



Állásfoglalás a bírósági törvényeket módosító törvényjavaslatról

(2012. július 3.)

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.), illetve a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) elfogadása után jelentős szakmai és közéleti vita indult meg Magyarországon és nemzetközi szinten egyaránt. Ennek nyomán a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2012. március 16-án nyújtotta be az Országgyűlésnek a két törvény módosítását célzó [T/6393. számú törvényjavaslatot](#). A módosító javaslattal a kormány deklarált célja, hogy „a Bsz. és a Bjt. előírásainak pontosításával, kiegészítésével még hatékonyabbá és átláthatóbbá tegye az igazságszolgáltatás működését és annak igazgatását”. A T/6393. számú törvényjavaslatról a Transparency International Magyarország [részletes állásfoglalást](#) készített.

A 2012 tavaszán benyújtott módosító javaslat elfogadása egészen július elejéig húzódott, időközben a módosító javaslat is számos ponton, érdemi kérdésekben módosult. Alábbi észrevételinket és javaslatainkat a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által 2012. június 28-án benyújtott egységes javaslat ([T/6393/35. sz.](#)) és a kormány zárószavazás előtti módosító javaslata ([T/6393/38. sz.](#)) alapján állítottuk össze.

A jogállamiság elveinek megfelelően működő bíróságok hiányában a korrupcióellenes fellépés nem lehet hatékony, mivel a független, pártatlan, kiszámítható és hatékony igazságszolgáltatás az alapja minden állam demokratikus működésének és gazdasági növekedésének. A Transparency International Magyarország (TI) munkája során mindig kiemelten fontosnak tartotta, hogy felhívja a jogalkotó és döntéshozók figyelmét az igazságszolgáltatás működésében rejlő korrupciós kockázatokra.

Általános megjegyzések

A kormány által 2012 márciusában benyújtott törvénymódosító javaslatról a TI megállapította, hogy „a módosítások csupán néhány korábban jelzett problémánál és kockázatnál jelenthetnek megoldást, számos - az igazságszolgáltatás egészét érintő átfogó és lényegi - kérdés megoldatlan marad.”

Ugyanezen módosító javaslatnak a 2012 júliusában zárószavazásra kerülő verziója számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely lényegesen előrelépést jelent a bírói függetlenség és pártatlanság elveinek megvalósítása tekintetében. A jelenleg hatályban lévő igazságszolgáltatási törvények



gyakorlatilag egyetlen személy, az Országos Bírósi Hivatal (OBH) elnöke kezébe helyezik az összes érdemi igazgatási döntést. Ezt a problémát a TI 2012 márciusában megjelent Nemzeti Integritás Tanulmánya is az igazságszolgáltatás egyik számottevő gyengeségeként emelte ki, és ajánlasként fogalmazta meg, hogy az új struktúrában a döntéshozatali mechanizmusokat a lehető legátláthatóbbá kell tenni, és minden döntésnek normatív alapokon kell nyugodnia.¹

A kormány módosító javaslata továbbra is elsősorban az OBT hatásköreit kívánja megerősíteni az OBH elnöke felett, ezzel korlátozva az utóbbi sokat bírált szinte korlátlan hatalmát, ami előrelépést jelent a korábbi szabályozáshoz képest. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az OBT jogköre már az OBT tagok 2012 tavaszán megtörtént megválasztását követően bővül, ezáltal egy eredetileg véleményező szerv lényeges döntési jogosítványokat kap. Ezt a körülményt sem a jelöltként induló vagy éppen nem induló bírók, sem a szavazáson résztvevők nem vehették figyelembe.

A korábbi állásfoglalásainkban megfogalmazottak alapján az alábbiakban áttekintjük, hogy a 2012 júniusában benyújtott és júliusában zárószavazásra bocsátott törvénymódosító javaslat megoldásai mennyiben segítik a korrupció és az igazságszolgáltatás integritása szempontjából kiemelt kockázatok csökkentését a bíróságok működésében.

