beoszthatja a bírót a Kúriára, az OBH-ba, továbbá az

¹⁷ Alaptörvény 1. cikk (2) bek. 2019/1.

¹⁸ Alaptörvény 9. cikk (3) bek. j) pont

igazságügyért felelős miniszter által vezetett a minisztériumba, illetve dönt a beosztás megszüntetéséről és a bírónak ismét tényleges bírói álláshelyre történő beosztásáról, dönt a bíró áthelyezéséről, dönt a bíró más szolgálati helyre történő kirendeléséről, dönt a bíró tekintetében a tartós külszolgálat ellátásáról, dönt arról, hogy a bíróság hatáskörének vagy illetékességi területének csökkenése olyan mértékű-e, hogy ott a bíró további foglalkoztatása nem lehetséges, kinevezi és felmenti a törvényben meghatározott bírósági vezetőket, megállapítja, hogy a választó szerv melyik bírósághoz hány ülnököt választ,

- a bíróságok igazgatásával kapcsolatos feladatkörében: jóváhagyja az ítélőtáblák, továbbá a törvényszékek szervezeti és működési szabályzatát, irányítja és ellenőrzi a bírósági elnökök igazgatási tevékenységét, elvégzi a kinevezési jogkörébe tartozó bírósági vezetőik vizsgálatát,
- a képzéssel kapcsolatos feladatkörében dönt a központi oktatási feladatokról és felügyeli azok végrehajtását, továbbá meghatározza a regionális képzési feladatokat, meghatározza a bírák képzési rendszerének és a képzési kötelezettség teljesítésének szabályait, kinevezi a Magyar Igazságügyi Akadémia vezetőjét, meghatározza a bírósági fogalmazók egységes központi képzésének rendszerét,
- a tájékoztatással kapcsolatos feladatkörében: félévente tájékoztatja a tevékenységéről az OBT-t, évente tájékoztatja a Kúria, az ítélőtáblák, valamint a törvényszékek elnökeit, az Országgyűlést, az Országgyűlés bizottságát a tevékenységéről, a bíróságok általános helyzetéről, gondoskodik a Bírósági Határozatok Gyűjteményének közzétételéről, elrendeli a bíróságokon szükséges adatok gyűjtését, és tájékoztatást ad a bírósági jogalkalmazással kapcsolatos kérdésekben,
- egyéb feladatkörében: ellátja a vagyonyilatkozatával kapcsolatos feladatokat, dönt a törvényben meghatározott címek, plakettek, kitüntetések adományozásáról, biztosítja az érdek-képviselői szervek jogainak gyakorlását.

Az OBH elnökét érő kritikák legfőbb alapja az, hogy 2012 előtt feladatait az Országos Igazságszolgáltatási Tanács látta el, azaz a testületi jogosítványok kerültek át 2012. évben egyszemélyi irányítás alá.

2.3. Az Országos Bírói Tanács

- Az OBT a bíróságok központi igazgatásának felügyeleti testülete. Az OBT a felügyeleti feladatai mellett közreműködik a bíróságok igazgatásában¹⁹. Az OBT létszáma 15 fő. Tagjai: a Kúria elnöke, továbbá 14 bíró. Az OBT 14 bíró tagját a bírák küldöttértekezlete a küldöttek közül titkosan, szavazattöbbséggel választja meg²⁰. Az OBT és a választott bíró tagok, valamint póttagok megbízatása az OBT első ülésétől számított 6 évre szól²¹.
- Az OBT az általános központi igazgatás területén ellenőrzi az OBH elnökének központi igazgatási tevékenységét, és szükség esetén az OBH elnöke felé jelzéssel él, véleményezi az OBH elnöke által kiadott szabályzatokat, ajánlásokat, jóváhagyja a szolgálati bíróság ügyrendjét és közzéteszi az ügyforgalmáról, valamint ítélkezési gyakorlatáról szóló tájékoztatóját és közzéteszi azt az intraneten, elfogadja a bírák Etikai Kódexét és közzéteszi azt a központi honlapon.
- Az OBT a költségvetés területén véleményezi a bíróságok költségvetésére vonatkozó javaslatot és az annak végrehajtására vonatkozó beszámolót, ellenőrzi a bíróságok gazdálkodását, és véleményezi az egyéb juttatások részletes feltételeit és mértékét.

