

Fekete Kristóf Benedek
joghallgató demonstrátor
PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

II. A bírói hatalom és az igazságszolgáltatás összefüggései

A bírósági központi igazgatás alapvető modelljeiről*

I. Bevezetés

A rendszerváltást követően több alkalommal módosították, illetve reformálták meg a bírósági szervezetrendszert. Számos esetben jogalkotási kényszerhelyzet állt fenn, amely arra ösztönözte a jogalkotót, hogy az alkotmányi szabályozást a kor sajátos és időszerű elvárásaihoz igazítsa. Ez a tendencia a rendszerváltás óta eltelt harminc év alatt sem változott. Sőt mi több, általánosságban elmondható, hogy a széleskörű reformok idejét éljük, ahol olyan kérdések, mint a bíróságok igazgatása a mai napig heves társadalmi és jog(tudomány)i viták fókuszában állnak.

A változtatások konzisztens komponensét adják a bíróságok központi igazgatásának szemléletváltó megreformálásai is, elég csupán az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 1997-ben történt felállítására, majd annak 2012. január 1-jével történt Országos Bírósági Hivatal általi felváltására gondolnunk.

Mindezek arra ösztönözték a szerzőt, hogy munkájában röviden bemutassa az európai bíróságok legelterjedtebb egyben legmeghatározóbb központi igazgatási modelljeit.

Történelmi tényekre alapozva kimutatható, hogy a hatalom kontrolljának természetszerű igénye a demokratikusan szerveződő államokban a hatalmi ágak elválasztásával együtt evidenciává vált.¹ Ez az igény táplálta az ún. montesquieu-i tanokat is. Az idő múlásával a „klasszikus” törvényhozó-, végrehajtó- és bírói hatalmi triász átalakult, tartalma módosult, adaptálódva napjainkban ismert kormányzati rendszerek változó körülményeihez, szükségleteihez.² A hatalommegosztás jelentőségét az is bizonyítja, hogy napjainkban a legtöbb alkotmányos európai jogállam alkotmányi/alaptörvényi szinten rögzíti a hatalommegosztás elvét.³ Magyarország esetében ez az *expressis verbis* megosztás viszont csupán 2012-ben, az új alkotmány, az Alaptörvény hatálybalépésével valósult meg. Ennek ellenére ez nem azt jelenti, hogy az ezt megelőző időszakban (1989-2012) ne érvényesült volna, ugyanis az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése előtt a hatalommegosztás elvét a jogállamiság elvéből vezette le, és már akkor az államhatalom egyik legfontosabb szervező elvének tekintette.⁴ 2012 óta pedig az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése félreérthetetlenül rögzíti, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

A bírói hatalmi ág annyival különbözik a másik két hatalmi ágtól, hogy „[a] hatalomkoncentráció legkisebb érintésétől is óhatatlanul megromlik”.⁵ Ebből kifolyólag a hatalommegosztást, mint a demokratikus jogállam megvalósulásának egyik legfontosabb feltételét⁶ minden körülmény között érvényre kell

* Jelen tanulmány elkészüléséhez nyújtott szakmai támogatásért a szerző köszönettel tartozik Dr. Tilk Péternek, a PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékének tanácskezelő egyetemi docensének.

¹ Samu Mihály: Államelmélet. Budapest, Püski Kiadó Kft. 1992. 210. o.

² Vö. Vile, M. J. C.: *Constitutionalism and The Separation of Powers*. Indianapolis, Liberty Found Inc., 1997. 1-22. o.; Möllers, Christoph: *The Three Branches – A Comparative Model of Separation of Powers*. Oxford, Oxford University Press, 2013. 8. o.

³ A legtöbb Európai Unió tagállam nemzeti alkotmányában a hatalommegosztás elvét explicit módon 2019/2.

rögzítette, de valamennyi állam alkotmányában legalább implicit módon jelen van ez a rendező elv. Lásd Németh Lajos (fel. szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2016. 11-997. o.