Eljáró bíróság kijelölése és az ügyek átszignálása

A Bszi. 62-63. §-a lehetőséget biztosít, hogy az OBH elnöke egy ügyet elvonjon az ügy elbírálására illetékes bíróságtól. A törvény szerint erre akkor van szükség, ha a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhe miatt az ügy elbírálása ésszerű időn belül másként nem biztosítható. A bíróságok túlterheltsége az egyes ügyek áthelyezését a bírósági eljárások ésszerű időben történő lezárása érdekében - kivételes esetben - indokolttá teheti. Ugyanakkor ez az intézkedés súlyos beavatkozásnak minősülhet a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésébe, ha nem egyértelmű és objektív feltételeken és rendszeren alapul.

A TI 2012 márciusában kifogásolta, hogy a törvénymódosítás akkori verziója „nem változtat azon a megoldáson, hogy az átszignálás egyedül az OBH elnöke diszkrecionális döntésének függvénye, csupán előírja, hogy e döntésében figyelembe kell vennie az OBT által meghatározott elveket”. Amikor az OBH elnöke 2012 februárjában első alkalommal kilenc ügy átszignálásáról döntött, amelyek kiválasztásának oka azóta sem egyértelmű, a TI hangsúlyozta, hogy

¹ Burai, P. - Hack, P. (szerk.): *Corruption Risks in Hungary - National Integrity Study 2011*. Transparency International, 2012.

http://www.transparency.hu/uploads/docs/Corruption_Risks_in_Hungary_NIS_2011.pdf



„konkrét ügyek önkényes elvonása vagy annak látszata aláássa az igazságszolgáltatás függetlenségét és az állampolgárok bírói döntésekbe vetett bizalmát, és így nem szolgálhatja a korrupció elleni harcot sem”.²

A 2012 júniusában betervezett törvénymódosítás több garanciális intézkedést is meghatároz a diszkrecionális döntésben rejlő kockázatok mérséklése érdekében. Az átszignálás kivételes intézkedésnek minősül (2. §), a perben érintett feleket kötelezően értesíteni kell (2. §), az OBH elnökének alkalmaznia kell az Országos Bírói Tanács (OBT) által meghatározott elveket (3. §), illetve fellebbezési lehetőség áll rendelkezésre a peres felek számára, amennyiben az átszignálással nem értenek egyet (3. §).

A törvénymódosítás által bevezetett eljárási garanciák mellett ugyanakkor a TI álláspontja szerint továbbra is olyan ügykezelési rendszerre van szükség, amely lehetővé teszi az ügyek nyomon követésének áttekintését, javítja a bírósági eljárások hatékonyságát, és biztosítja, hogy az ügyeket ésszerűen időben tárgyalják. Erre az egyik leghatékonyabb megoldás egy olyan elektronikus ügykezelési rendszer, amely megfelelő információbiztonsági elvárásoknak eleget téve biztosítja a jogi képviselők és a peres felek számára, hogy az ügyeket, aktákat és a határidők betartását és az ügyelosztási rendszerinti működést nyomon kövessék, illetve jelzi az ügyszám radikális emelkedését és az eljárások csúszását, kivételes és szükséges esetben pedig automatikusan segíti elő az átszignálást.

Az OBH elnökének megválasztása és pozíciója

A TI erős aggályokat fogalmazott meg azzal kapcsolatban, hogy az OBH elnöke függetlenségének legfontosabb garanciáját a törvény szerint az jelenti, hogy megválasztásához a képviselők szavazatának kétharmadára van szükség (Bsz. 66. §). E szabály hasznos lehet egy olyan időszakban, amikor a kétharmad a kormánypárti és az ellenzéki politikai erők egyetértését követeli meg, ám a gyakorlat azt mutatta, hogy ez semmilyen garanciát nem nyújtott arra, hogy az OBH élén egy független és pártatlan személy álljon. A TI korábban javasolta, hogy a tisztség függetlenségének biztosítása érdekében legalább azt rögzíteni kellene, hogy a köztársasági elnök csak az OBT által alkalmasnak tartott személyek közül jelölhessen a Hivatal elnöki posztjára.