¹⁹ Bsz. 88. § (1) bek.

²⁰ Bsz. 88. § (3)-(4) bek.
 2019/1.

²¹ Bsz. 102. §

- Az OBT a statisztikai adatgyűjtés, az ügyelosztás és a munkatehermérés területén kivételesen indokolt esetben elrendelheti a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyek soron kívüli intézését.
- Az OBT a személyzeti területén véleményt nyilvánít az OBH elnökének és a Kúria elnökének tisztségére jelölt személyéről, 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, egyetértési jogot gyakorol azon pályázatok elbírálása során, amelyekben az OBH elnöke vagy a Kúria elnöke az álláshelyet a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázóval kívánja betölteni, egyetértési jogot gyakorol azon bírósági vezetői kinevezések esetében, amelyekben a pályázó nem kapta meg a véleményező szerv hozzájárulását, dönt az ítélőtáblai, a törvényszéki, a közigazgatási és munkaügyi bírósági, továbbá a járásbírósági elnök és elnökhelyettes újbóli kinevezéséhez való hozzájárulás kérdésében, évente közlésezi véleményét az OBH, valamint a Kúria elnökének a bírói, valamint a bírósági vezetői pályázatok elbírálása tekintetében folytatott gyakorlatáról, kinevezi a szolgálati bíróság elnökét és tagjait, felmentést adhat a bírósági vezető és a vezetése alatt álló szervezeti egységben bíráskodó hozzátartozója közötti összeférhetlenség esetében, lefolytatja a bírák vagyonnnyilatkozatával kapcsolatos ellenőrzési eljárást, az OBH elnökének kezdeményezése alapján címet, díjat, oklevelet, plakettet

adományozhat, javasolhat, ahhoz hozzájárulhat, a bíró lemondása esetén hozzájárulhat, hogy a lemondási idő 3 hónapnál rövidebb legyen, illetve a bírót a lemondási időre vagy egy részére mentesítheti a munkavégzési kötelezettség alól, valamint a bíró nyugállományba helyezése vagy a felmentési okként meghatározott életkor elérése esetén a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény alapján dönt a felmentési időre vonatkozóan a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés idejéről.

- Az OBT a képzés területén javaslatot tesz a központi oktatási tervre, és véleményezi a bírák képzési rendszerének és a képzési kötelezettség teljesítésének szabályait.

Az OBT feladatköreit áttekintve jól látható, hogy szerepe főként javaslat tételre, véleményezésre és felügyeletre vonatkozik, döntési jogai azonban szinte nincsenek.

2.4. A fenti irányítási rendszerrel kapcsolatos kritikák és a magyar hivatalos álláspont

A jelenleg fennálló jogi szabályozással szembeni ellenérveket a Helsinki Bizottság 2012. szeptemberében kiadott, A módosított törvények kritikája c. műve sorolja fel tételesen²², illetve a Nemzetközi Ügyvédi Kamara Emberi Jogi Intézetének 2012. szeptemberében és 2015. évben készült jelentései²³. Ezek a tanulmányok a Velencei Bizottság 2012. évben készült jelentésében²⁴ megfogalmazott kritikák alapján készült törvénymódosításokat vizsgálták a tekintetben, hogy az így kialakult szabályozás, mennyiben felel meg a jogállamiság feltételeinek. Eszerint a bírói függetlenséget

²² Helsinki Bizottság: A módosított bírósági törvények kritikája 2012. szeptember: teljes szöveg itt: [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB-](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB-TASZ-)

[TASZ-EKINT_Modos%C3%ADtott_birosagi_torvenyek_kritikaja_201209.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB-TASZ-EKINT_Modos%C3%ADtott_birosagi_torvenyek_kritikaja_201209.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 07. 20.)