⁴ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.

⁵ Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: Bibó István: *Válogatott tanulmányok – Második kötet 1945-1949*. Budapest, Megvető Könyvkiadó, 1986. 391. o.

⁶ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 644.

juttatni. A részletes kifejtést mellőzve fontos kiemelni, hogy a mai értelemben vett hatalommegosztás elve egyrészt az államhatalom montesquieu-i trias politica szerinti formális értelemben vett szétválasztását jelenti, amely a törvényhozói-, végrehajtói- és bírói hatalomra tagozódik. Másrészt magába foglalja az egyes funkciók és szervek fékezését a funkcionális, szervezeti és személyi jellegű kölcsönös hatásgyakorlások és függőségek meghatározása által. Harmadrészt pedig a hatalommegosztás a funkciók és szervek kiegyensúlyozása és ellenőrzése annak érdekében, hogy megakadályozzák valamely hatalom túlsúlyát és az ebből keletkező visszaéléseket.

Az előbb tárgyaltak tényleges fennállásaként jöhet létre a hatalmi fékek és egyensúlyok/ellenesúlyok rendszere, amely a bírósági központi igazgatás modelljeinek kialakításakor is döntő szempontot jelent, mivel a megfelelően kialakított szisztéma a maga területén gátját jelentheti valamennyi hatalmi fogyatékosságnak.⁷

III. A bírósági igazgatás modelljei nemzetközi perspektívából

Az igazságszolgáltatás igazgatása igen összetett tevékenységalmazt foglal magában,⁸ amelynek valamennyi aspektusára – a területi korlátokra való tekintettel – nem tér ki. A tanulmány egységének megőrzése érdekében csupán a bírósági központi igazgatásnak a jogállamiságból eredő, a hatalommegosztás kérdéskörével szorosabb összefüggést mutató területeit tárgyalom. Mivel e fejezet kidolgozása feltételezi a nemzetközi trendek feltárását, így az analízis – Magyarországot is beleértve – jó pár európai ország bírósági

igazgatását veszi alapul, törekedve az egyes modellek tulajdonságainak absztrakt szemléltetésére. Ebből következően a tanulmány önálló nemzetközi kitekintést nem tartalmaz, annak tartalmi elemei ehelyütt vannak rögzítve.

1. Igazgatás és bírósági központi igazgatás

Alapvetés, hogy igazgatás nélkül a bíróságok képtelenek feladataikat megfelelően ellátni.⁹ A bírósági központi igazgatás azt a tevékenységösszességet jelöli, amely anélkül, hogy közvetlenül a bíróságok és a bírák ítélkezési funkciójának ellátásához tartozna, biztosítja az ítélkezéshez elengedhetetlen – elsősorban személyi és tárgyi – feltételeket,¹⁰ azon túlmenően meghatározza a bírósági ügyvitelt, valamint felöleli a bírósági vezetők igazgatási tevékenységének irányítását és ellenőrzését, azaz olyan tevékenységet jelent, amely a bíróságok és az igazságszolgáltatáshoz szükségképpen kapcsolódó szervek működéséhez kötődik.¹¹ A igazságszolgáltatást szemlélve a bírósági igazgatás alanya az, aki igazgat, tárgyat pedig az igazgatási tevékenységgel érintett személyek, szervezetek, illetve szervezetrendszerek alkotják.

Fontos, hogy valamennyi igazgatási folyamat legfontosabb komponense a döntés, amelyet megelőz a döntés-előkészítési, illetve követ a döntés-kivitelezési folyamat.¹² Tágabb értelemben az igazgatás tartalma egymásba illeszkedő, ciklikus tevékenységsor, amely permanens, a főtevékenység megvalósítása érdekében történő célkitűzést és feldolgozást, döntéshozatalt, a végrehajtás megszervezését, koordinációt és ellenőrzést jelent. „Az igazgatás

⁷ Vö. Petrétai József: Az igazságszolgáltatás meghatározásáról. Kézirat, Pécs, 2019. 2-4. o.; Mojapelo, Phineas M.: The doctrine of separation of powers (a South African perspective). South African Bar Journal 2013/1, 37-46. o.

