



**A Transparency International Magyarország
álláspontja
a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló
T/4743. számú törvényjavaslatról
és a
bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló
T/4744. számú törvényjavaslatról**

Független és pártatlan igazságszolgáltatás hiányában a korrupcióellenes fellépés hiábavaló. Az igazságszolgáltatási korrupció az igazságszolgáltatásba és az állam demokratikus működésébe vetett bizalmat ássa alá. A független, pártatlan, kiszámítható és hatékony igazságszolgáltatás az alapja minden állam demokratikus működésének és gazdasági növekedésének. A Transparency International Magyarország (TI) ezért kiemelten fontosnak tartja, hogy felhívja a jogalkotó figyelmét a bíróságok szervezetével és a bírák jogállásával kapcsolatos törvényjavaslatokban rejlő korrupciós kockázatokra.

A korrupciós kockázatokon túl mindkét törvényjavaslat számos rendelkezése a bíróságok és a bírák függetlenségére is súlyos veszélyt jelent, valamint a jogszolgáltatásban részesülő személyek tisztességes eljáráshoz való jogai is csorbulhatnak, amennyiben az Országgyűlés jelen formájában fogadja el a két törvényjavaslatot.

Általános észrevételek

A törvényjavaslatok meghirdetett célja az igazságszolgáltatás hatékonyságának növelése, bírói függetlenség és pártatlanság elveinek maradéktalan megvalósítása, azonban e céloknak az elérését a benyújtott megoldások nem szolgálják. Az igazságszolgáltatás hatékonysága nem biztosítható azáltal, hogy az 1998 óta működő bírói önigazgatási szervet, az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot a javaslatok megszüntetik, és helyette egy személy kezébe teszik az összes érdemi igazgatási döntést. A törvényhozó az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnöke kezébe szinte korlátlan hatalmat ad az igazságszolgáltatáson belül. E személytől függ majd, hogy kiből lehet ítélőtábla vagy törvényszék (korábban megyei bíróság) elnöke, elnökhelyettese vagy más vezetője. A bírósági szervezetrendszer szinte egészében a végső döntést is ő hozza meg, hogy egy bírói helyre pályázók közül kiből lesz és kiből nem lesz bíró. Szintén rajta múlik, hogy bírósági vezetőket újból kinevezhetnek-e azonos pozícióba, ha korábban a tisztséget két alkalommal már betöltötték. Az OBH elnökének joga lesz arra, hogy egy akár egyedi ügyekben eltérjen a szignálási rendtől és más bíróságot jelöljön ki. Az OBH elnökét az Országgyűlés a bírák közül a köztársasági elnök javaslatára 9 évre választja meg a képviselők kétharmadának szavazatával.

A bíróságok függetlenségének biztosítása érdekében elengedhetetlen a jelölés és a választás folyamatában a jelöltek függetlenségének és pártatlanságának biztosítása, ezt pedig csak több csatornás jelölési rendszeren keresztül lehet elérni. Ezért javasoljuk, hogy az Országos Bírói Hivatal és a Kúria élére a köztársasági elnök csak a bírókból álló, és bírák által választott Országos Bírói Tanács (OBT) által támogatott jelöltet terjeszthessen az Országgyűlés elé.



Pozitív eleme a javaslatnak, hogy megőrzi a 2010. évi CLXXXIII. törvénnyel elfogadott, 2011. március 1. óta hatályban lévő változásoknak a kinevezésekre és az előléptetésekre vonatkozó normatív rendelkezéseit, amelyeknek bevezetését a TI már régóta szorgalmazta. Ezek a rendelkezések a bírói álláshelyre, illetve vezetői állásra pályázók esetében a normatív alapon meghatározott rangsorok felállítását írja elő. Javasoljuk, hogy a fogalmazói, és a titkári állások betöltésénél is egyértelmű és átlátható normatív követelményeket fogalmazzon meg a jogalkotó.

Teljesen elfogadhatatlan ugyanakkor, hogy mind az ítélőtáblák, mind a törvényszékek elnökei, mind az OBH elnöke eltérhet a rangsortól, és erről a tényről az Országos Bírói Tanácsot elég tájékoztatni.