²³ Nemzetközi Ügyvédi Kamara Emberi Jogi Intézete: A legutóbbi reformok hatása a bíróságok függetlenségére és a jogállamiságra Magyarországon teljes cikk itt: [https://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)001-e.pdf](https://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)001-e.pdf)

<https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUId=F95A6BF2-99CF-42C8-9C24-D3B7A531207C>

²⁴ Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, CDL-AD(2012)001,16-17 March 2012. teljes szöveg itt: [https://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)001-e.pdf](https://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)001-e.pdf)

veszélyezteteti, hogy az OBH elnökét, nem a bírók választják maguk közül, hanem tőlük független testület, azaz az Országgyűlés. Kritika volt, hogy indokolatlanul hosszú a mandátum ideje (9év), és azáltal hogy az OBH elnöke újraválasztható, adott személy mandátuma bármeddig fennállhat. Az OBH és a kúriai kinevezések tekintetében a Kúria és az OBH elnöke eredménytelenné is nyilváníthat bírói pályázatot, ekként az OBT-nek az a joga, hogy felállítson egy rangsort a pályázókból, súlytalanná válik²⁵. A bírák áthelyezésénél fennálló OBH elnöki jogosítvány, azaz hogy a bíróságok közötti ügyteher egyenletes elosztásának biztosítása végett háromévente egy évre átrendelhet egy bírót más helyre, indokolatlanul pontatlan kifejezés²⁶, így visszaélésre adhat okot. Bár az OBT – azaz az OBH felügyelő szervének - ülésein tanácskozási joggal részt vevők körébe bekerültek olyan személyek, akik nem függenek az OBH elnökétől (pl: Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, Magyar Közjegyzői Kamara elnöke), szavazati joggal továbbra is csak olyan rendelkeznek ezen testületben (bírók), akik az OBH elnökének alárendeltek, függenek²⁷. Továbbá az OBT – hangsúlyozzuk, hogy az OBH-t felügyelni hivatott szerv - köteles a költségvetéséről megállapodni az OBH elnökével, ami tovább rontja működési hatékonyságát²⁸. Kényes kérdés az is, hogy az OBH elnöke csak akkor nem vehet részt az OBT ülésein - ahol ugyebár csak a bíróknak van szavazati joguk -, ha zárt tárgyalást rendelnek el, ennek azonban csak bizonyos esetekben van helye (titokvédelem, személyiségi jogok védelme). És végül az OBH elnöke jogosult határozatot hozni - igaz megfellebbezhető, és csak az OBT által meghatározott elvek szerinti indokolt határozatot- hozni ügyáthelyezésről. A Helsinkai Bizottság jelentése szerint ez a gyakorlatban jelentheti a döntések befolyásolását.

A Bíróság honlapján megjelenő hivatalos álláspont szerint az OBH elnöke tevékenységét azonban nem kontroll nélkül,

hanem az állampolgárok, valamint az egyéb hivatásrendek előtt transzparensten és az Országos Bírói Tanács felügyelete alatt látja el²⁹.

- Működése során köteles az igazgatás és az ehhez kapcsolódó döntéshozatal nyilvánosságát biztosítani.
- Közzétételi és közlési kötelezettség terheli az OBH elnöki határozatok, szabályzatok, ajánlások és tájékoztatók tekintetében.
- Megbízatása megszűnésének szabályai között is érvényesül a testületi kontroll. Tisztségétől való megfosztását az OBT a tagjai kétharmadának szavazatával meghozott határozatával indítványozhatja az Országgyűlésnél.
- A költségvetési fejezetgazda feletti szokásos kontroll is érvényesül felette.
- Biztosítania kell az érdek-képviselési szervek jogosítványainak gyakorlását.

Tájékoztatási kötelezettség terheli félévente tevékenységéről az OBT-nek, évente a Kúria, az ítélőtáblák, a törvényszékek elnökeinek, az Országgyűlésnek, továbbá az Országgyűlés igazságügygel foglalkozó bizottságának.

Az OBH hivatalos álláspontja szerint a vezetői kinevezéseknél továbbra is megmarad a bírói testületek véleményezési joga, ráadásul a vezetői kinevezések nagyobb részéről (pl: kollégiumvezető-helyettes, csoportvezető, csoportvezető helyettes, tanácselnök) nem is az OBH elnöke, hanem az ítélőtáblák és törvényszékek döntenek, mindemellett az OBH elnökének a jogosítványai korlátozottabbak azoknál, melyekkel az ítélőtáblai és a törvényszéki elnökök rendelkeznek. Az OBH elnökének ugyanis előzetesen véleményeztetnie kell a döntését az OBT-vel, ha olyan vezetőt nevezne ki, aki nem nyerte el a véleményező testület többségi szavazatát.