⁸ Vö. Besenyi Beáta: Az igazságszolgáltatáshoz fűződő jogalkotási problémák a XXI. században. Forrás: <http://www.mabie.hu/index.php/cikkek-tanulmányok/58-besenyi-beata-az-igazsagszolgal-tashoz-fuzodo-jogalkotasi-problema-a-xxi-szazadban> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 29.)

⁹ Vö. Ginter, Jaan: Judicial Independence and/or(?) Efficient Judicial Administration. Juridica 2019/2.

International 2010/1, 110. o.; Drucker, Peter Ferdinand: Management – Tasks, Responsibilities, Practices, New York, Harper & Row, 1973. 6. o.

¹⁰ Vö. Kissel, Otto Rudolf: Gerichtsverfassungsgesetz – Kommentar. München, Verlag C. H. Beck, 1981. 200. o.

¹¹ Vö. Ürmös Ferenc: A szocialista bírósági igazgatás kialakulása és típusai. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae – Acta Juridica et Politica 1979/8, 35-37. o.

¹² Fábrián Adrián: Közigazgatás-elmélet. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2018. 51. o.

tehát meghatározott munkafázisok összességé, amely az igazgatási tevékenységet végzők között strukturáltságot eredményez: az igazgatási tevékenységet végzők egy része a döntéshozatalban vezetőként, irányítóként, megint mások az igazgatási ciklus fentiek szerinti egyéb fázisaiban fejtenek ki aktivitást.”¹³ Az igazgatással összefüggésben indokolt tisztázni az irányítás és a vezetés fogalmát is.

Az Alkotmánybíróság szerint mindkét tevékenység az adott szervezet eredményes működtetésére irányul. „[A]z alapvető különbség az, hogy az irányító az irányított szervezeten kívül (fölötte) áll, a vezető viszont a szervezet csúcán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el. Az irányító az irányított szervezeten alapvetően befolyást gyakorol. [...] Az irányítást az irányító szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. [...] A vezetés a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetői jogosítványok a szervezeten belül elfoglalt pozíción alapulnak. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat. Az irányítás és a vezetés elhatárolása tehát az irányított szervezethez való viszony és az irányítási, illetve vezetői aktusok különböző jogi minőségén alapul. Ilyen értelemben a megkülönböztetés formális: az aktus nem általános vagy konkrét volta szerint minősül »irányítói« vagy »vezetői« aktusnak, s nem is jelentősége szerint. A

vezetés mindig az irányítás keretei között marad, s ebben az értelemben az irányítás végrehajtása minden vezetői önállóság mellett is, nemcsak akkor, ha az irányító és a vezető között (szervezeti) hierarchikus alá-fölrendeltség van.”¹⁴

Az eddigiek összefoglalásaként, továbbá az ezt követő részek nyitányaként megállapítható: a legfőbb kérdést az jelenti, hogy a bíróságok ítélkező tevékenységével összefüggő adminisztratív ügyvitel és ügykezelés ellátásán túlmenő igazgatási feladatok ellátására a bírósági rendszeren belüli, azon kívüli vagy esetleg egy vegyes összetételű szervnek van-e hatásköre.¹⁵ Mindezek vizsgálata során azonban nem tekinthetünk el az adott ország történeti fejlődésétől, mivel a különböző modellek alakulását befolyásoló tényezők, társadalmi-gazdasági-történeti sajátosságokban gyökereznek,¹⁶ ebből kifolyólag ugyanaz a modell különböző országokban mutathat kisebb-nagyobb eltéréseket. Összehasonlítva a common law és a kontinentális jogirodalom álláspontjait – megjegyezve, hogy „[a]z igazságszolgáltatás igazgatási modelljére vonatkozóan nincsenek nemzetközi standardok”¹⁷ – kijelenthető, hogy a bíróságok központi igazgatása legalább három fő – általánosságban miniszteri, önkormányzati és vegyes – modellt feltételez, amelyeket különböző alfajták egészítenek ki.¹⁸

¹³ Marosi Ildikó – Nagy Gusztáv: A bíróságok igazgatása. In: Csink Lóránt – Varga Zs. András (szerk.): Bírósági-ügyészszéki szervezete és igazgatás. Budapest, Pázmány Press, 2017. 82. o.