Miközben nem kizárható olyan indok, ami az eltérést ésszerűvé teszi, az átláthatóság érdekében, és a függetlenséget garantáló – külső befolyástól mentes – döntés érdekében, javasoljuk, hogy az eltérés kizárólag az OBT egyetértésével történhessen, és ebben az esetben is csak a rangsorban következő személy kinevezését tegye lehetővé.

Az előterjesztőknek lehetősége lenne a bíróságokon is alkalmazott vagyonyilatkozati rendszer tapasztalatainak áttekintésére. Ezt a lehetőséget a javaslat készítői nem használják ki, és nem terjesztenek elő olyan módosításokat a jelenlegi vagyonyilatkozati rendszerben, amely azt ténylegesen alkalmas eszközzé tenné az esetleges korrupciós cselekmények megelőzésére és kiszűrésére.

A javaslat nem tesz eleget a korrupciós kockázatokat csökkentő átláthatósági szabályok bevezetése iránti igénynek is. Nem növeli a bírósági rendszer belső igazgatási működésének átláthatóságát. Továbbá nem növeli a fegyelmi eljárások, és szankciók alkalmazási gyakorlatának állampolgárok általi nyomon követhetőségét, valamint nem nyújt garanciát a belső működésben visszaéléseket érzékelő közérdekű bejelentők védelmére sem.

Részletes észrevételek

Részletes észrevételek a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló T/4743. számú törvényjavaslatról

48. §

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló T/4743. számú törvényjavaslat (továbbiakban: Javaslat) elzárja az állampolgároktól azt a lehetőséget, hogy önkormányzati rendeletek utólagos normakontrollját vagy az önkormányzati jogalkotás hiánya miatt kezdeményezzenek eljárást. Azzal, hogy kizárólag a kormányhivataloknak lesz erre lehetősége, a jogkereső állampolgárok kizárólag a közigazgatási hierarchiába tagozódó kormányhivatalok közbeiktatásával léphetnek fel az olyan önkormányzati rendeletek ellen is, melyek tartalmát az önkormányzati képviselők megvesztegetésével befolyásolták az adott jogszabály módosításában vagy megalkotásában érdekeltek. Amennyiben a kormányhivatal nem ért egyet az állampolgári megkereséssel úgy a vitatott rendeletek felülvizsgálata elmarad.

62-63. § és 76. § (4) bekezdés b) pont

E rendelkezés – az idén januártól hatályos lévő szabályozáshoz hasonlóan – lehetővé teszi, hogy



az OBH elnöke egy ügyet elvonjon az ügy elbírálására illetékes bíróságtól. A javaslat szerint erre akkor van szükség, ha a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhe miatt „ha az ügy vagy a bíróságra az adott időszakban érkezett ügyek meghatározott csoportjának” elbírálása ésszerű időn belül másként nem biztosítható. A javaslat számos rendelkezést tartalmaz, amelyek azt célozzák, hogy minden bíróság megfelelő személyi kapacitással rendelkezzen az ügyek elbírálására (pl. ilyen a bíróság más szolgálati helyre történő kirendelése). Amennyiben egy kis méretű bíróságnak például egy száz vádlottas eljárásban kellene eljárnia és erre a bíróság épületének fizikai befogadóképessége lenne akadálya, úgy az illetékes bíróság egy másik bíróság tárgyalótermeit igénybe vehetné, ahogyan az Fővárosi Ítéltábla is részben a Legfelsőbb Bíróság épületében működik. A javaslat ilyen megoldást nem kínál viszont e § lehetővé teszi, hogy egyes ügyekben olyan bíróság járjon el, amelyen alacsony a munkateher, ám egy-egy bíró jár el polgári és büntető ügyekben, azaz így a bíróság kijelölésével egyúttal egy adott ügyre egy konkrét bírót is kijelölnek az arra jogosult bírósági vezetők vagy a legfőbb ügyész, ez pedig a tisztességes eljárás (törvényes bíróhoz való jog) követelményét sérti.