A 2012. júliusi törvénymódosítás alapján az OBT előzetes véleményt nyilvánít mind az OBH elnökének, mind pedig a Kúria elnökének tisztségére jelölt személyről (7. §), ami megfelel a TI ajánlásának.

A korrupciós kockázatok csökkentése szempontjából további lényeges előrelépést jelentene, ha a jogszabályok egyértelmű rendelkezésben

² http://www.transparency.hu/Igazsagszolgalattas_kezi_vezerlesen?bind_info=index&bind_id=0



korlátoznák az OBH elnökének újabb kilenc évre történő megválasztását.³ Ezen kérdés rendezése hiányában az igazságszolgáltatás működése továbbra is jelentős kockázatokat hordoz magában.

Az igazságszolgáltatás működésének nyilvánossága

A törvénymódosító javaslat a nyilvánosság bővítése, illetve a számonkérhetőség javítása érdekében több kezdeményezést is tesz:

- az OBH elnöke beszámolóiban „határozatait a szükségeshez képest indokolja” (5. §),
- az OBH elnöke a központi honlapon közzéteszi az Országgyűlés számára készített beszámolót (5. §),
- az OBH elnöke közzéteszi a kinevezési jogkörébe tartozó vezetői állásra pályázók meghallgatásának jegyzőkönyveit (5. §),
- az OBT elnökének meghívására civil szervezetek is részt vehetnek az OBT ülésén (9. §),
- az OBT ülésén jegyzőkönyvvezető vesz részt, jegyzőkönyv és összefoglaló készül (10. §)

Ugyanakkor továbbra is hangsúlyozzuk, hogy az igazságszolgáltatás működésének egyik kulcseleme az OBH elnöke határozatainak nyilvánossága, amelyet jelentősen korlátoz, hogy a határozatokat csak az intraneten teszik közzé (Bszi. 77. §). Emellett javasoljuk, hogy a OBT üléseken készülő jegyzőkönyvek és legfőképpen az amúgy is a „közérdeklődésre számot tartó döntésekről” készülő összefoglalók nyilvánosságra hozatalát szintén törvényi kötelezettség írja elő.

Bírák kinevezése

A TI számos alkalommal hangsúlyozta, hogy csupán a bírák kinevezésének objektív és átlátható eljárása képes biztosítani, hogy kizárólag a legszínvonalasabbak kerüljenek a jelöltek közé, valamint, hogy ne érezzék lekötve magukat az őket kinevező politikusoknak vagy felettes bírácoknak. Ezeket az alapvető elveket a Bszi. és a Bjt. hatályos megoldása sérti azzal, hogy lehetővé teszi, hogy a bírósági vezető kinevezésre jogosultat a véleményező szerv javaslata ne kösse, bár a javaslattól eltérő döntését írásban indokolni köteles. A hatályos rendelkezés szerint az OBH elnöke és a Kúria elnöke a véleményező szerv javaslatától eltérő döntése esetén az eltérés indokairól - a kinevezéssel egyidejűleg - írásban tájékoztatja az OBT-t, és az OBT soron következő ülésén az indokait ismerteti. Ugyanakkor az OBH elnökének és a Kúria elnökének az OBT részére történő írásbeli, és az OBT soron következő

³ Erre vonatkozó képviselői indítványát Navracsics Tibor visszavonta.

http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_madat?p_ckl=39&p_izon=6393&p_alsz=18



ülésén nyújtott szóbeli tájékoztatása nem érinti a bírósági vezető kinevezését (Bsz. 132. § (3)-(4) bekezdés). A kinevezés előtt az OBT előzetes véleményét a pályázóról csak akkor kell beszerezni, ha az OBH elnöke és a Kúria elnöke olyan pályázót kíván kinevezni, aki a véleményező szerv többségi támogatását nem nyerte el. A pályázó kinevezésére csak ezt követően, az OBT véleményének ismeretében kerülhet sor, de a vélemény önmagában nem kizáró ok (Bsz. 132. § (6) bekezdés).