¹⁴ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217, 223.

¹⁵ Vö. Rácz Attila: A bíróságok igazgatásának elvi kérdései. Jogtudományi Közlöny 1973/12, 644. o.; Ürmös: i. m. 4-47. o.; Lichtenstein József: A bíróságok. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba – Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016. 383. o.

¹⁶ Ürmös: i. m. 25. o.

¹⁷ 97/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 870, 876.

¹⁸ Lásd pl. Shetreet, Shimon: Judicial Independence – New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges. In: Shimon Shetreet – Jules Deschênes (szerk.): Judicial Independence – The Contemporary Debate. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985. 590-681. o.; Berthier, Laurent – Pauliat, Hélène: Administration 2019/2.

and Management of Judicial Systems in Europe. Strasbourg, European Commission for the Efficiency of Justice, 2006. 10-13. o.; Badó Attila: Az igazságszolgáltató hatalom alkotmányos helyzetének és egyes alapelveinek összehasonlító vizsgálata. In: Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog. Budapest, CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Társadalomszolgáltató Kft., 2006. 171-190. o.; Hack Péter – Majtényi László – Szoboszlai Judit: Bírói függetlenség, számonkérhetőség, igazságszolgáltatási reformok. Budapest, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, 2007. 37-73. o.; Shetreet, Shimon: The Normative Cycle of Shaping Judicial Independence in Domestic and International Law – The Mutual Impact of National and International Jurisprudence and Contemporary Practical and Conceptual Challenges. Chicago Journal of International Law 2009/1, 286. o.; Ginter: i. m. 110-111. o.; Horváth Miklós: Az igazságügy stratégiai megújítása. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 18. o.; Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Budapest, Pázmány Press, 2014. 142. o.; Bobek, Michal – Kosař, David: Global Solutions, Local Damages: A

2. Külső igazgatási modell

A világon hagyományosnak mondható igazgatási modell az ún. „tisztán” külső bírósági igazgatási modell,¹⁹ amely a markánsan megnyilvánuló kormányzati túlsúly miatt miniszteri vagy miniszteriális modellnek is nevezhető.²⁰ Eme „egységes” modell szerint a bírósági igazgatásban a kormányzat, jellemzően az igazságügyi miniszter/minisztérium tölti be a központi szerepet,²¹ amely kiterjed minden a bíróságokkal kapcsolatos igazgatási kérdésre.²² A bírák általában ebben a modellben is rendelkeznek lényeges igazgatási feladatokkal, (pl. a bírák kiválasztása, fegyelmi ügyek stb.), ugyanakkor erre a célra nem jellemző, hogy létrehoznának külön testületet. Ebben a modellben az igazgatásból eredően az igazságszolgáltatás érezhetően erősebben kötődik a végrehajtó hatalomhoz, amely következtében fennállhat a bírósági igazgatás funkcionális megosztásának problematikája, ámde ez a modell feltételezi egyben a legrészletesebb alkotmányos szabályozást is, és semmi esetre sem érintheti a bírák ítélezésnek függetlenségét.²³ Erre a modellre példa Ausztria, Csehország, Finnország,²⁴ Lengyelország és Németország, de akár ide sorolhatjuk 1997 előtti magyarországi bírósági igazgatást is.

