

Az EU csatlakozási
folyamat nyomon
követése:
Bírói függetlenség

ORSZÁGJELENTÉSEK

BULGÁRIA
CSEHORSZÁG
ÉSZTORSZÁG
LENGYELORSZÁG
LETTORSZÁG
LITVÁNIA
MAGYARORSZÁG
ROMÁNIA
SZLOVÁKIA
SZLOVÉNIA

2001

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A Nyitott Társadalom Intézet (OSI) EU Csatlakozást Monitorozó Programja köszönetet mond az alábbi személyeknek, akik kulcsszerepet vállaltak a monitoring jelentésekkel kapcsolatos kutatómunkában és a jelentések elkészítésében. A jelentések tartalmáért végső soron a Program a felelős.

Bulgária	Alekszander Arabadzisiev, Bulgária Alkotmánybíróságának volt tagja
Cseh Köztársaság	Lucie Atkins, Közép-Európai Egyetem
Észtország	Jaani Ginter, Tartui Egyetem
Magyarország	Fleck Zoltán, Eötvös Loránd Tudományegyetem
Lettország	Anita Usacka, Lettország Alkotmánybírósága
Litvánia	Linus Sesickas, Bernotas & Dominas GLIMSTEDT
Lengyelország	Hanna Suchocka, a Szejm tagj
Románia	Horatiu Dumitru, Musat & Asociatii
	Monica Macovei, Román Helsinki Bizottság
Szlovákia	Jan Hrubala, Környezetvédelmi és Közképviselési Központ
Szlovénia	Ales Zalar, A Szlovén Bírói Szövetség elnöke

Köszönetet szeretnénk mondani az alábbi személyeknek, akik e jelentések korábbi tervezeteit áttekintették és véleményezték

Aija Branta, Bill Burke-White, Venelin Ganev, Zdenek Hraba, Daiga Iljanova, Matjaz Jager, Peter Kresak, Ants Kull, Ieva Morica, Wiktor Osiatynski, Peep Pruks, Cornelio Sommaruga, Tóth Balázs, Renate Weber, Marek Zubik

Az Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet ugyancsak jelentősen hozzájárult a jelentéshez.

A TANÁCSADÓ BIZOTTSÁG TAGJAI: BÍRÓI FÜGGETLENSÉG

Giuseppe Di Federico	Bolognai Egyetem
Lech Garlicki	Lengyelország Alkotmánybírósága
Ernst Markel	Osztrák Legfelsőbb Bíróság; Európai Bírói Egyesület
Sajó András	Közép-Európai Egyetem
Stefan Trechsel	Zürichi Egyetem

A Nyitott Társadalom Intézet számos csatlakozásra váró országban kerekasztal-értekezleteket tartott, ahol felkérte a kormányok képviselőit, a Bizottság Delegáció it és a civil társadalom tagjait, hogy a jelentéstervezetekkel kapcsolatban adjanak szakértői bírálatokat és mondjanak szakvéleményt. A találkozók résztvevőinek névsora beszerezhető az EU Csatlakozást Monitorozó Programjától (euaccession@osi.hu).

EU CSATLAKOZÁST MONITOROZÓ PROGRAMJA

Rachel Guglielmo	Programigazgató
Bárd Károly	Jogi tanácsadó
Henrikas Mickevicius	Jogi tanácsadó
Timothy Waters	Jogi tanácsadó
James A. Goldston	Igazgatóhelyettes, Nyitott Társadalom Intézet
Andrea Gurubi Watterson	Programasszisztens