66. §

A jogszabályok nem magukban léteznek, így elfogadásukkor a hatályba lépés időpontjában fennálló politikai és társadalmi viszonyokra is tekintettel kell lenni. Jelen § az OBH elnökének megválasztásához a képviselők szavazatának 2/3-át írja elő. E szabály hasznos lehet egy olyan időszakban, amikor a 2/3 a kormánypárti és az ellenzéki politikai erők egyetértését követeli meg, de jelen helyzetben ez semmilyen garanciát nem nyújt arra, hogy az OBH élén egy független és pártatlan személy álljon. Mivel e törvény az OBH elnökének példátlan és korlátlan hatalmat ad, így abban az esetben, ha a képviselők 2/3-a nem egy független és pártatlan személyt választ meg, úgy a gyakorlatban megszűnik Magyarországon a hatalmi ágak szétválasztása. Ennek elkerülése érdekében rögzíteni kellene, hogy a köztársasági elnök csak az Országos Bírói Tanács által alkalmasnak tartott személyek közül jelölhessen a Hivatal elnöki posztjára.

74. §

A § nem tisztázza, hogy milyen magatartások, cselekmények vagy mulasztások miatt válhat az OBH elnöke a tisztségre méltatlanná. Ez indokolatlanul tág teret ad annak, hogy a köztársasági elnök megfosztási eljárást kezdeményezzen. A tisztségre való méltatlanság fogalmának hiánya jogbizonytalanságot eredményez. Továbbá kérdéses, hogy a tisztségtől megfosztást miért kezdeményezheti a köztársasági elnök, és miért nem csak az OBH kétharmados többsége.

77. §

Az (5) bekezdés nem felel meg a normavilágosság követelményének. Nem érthető, hogy mit jelent az „e körben” kitétel és az OBH milyen határozatot hozna, amikor csak az OBH elnöke tud határozatot hozni (lásd 86-87.§).

A nyilvánosság és a számonkérhetőség ellen ható visszalépésnek minősül, hogy az OBH elnökének a határozatai nem lesznek nyilvánosak, azokat csak az intraneten teszik közzé. Jelenleg az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) határozatait és az ülések összefoglalóit az interneten teszik közzé. Álláspontunk szerint kivételes esetben egyes OBH elnöki határozatok nyilvánosságát lehet korlátozni, de ez szűk kivétel kellene, hogy maradjon és nem a főszabály.



106-108. §

Szintén a nyilvánosságot érintő kérdés, hogy az OBT ülése vagy legalább annak jegyzőkönyvei miért nem nyilvánosak. Az OBT természetesen indokolt esetben elrendelhet zárt ülést, de érthetetlen, hogy miért a nyilvánosság kizárása a főszabály és miért csak „a bíróságok igazgatását és a bírák tevékenységét szélesebb körben érintő, a közérdeklődésre számot tartó döntésekről” szóló összefoglalók nyilvánosak.

132. §

Korrupciós kockázatok legsúlyosabban e § rendelkezései között jelennek meg. „A kinevezésre jogosult a pályázatot – a pályázati anyag, valamint a pályázó személyes meghallgatása, továbbá a véleményező szerv javaslata alapján – valamely pályázó kinevezésével vagy a pályázat eredménytelenné nyilvánításával elbírálja.” A bírák pályázatait nem nyilvánosak, pályázatokról bírói szervek által készített vélemények a kinevezési jogkör gyakorlóját nem kötik. Egyedül az OBH elnökének kinevezési jogkörébe tartozó vezetői állásra pályázó meghallgatásának jegyzőkönyveit kell az interneten közzétenni (77.§ (4) bekezdés).

A pályázati rangsor (lásd a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló T/4744. számú törvényjavaslat – továbbiakban: Javaslat 2. 14.§) szintén nem köti sem a törvényszék vagy az ítélőtábla elnökeit, sem az OBH elnökét (Javaslat 2. 16-18§) a „a rangsor soron következő helyein álló” pályázók közül bárkit javasolhatnak, azaz a rangsor következő helyén álló pályázót, hanem bárkit a rangsorból, hiszen az első helyen állót mindenki más csak követi.

Javasoljuk, hogy a csoportvezető és a csoportvezető-helyettesek kivételével a 128. §-ban megjelölt összes vezetői hely pályázata és a pályázók meghallgatásának jegyzőkönyvei legyenek az interneten szabadon hozzáférhetőek. Szintén javasoljuk, hogy a pályázati rangsortól eltérni csak úgy lehessen, hogy kizárólag a közvetlenül soron következő pályázót javasolják az álláshely betöltésére. A Javaslat szerint az eltérést az OBH elnökének az OBT következő ülésén meg kell indokolnia, az indokolási kötelezettség elmulasztásának, vagy az indokolás tartalmi elfogadhatatlanságának azonban nincs következménye. Javasoljuk emiatt, hogy az eltéréstől – indokainak bemutatásával egyidejűleg – az OBH elnöke tájékoztassa az OBT-t, és az OBT szavazással döntsön arról, hogy engedélyezi-e az eltérést vagy sem.