Ennek a modellnek lényeges pozitívuma, hogy a jelentősebb kormányzati „jelenlétnek” köszönhetően az igazságügyi miniszternek a bíróságok igazgatásával összefüggésben közvetlen kormányzati/parlamentari felelőssége van,²⁵ ellenben leggyengébb pontja a hatalmi ágak egyoldalú erőeltolódása lehet.²⁶

Magyarország esetében viszont a hosszú időn keresztül kilátásba helyezett közigazgatási bíróságok miniszteriális igazgatása olyan modellt valósíthatott volna meg, amely a bírói testületek (bírói önkormányzati szervek), a bírósági vezetők és az igazságügyért felelős miniszter együttműködésére, jogosítványaik egyensúlyára épült volna. Ez az „egyensúlyi-együttműködési modell” olyan garanciát jelentett volna, amely intézményesen kizárja, hogy az ítélezési tevékenységben jogon kívüli „akaratok” érvényesüljenek.²⁷

„[A] miniszteri igazgatási modellt a Velencei Bizottság nem csak Magyarország vonatkozásában, hanem általában is elfogadhatónak tartja. Korábban ugyan különbséget tett a »régik« és »új« demokráciák között [...], utóbbiakban ezt a modellt nem javasolta, a most vizsgált törvényekkel kapcsolatban viszont ezt az érvet egyáltalán nem alkalmazta, nem is utalt rá. Sőt, van olyan újabb vélemény, amely az igazságszolgáltatási tanácsokra alapozott bírósági igazgatást már nem nyilvánította teljesen sikeresnek, habár változatlanul szükségesnek találta a bírói/igazságügyi tanácsok bevonását az igazgatásba.”²⁸ Egyetértve a Velencei Bizottság véleményével, rendkívül fontos hangsúlyozni, hogy a miniszteriális igazgatás, de bármely igazgatási modell a XXI. században már nem képzelhető el a választott bírói testületek hatékony és érdemi közreműködése, illetve a bírói függetlenség garanciáinak tiszteletben tartása nélkül.²⁹

Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe. German Law Journal 2014/7, 1257-1292. o.; Marosi – Nagy: i. m. 86-87. o.

¹⁹ Vö. 97/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 870, 876.

²⁰ Vö. Badó: i. m. 176. o.; Hack – Majtényi – Szoboszlai: i. m. 37. o.

²¹ Vö. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440, 440-506.; 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [75] bekezdés

²² Csink: i. m. 142. o.

²³ Berthier – Pauliat: i. m. 10-11. o.; Marosi – Nagy: i. m. 86. o.

²⁴ Finnországról bővebben lásd Sarvilinna, Sami: Court Administration in Finland. Scandinavian Studies in Law 2007/2, 591-605. o. 2019/2.

²⁵ Lásd a Velencei Bizottság 943/2018. számú véleményét. 10. o. CDL-AD(2019)004.

²⁶ Vö. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440, 467.; 97/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 870, és köv.

²⁷ Vö. az Igazságügyi Minisztérium által II/242/2019-es számú ügyszöveg írt amicus curiae-val. 16. o.

²⁸ 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [106] bekezdés

²⁹ Vö. a Velencei Bizottság 711/2013. számú véleményével. CDL-AD(2016)007-e; illetve Makai Lajos: A bírósági igazgatás aktuális kérdései. Előadás, Pécs, 2018.

3. Belső igazgatási modell

A második modellt erős, kifelé megmutató autonómia jellemzi,³⁰ amely miatt egyesek önkormányzati modellnek is nevezik.³¹ Ennek a modellnek a legfőbb sajátossága, hogy széleskörű „bírói öngazgatás” valósul meg, vagyis kizárólag vagy többségében bírókból álló testület dönt az igazgatási kérdésekben,³² ámde az egyes államok között van különbség a testület súlyát illetően.³³ Ebben az esetben a hatáskörök nem csupán a bírák kiválasztására és előmenetelére, de a költségvetési és szervezeti adminisztrációs feladatokra is kiterjedhetnek,³⁴ azaz elláthatnak minden olyan feladatot, amelyek a bíróság szervezésével, vezetésével és működésével függenek össze.³⁵ Egyszóval e szervek igazgatást végezhetnek, amellyel hatalmi szempontból – az adott szabályozástól függően – ellensúlyai lehetnek a végrehajtó hatalomnak.³⁶ Erre a modellre példa Hollandia, Portugália, Spanyolország, illetve többé-kevésbé Dánia, Írország és Svédország,³⁷ de szintén ide sorolható az 1997 és 2011 közötti magyarországi bírósági igazgatást is.³⁸