V. A két rendszer értékelése

Elsősorban fontos leszögezni, hogy az Európai Unióban mindkét igazgatási forma

²⁵ Bjt. 18. § (3)-(4), 19.§, 20.§

²⁶ Bjt. 31. §

²⁷ Bsz. 106. § (1) bek.

²⁸ Bsz. 104. § (1) bek.

2019/1.

²⁹ Forrás: <https://birosag.hu/orszagos-birosagi-hivatal-0/altalanos-tajekoztato> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 20.)

(miniszteriális, bírósági) elfogadott, amennyiben a rendszer garantálja a bírói függetlenséget. A Consultative Council of European Judges a CCJE (2007) 4. számú, Councils for the Judiciary – States without High Council tanulmányában³⁰ négy intézményi rendszert elemez, azt, amikor az igazgatás szerve:

- egy multifunkcionális minisztérium,
- külön minisztérium (Finnország, Csehország, Ausztria, Németország),
- egy külön erre létrehozott bírói szervezet (Svédország, Írország, Dánia, Norvégia),
- egy olyan külön szervezet, amelyben többségben vannak a bírók (Magyarország, Litvánia, Hollandia). A fenti jelentés a bírói függetlenséget akkor tartja megvalósultnak, ha: biztosítottak az anyagi és szervezeti feltételek ahhoz, hogy az ügyeket észszerű időn belül, befolyásolástól mentesen eldöntsék, ha a bírók kinevezés és előmeneteli rendszere az érdemeken alapul, ha megtartottak az etikai szabályok, és felelősségre vonásban részesül az, aki ezeket megszegi. És habár kijelenti a Bizottság, hogy amennyiben a bíróságok pénzügyi és egyéb anyagi feltételeit egy Minisztérium biztosítja mindig felmerülhet a befolyásolás lehetősége, elismeri, hogy a ennek a formának előnye, hogy a bíróknak csak szakmai kérdésekkel kell foglalkozniuk, hogy közvetlenebb a bíróságok és egyéb igazságügyi szervek kapcsolata (rendőrség, ügyészség, stb.), hogy a szervezetek központi igazgatása jobban tudja biztosítani azt, hogy minden választópolgár bírósághoz fordulhasson, és végül az Igazságügy Miniszter megbízása a választásokkal mindig változik. Ugyanakkor e jelentés nem deklarálja, hogy melyik igazgatási formát tartja követendőnek.

Ugyanakkor, ha a fent leírtak szerinti két intézményi formát (magyar-finn) összevetjük az alábbi megállapításokat tehetjük:

- A finn Alkotmány messze tartalmasabban fogalmazza meg, a hatalommegosztás

alapelvét, ellenben deklarálja a finn Igazságügy Miniszter igazságszolgáltatással kapcsolatos jogait, és csak közvetve sorolja fel a bírói függetlenséget, mint alapértéket.

- Mind a finn, mind a magyar modellben egy-egy személy rendelkezik a legnagyobb hatáskörrel a bírói kinevezések, képzések, és igazgatás területén.
- A finn modellben ez a személy nem bíró, hanem a Kormány tagja, a magyar modellben ez a személy bíró, akit az Országgyűlés választ.
- A finn modellben a bíróságok igazgatásáért felelős személy megbízása a Kormány megbízásához kötődik, míg a magyar rendszerben a megbízás ideje alapesetben 9 év, de ez meghosszabbítható.
- A finn modellben az Igazságügy Miniszter jogosítványai nincsenek olyanképpen részletesen leszabályozva, mint az OBH elnökéé.
- Az Igazságügy Miniszter mellett nincs felügyelő szerv, a magyarban van, ez az OBT.

1. Megállapításom

A két rendszer összevetése alapján joggal hivatkozik a kormány arra, hogy a finn modellhez képest a magyar modell nem támadható.