A bírák kinevezésénél az OBH elnöke a bírói tanács által felállított rangsortól eltérhet, és az álláshely betöltésére a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázót is javasolhatja (Bjt. 18. § (2) bekezdés). Az eltérés indokairól - a köztársasági elnökhöz történő felterjesztéssel egyidejűleg - az OBH elnöke írásban tájékoztatja az OBT-t, és az OBT soron következő ülésén az indokait ismerteti. Az OBH elnökének az OBT részére történő tájékoztatása nem érinti a köztársasági elnökhöz történő felterjesztést és a kinevezést (Bjt. 18. § (4)-(5) bekezdés).

A bírósági vezetők kinevezésével kapcsolatban a törvénymódosító javaslat az OBT-nek egyetértési, azaz erősebb jogot biztosít, ha az OBH elnöke, illetve a Kúria elnöke olyan jelöltet kíván kinevezni, aki nem nyerte el a véleményező szerv többségi támogatását (7. §). Ebben az esetben az OBH elnöke előzetesen beszerzi az OBT véleményét a pályázatról. Az OBT hozzájárulása nélkül a jelölt nem nevezhető ki. (11. §). A bírák - Bjt.-ben meghatározott - kinevezési eljárásával kapcsolatban a javaslat újraszabályozza azt az esetet, amikor a pályázat elbírálója eltér a pályázati rangsortól. A hatályos szabályozás - a fentiek szerint - az OBT felé tájékoztatási kötelezettséget írt elő, míg a javaslat ebben az esetben is egyetértési jogot ír elő. Ennek megfelelően, az OBH elnöke kizárólag az OBT egyetértésével terjeszthet fel kinevezésre nem a rangsor elején álló pályázót, illetve bírálhatja el a pályázatot a rangsor első helyén álló pályázótól eltérő pályázó áthelyezésével (15. §), ez pedig megfelel a TI korábbi ajánlásainak. Ugyanakkor **továbbra is negatívum, hogy változatlanul megmarad a lehetőség, hogy az OBH elnöke - korlátok nélkül - érvénytelennek nyilvánítsa a pályázatot és új pályázatot írjon ki.**

A garanciális intézkedések szempontjából pozitív lépésként értékelhető, hogy a 2012. júliusi törvénymódosítás bevezeti a kifogás intézményét, amely jogorvoslati lehetőséget biztosít a bírák kiválasztási és kinevezési eljárásában (17. §).

Bírák kirendelése

A hatályban lévő Bjt. alapján bírót szolgálati érdekből vagy szakmai fejlődésének elősegítése érdekében lehet más szolgálati helyre kirendelni (Bjt. 31. § (2) bekezdés). A TI korábbi állásfoglalása hiányolta a „szolgálati érdek”



meghatározását, mivel a hatályos szabályozásban a jogalkotó sehol nem adja ennek meghatározását, ez pedig jogbizonytalanságot eredményezett. A törvénymódosító javaslat újraszabályozza a kirendelés okait, pontosítva a bizonytalan „szolgálati érdek” fogalmát. Az új szabályozás szerint egy bírót a „bíróági ügyteher egyenletes elosztásának biztosítása vagy szakmai fejlődésének elősegítése érdekében” lehet más szolgálati helyre kirendelni (17. §). Szintén problémát jelentett, hogy a hatályos rendelkezés szerint a kirendelést visszautasító bírákat fel kell menteni hat hónapos felmentési idővel, ez pedig „túlzottan kemény” szankciót jelentett és kiszolgáltatottá tette a bírákat (Bjt. 90. § j) pont, 94. § (3) bekezdés). A 2012. júliusi törvénymódosítás ezt az automatikus szankciót hatályon kívül helyezi, ezzel pedig jelentős előrelépést tesz a korrupciós kockázatok csökkentése érdekében.