Ugyanakkor önmagában a bírói öngazgatás bevezetése nem feltétlenül jelenti a bírói jogvédelem erősödését, illetve a bírák függetlenebbé válását.³⁹ „[A] függetlenség nem önmagáért való értéke a jogállamnak.”⁴⁰ A korlátok nélküli függetlenség azt a veszélyt is magában hordozhatja, hogy olyan rendszer jön létre,

amelyet senki nem képes hatékonyan számon kérni. Mindez további táptalajt nyújthat egy torzó belső igazgatásnak, amely működése átláthatatlan és ellenőrizhetetlen, valamint kiszolgáltatott a különböző káros behatások (pl. korrupció, szervezeti önkény) számára.⁴¹

A bírósági szisztéma működtetésével kapcsolatban Európa-szerte részben, de jellemzően a bírósági költségvetésért való felelősség továbbra is a kormányzaté (rendszerint az igazságügyi miniszteré/minisztériumé). „Azon országok példája, ahol igen széleskörű a bírósági öngazgatási testületek hatásköre, és ez által a minimálisra csökkentett az igazságügyi minisztérium felelőssége a bíróságok működéséért, azt támasztja alá, hogy bár lehet, illetve szükséges csökkenteni a végrehajtó hatalomnak a bírósági szervezet rendszerért fennálló felelősségét, mindenképpen szükséges valamilyen közjogi kontrollt gyakorolni az igazságszolgáltatás igazgatási működése felett.”⁴² A legtöbb európai állam példája azt mutatja, hogy a végrehajtó hatalom helyett alternatív hatékony kontrollmechanizmusokra van inkább szükség, melyek leginkább a közvélemény, a bíróságok működésének nyitottsága, a hatékony jogvédelem, illetve maguk a bírói öngazgatási testületek által valósíthatók meg.⁴³

Mindezek ellenére azonban a Velencei Bizottság ezt a modellt preferálja a leginkább, mivel álláspontja szerint előírányozza a végrehajtó

³⁰ Berthier – Pauliat: i. m. 12. o.

³¹ Marosi – Nagy: i. m. 87. o.

³² Csink: i. m. 142. o.

³³ 97/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 870, 877.

³⁴ Horváth: i. m. 18. o.

³⁵ Baar, Carl – Greene, Ian: *Judicial Administration*. In: Dunn, Christopher (szerk.): *The Handbook of Canadian Public Administration*. Toronto, Oxford University Press, 2010. 132. o.

³⁶ Hack – Majtényi – Szoboszlai: i. m. 37. o.

³⁷ Az említett országokban független vagy a kormánynak részben vagy egészben alárendelt bírósági hivatal látja el a bíróságok központi igazgatását. Lásd az Igazságügyi Minisztérium által II/242/2019-es számú ügyhöz írt *amicus curiae*-t. 15. o.

³⁸ Az Alkotmánybíróság az Országos Igazságszolgáltatási Tanács példáján keresztül ezt úgy értelmezte: „Ellát költségvetéssel, gazdálkodással kapcsolatos szervezési, ellenőrzési, tervezési, vizsgálati, elosztási feladatokat, gyakorol munkáltatói és személyügyi jogkört 2019/2.

(vezetői kinevezések, felmentések, igazgatási vizsgálat, irányítás, fegyelmi), adminisztratív teendőket (a bírói pályázatokkal, kinevezésekkel összefüggésben), közreműködik a jogalkotásban (jogszabály-kezdeményezéssel és véleményezéssel).” Lásd 97/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 870, 875-876.