2. Ugyanakkor...

Ugyanakkor ahhoz, hogy a bíróságok magyar igazgatási rendszerével szembeni nemzetközi és hazai kritikákat megértsük tisztában kell lenni a magyar történelmi előzményekkel. A rendszerváltás előtt a bíróságok igazgatása az Igazságügy Miniszterhez tartozott, ő volt az igazságszolgáltatás „irányító centruma”, melynek nemcsak a szervezet igazgatását, de az ítékezés irányítását is jelentette³¹. A rendszerváltáskor, a jogállamiság kiépítésének első lépéseként alapvető igény volt, hogy a

³⁰ Forrás: <https://rm.coe.int/1680747c52> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 20.)

³¹ Badó Attila: Az igazságszolgáltató hatalom függetlensége és a tisztességes eljárás, Jurisperitus Bt., Szeged 2013. 157. o.

végrehajtó hatalomtól függetlenítsék a bíróságokat. Nagy előrelépés volt ezért, amikor A bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény módosításáról szóló 1991. évi LXVII. törvény létrehozta azokat a bírói testületeket, melyek bírósági önkormányzati szervezetekként befolyásolhatták már a kormányzati döntéseket, mint például véleményt nyilváníthattak a vezetői kinevezésekkel kapcsolatosan. De mint azt például az 1996. évben kirobbant kinevezési botrány bizonyította, ezen testületek véleményét az Igazságügy Miniszter a gyakorlatban jogkövetkezmények nélkül figyelmen kívül hagyhatta. Az Igazságügy Minisztériumtól való végleges függetlenséget A bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény biztosította, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács létrehozásával ugyanis egy – a végrehajtó hatalomtól független - testület vált mind szakmai, mind igazgatási szempontból a bírói rendszer irányítójává. Ezt követte A bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló, jelenleg hatályos 2011. évi CLXI. törvénnyel bevezetett szervezeti reform, amely ismét egy személy, az OBH elnöke kezébe helyezte a bíróságok igazgatásának jogkörét. Ezért a végül be nem vezetett, A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény azon rendelkezései, hogy lényegében e bíróságok tekintetében az OBH elnökének feladatköreit újra az Igazságügyi Miniszter látja el, nyilvánvalóan heves ellenérzéseket váltott ki azokból, akik megélték a régi érában ennek lehetséges következményeit. Ha ugyanis a történelmi

előzményeket nézzük, és nem vetjük össze a régi és új szabályozás részleteit, visszalépés volt valóban, hogy a nehezen kivívott, a többi hatalmi ágtól való függetlenséget, megint egy az Országgyűlés által választott egyszemélyi irányítási rendszer váltotta volna fel.

Másrészt egy adott rendszer sosem értelmezhető egy adott ország jogtudata, jogszemléletének vizsgálata nélkül. Zoltán Ödön írta le az alábbi gondolatokat: „A bírói függetlenség tényleges érvényesülése szempontjából rendkívül nagy jelentősége van annak, hogy a bírói függetlenség elve mennyire hatja át azoknak a tudatát, akik tevékenységükönél fogva – potenciális megsértői lehetnek ennek az Alkotmányban is megfogalmazott elvnek. Az e körben uralkodó közfelfogás, közszellem igen nagy jelentőségű az említett szempontból. Lehet, hogy valamely országban a bírói függetlenségnek nincsenek látványos biztosítékai, a gyakorlati érvényesülése mégis igen, nagy fokú, mert maga az elv valóban élő, a gondolkodást mélyen átítató, természetes és tradicionális követelmény.”³² Ide tartozik szerintem Horváth Imre erdélyi magyar költő azon gondolata is, hogy nem elég tisztességesnek lenni, annak is kell látszani.

Álláspontom szerint az, hogy bár a finn rendszer összehasonlítható elemzés alapján valóban támadhatóbb volna a bírói függetlenség szempontjából, nyilvánvalóan van oka annak, hogy ez nem történik meg ott, ellenben Magyarországon igen.

³² Ödön Zoltán: a Legfelsőbb Bíróság a nemzetközi összehasonlítás tükrében, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2019/1.

1989, (A bírói függetlenség és a legfelsőbb bíróság) 204. o.