180. §

E § rendelkezik valamint az OIT Hivatala hivatalvezetőjének és hivatalvezető-helyettesének megbízatása megszűnéséről. Már eleve az súlyosan aggályos, hogy bírói önkormányzatiság csúcsszerveinek vezetői nem tölthetik ki mandátumukat a törvényhozás döntése nyomán, de ugyanilyen súlyú kérdés az, hogy a Legfelsőbb Bíróság megszűnése előtt két hónappal továbbra sem lehet tudni, hogy annak elnöke a Kúria első elnöke lesz a törvény erejénél fogva vagy e mandátum is idő előtt szűnik meg.

Részletes észrevételek a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló T/4744. számú törvényjavaslatról (Javaslat 2.)

11. § és 14. §

A 11.§ (2) és (3) bekezdései csupán lehetőségként említik, hogy a bírósági elnökök a pályázókat meghallgathatják, ezzel szemben a 14.§ (2) bekezdése n) pontja szerint a pályázati rangsor



kialakításánál e meghallgatások eredményeit figyelembe veszik. Ebből következően nem lehet tudni, hogy mindenkinek jár-e a meghallgatás és az ezzel járó plusz pontok vagy pedig az elnökök dönthetnek erről és ez esetben formailag sem egyenlő eséllyel indulnak a pályázók.

16-18. §

A Javaslat 132. §-a kapcsán már esett szó e szakaszok súlyos kockázatairól.

31. §

A Javaslat 2.-ben több helyen is szerepel, az a kifejezés, hogy „szolgálati érdek” ám a jogalkotó sehol nem adja ennek meghatározását. E bizonytalan fogalom nem segíti e törvény alkalmazása során a jogbiztonságot.

36. §

A rendelkezés (3) bekezdése, mely szerint „a bíró a döntés befolyásolására irányuló minden kísérletet köteles elhárítani és arról a bíróság elnökét tájékoztatni” egy jó kiindulópont, de a Javaslat 2. nem rendez két kérdéskört. Egyrészt az elnöknek ezek után milyen eljárásrendben és pontosan mi a teendője, arról a bejelentő bíró hogyan kap visszajelzést, hogyan kell feltárni befolyásolására irányuló kísérlet részleteit, nem bíró bejelentők esetén mi az eljárásrend, stb. Másrészt arról sem szól e §, hogy mi a teendő, ha az elnök maga tesz a döntés befolyásolására irányuló kísérletet. Ebben formában e rendelkezés sajnos nem életképes, de javasoljuk a bírósági közérdekű bejelentésekre (whistleblowingra) vonatkozó részletes szabályok kidolgozását.

43-44.§

A Javaslat 2. sajnálatosan szűken hagyja a bírák nyilatkozási lehetőségeit. Sajnos e téren sem látszik a nyilvánosság felé való nyitás.

76.§

A (3) bekezdésben szereplő „is” szót nem sikerült megnyugtatóan értelmeznünk. Nem egyértelmű, hogy milyen esetekben kap a bíró alkalmatlan minősítést.

201-215.§

Nem áll a nyilvánosság rendelkezésére semmilyen információ arról, hogy a bírói vagyonynyilatkozatok ezidáig betöltötték volna a szerepüket. Mivel a nyilvánosság azokhoz nem fér hozzá, így nem látszik, hogy ha egy bírónál látványos vagyongyarapodás következik be, mi volt a kiindulópont, a vagyonynyilatkozat mit tartalmazott. A korrupció lehetőségét a bírói karban sem lehet kizárni, de a vagyonynyilatkozat jelen formájában aligha szolgálja a korrupció elleni fellépést.

Természetesen a bírák és hozzátartozóik személyi biztonsága és a bírák függetlensége kiemelten fontos és a vagyonynyilatkozatok teljes nyilvánossága ezt veszélyeztetheti, de jelen törvényjavaslat még csak meg sem próbálkozott azzal, hogy a jelenleg működésképtelen vagyonynyilatkozási rendszert érdemben átalakítsa és azt legalább részben a nyilvánosság bevonásával tegye hatékonyabbá.