³⁹ Vö. Tóth Balázs: Fórum az igazságszolgáltatás függetlenségéről. *Fundamentum* 2002/1, 51-53. o.; Di Federico, Giuseppe: Independence and Accountability of the Judiciary in Italy – The Experience of a Former Transitional Country in a Comparative Perspective. In: Sajó, András (szerk.): *Judicial Integrity*. Leiden-Boston, Martinus Nijhoff, 2004. 181-205. o.

⁴⁰ Hack – Majtényi – Szoboszlai: i. m. 43. o.

⁴¹ Uo.

⁴² „Az e kategóriába tartozó országok mindegyikében jelen vannak a »főtanácsban« más hatalmi centrumok megjelenítői, illetve az általuk delegált vagy választott nem bíró tagok.” 97/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 870, 877.

⁴³ Hack – Majtényi – Szoboszlai: i. m. 44. o.

hatalom általános csökkenését, esetleges megszűnését az igazgatás kérdésében.⁴⁴

Fontos rögzíteni viszont azt is, hogy a belső igazgatási modellek legnagyobb veszélye, hogy „belterjessé” válhatnak,⁴⁵ ahogyan az egyidőben megfigyelhető volt Magyarország esetében is.⁴⁶

4. Vegyes modell

Az „igazgatási triász” harmadik csoportjába tartozik az ún. vegyes modell, vagy másképp kompetitív modell. Általánosságban elmondható, hogy ez a modell sokkal „decentralizáltabb” a miniszteri modellnél,⁴⁷ ugyanakkor nem éri el az önkormányzati modell önállósági szintjét. Ebben a közbenső modellben lényegében meghatározott szempontok figyelembevételével a bírósági igazgatási feladat- és hatáskörök megoszlanak a bírói főtanács és/vagy a bírói testületek, valamint az igazságügyi kormányzat (döntően igazságügyi miniszter/minisztérium) között.⁴⁸ Erre a modellre tipikus példa Olaszország, Franciaország, Belgium, Szlovénia és Málta.

Az e minta alapján berendezkedő országok igazgatása – társadalmi-gazdasági-történeti stb. sajátosságokra való tekintettel – rendkívül eltérő képet mutatnak.⁴⁹ Ez általában az említett tanácsok összetételében (tagok száma és beválogatása), illetve jogköreiben mutatkozik meg. Az igazgatási tanácsok felelnek jellemzően a bírák kiválasztásáért, illetve azok előmeneteléért. A költségvetésért, a

szervezeti rendszer kialakításáért és működési feladatok ellátásáért az igazságügyi kormányzat felelős.⁵⁰ Előfordulhat ugyanakkor más mintájú feladatmegoszlás is.

Fontos hangsúlyozni, hogy ebben a modellben az igazságszolgáltatás igazgatás mérlegének nyelve továbbra is a kormányzat felé hajlik,⁵¹ mivel jellemzően az igazságügyi miniszter/minisztérium továbbra is magáénak tudhatja az általános szervezeti hatásköröket. Az igazgatási tanács rendszerint különleges hatásköröket gyakorol (lásd fentebb). Mindezeket figyelembe véve azért az mindenképpen pozitívumként jelenik meg, hogy a kormányzat képes vállalni a politikai felelősséget, az igazgatási tanácsoknak pedig lehetőségük nyílik szakmai oldalról építeni a rendszert. E modellt favorizálják továbbá a parlamentáris kormányzati rendszerekben a *Mount Scopus* Standardok, ahogyan az *International Bar Association* Standardok is, mivel úgy gondolják, hogy ez a legmegfelelőbb az alacsonyabb szintű bíróságok hatékony igazgatásának ellátására.⁵²

IV. Összegzés

Jelen munka célkitűzése az volt, hogy áttekinthetően bemutassa a bírósági központi igazgatás Európában honos alapvető modelljeit. Ezzel összefüggésben megállapításaim a következők:

a) A bíróságok központi igazgatásának legelterjedtebb modelljeit az ún. külső, belső és vegyes modellek alkotják, amelyek egymástól

⁴⁴ Részletesen lásd a Velencei Bizottság 2008/494. számú véleményét. CDL-AD(2010)004, CDL-AD(2010)040

⁴⁵ „49. [...] a bírósági tanács létrehozása, még ha eleendő alkotmányos garanciával is rendelkezik, önmagában nem garantálja a bírósági függetlenség biztosítását. Ahogy azt az egyes országok tapasztalatai kimutatták, a kedvezőtlen politikai körülmények és/vagy manipulátorok befolyásolása miatt egy bírói tanács akár a bírák ellenőrzésére szolgáló eszközként is lehet használni az igazságszolgáltatásban. Az igazságszolgáltatás még a politika egy eszközévé is válhat. Ezért a bírói tanács kiegyensúlyozott összetétele rendkívül fontos.” A Velencei Bizottság 2018/916. számú véleménye. 9. o. CDL-AD(2018)003

⁴⁶ Lásd az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért közös véleményét az elfogadott igazságügyi törvénycsomagról. 2019/2.

Forrás:

[http://ekint.org/lib/documents/1479669424-](http://ekint.org/lib/documents/1479669424-velemeney_az_igazsagugyi_torvenycsomagrol_ekint_mhb_tasz.pdf)

[velemeney_az_igazsagugyi_torvenycsomagrol_ekint_mhb_tasz.pdf](http://ekint.org/lib/documents/1479669424-velemeney_az_igazsagugyi_torvenycsomagrol_ekint_mhb_tasz.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 08. 29.); továbbá vö. Mak, Elaine: *Judicial Self Government in the Netherlands: Demarcating Autonomy*. *German Law Journal* 2018/7, 1801-1838. o.

⁴⁷ Berthier – Pauliat: 11. o.

⁴⁸ 97/2009. (X. 16.) AB határozat, ABH 2009, 870, 876.; Csink: i. m. 142. o.

⁴⁹ E modell egyfajta „mostohagyermek” a fentebb tárgyalt két másik modellnek, ugyanis ötvözi mindkét modell sajátosságait, bár egy-egy ország vizsgálatakor csupán eltérő arányban lelhetők fel. Vö. Ginter: i. m. 110-111. o.

⁵⁰ Hack – Majtényi – Szoboszlai: i. m. 37. o.

⁵¹ Badó: i. m. 174. o.

⁵² Shetreet: i. m. 2009. 286. o.

történő elhatárolásában döntő szerep jut az adott szisztéma autonómiájának. További szempontként markánsan megjelennek a bírói hatalmi ágon kívüli ágak is, így szignifikáns szerepe van a törvényhozó-, valamint végrehajtó hatalmi ágaknak is, például a felelősségi kérdések tekintetében.

b) Mivelhogy a bírósági igazgatás megítélése rendkívül összetett kérdéskör, az igazgatási modell kiválasztása során minden esetben tekintettel kell lenni az adott ország sajátosságaira. Fontos továbbá az is, hogy az egyes modellek funkcionálásának társadalmi megítélése kihat e modellek működésére.

c) Végezetül, le kell szögezni, hogy teljesen hibátlan, diszfunkciómentes modell nem létezik, éppen ezért tévúton jár az, aki azt hiszi, hogy adott állam modellje egy az egyben alkalmazható más, a sajátosságaiban jelentősen különböző országban. Ebből kifolyólag nem lehet kijelenteni azt sem, hogy valamely modell hatékonyabb, illetve kevésbé hatékony a többinél. A megfelelő alkotmányi szabályok megléte mellett – ebből fakadóan kiegyensúlyozott módon működve – valamennyi bírósági központi igazgatási modell képes lehet eleget tenni a XXI. század elvárásainak.

Kézirat lezárva: Pécs, 2019. szeptember 28.