BÍRÓI FÜGGETLENSÉG AZ EU-HOZ VALÓ CSATLAKOZÁSI FOLYAMATBAN TARTALOM

I.FEJEZET.....	6
II. FEJEZET.....	50
 I.FEJEZET	
BEVEZETÉS.....	6
A. A bírói függetlenség fontossága.....	6
B. A függetlenség és beszámoltathatóság megvalósíthatósága.....	8
C. Kérdéskörök a tagjelölt országok számára	10
1. Csekély elkötelezettség a jogállamiságon alapuló kultúra iránt	11
2. Elégtelen intézményes függetlenség.....	12
3. Illetéktelen beavatkozás a végrehajtó hatalom részéről.....	14
D. A csatlakozás felhasználása a kialakuló európai normák meghatározására.....	15
1. Meglevő EU normák.....	16
2. Nemzetközi normák.....	17
3. Normák kidolgozása az EU számára	20
II. A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG ALKOTMÁNYOS ÉS JOGI ALAPJAI	21
A. A hatalmi ágak különválasztásának, illetve a függetlenségnek garanciái.....	21
B. A bíróságok képvisellete	22
C. Rendkívüli és katonai bíróságok	23
D. Az alkotmánybíróságok szerepe	24
E. Összeférhetetlenségi szabályok	25
III. A BÍRÓSÁGI RENDSZER IGAZGATÁSA ÉS A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG.....	26
A. Az igazgatási felelősség helyszínei.....	26
1. Alapvetően az igazságügyi minisztérium általi irányítás	27
2. Igazságügyi tanács általi irányítás	28
IV. PÉNZÜGYI AUTONÓMIA ÉS A FINANSZÍROZÁS MÉRTÉKE.....	31
A. Költségvetési folyamat.....	31
B. Munkakörülmények	33
C. Javadalmazás	34
V. A BÍRÓI HIVATAL	35
A. Kiválasztási folyamat.....	35
B. Véglegesítés, nyugdíjazás, kirendelés és felmentés	38
1. Véglegesítés.....	38
2. Nyugdíjazás	38
3. Kirendelés.....	39
4. Felmentés.....	40
C. Értékelés és előléptetés.....	41

D. Fegyelmi eljárások	42
VI. A BÍRÓSÁGON BELÜLI VISZONYOK	43
A. Kapcsolatok a felsőbb bíróságokkal.....	44
B. Ügykezelés	45
VII. VÉGREHAJTÁS ÉS KORRUPCIÓ	45
A. Végrehajtás.....	45
B. Korrupció	46
VIII. AJÁNLÁSOK	47

ELŐSZÓ

A Nyitott Társadalom Intézet EU Csatlakozás Monitoring Programját (EU Accession Monitoring Program) 2000-ben indították útjára azzal a céllal, hogy elősegítsék annak a folyamatnak a független monitorozását, amelynek során az Európai Unió elbírálja a tíz tagjelölt közép- és kelet-európai állam csatlakozási kérelmét. A Program ehhez a történelmi folyamathoz járul hozzá azzal, hogy az Európai Bizottság által összeállított, az egyes tagjelöltek részéről a csatlakozási feltételek teljesítése érdekében tett lépéseket értékelő éves "Rendszeres jelentésekben" rögzített értékelés kiegészítéseképpen saját monitorozó jelentéseket készít. Az Európai Unió bővítése pozitív fejlemény, és a folyamat független figyelemmel kísérése, monitorozása kiváló eszköz annak biztosítására, hogy a kedvező hatások mind a jelölt országokban mind az EU-ban érvényesüljenek.

A Nyitott Társadalom Intézet távlati céljaival összhangban a Program a tagság politikai feltételeinek a teljesülését is vizsgálja. E feltételeket az Európa Tanács 1993-ban Koppenhágában a következőképpen határozta meg:

A tagság feltétele, hogy a tagjelölt országban létrejöjjön egy olyan szilárd alapokon nyugvó intézményi rendszer, amelyek garantálja a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat, valamint a kisebbségek védelmét és tiszteletben tartását.

A monitorozás konkrétabb tárgykörének meghatározása érdekében a Program megvizsgálta a Rendszeres jelentéseket, hogy meghatározza azokat a politikai feltételeket, amelyeket maga a Bizottság is kiemelten fontosnak tart: ezek a kisebbségi jogok, a bírói függetlenség és a korrupció kérdéskörei. A monitorozás egy negyedik szempontra is kiterjedt, amely mind a Bizottság, mind pedig a Nyitott Társadalom Intézet (OSI) számára lényeges: a nők és férfiak esélyegyenlőségére.

Monitoring jelentések készültek a tíz tagjelölt ország mindegyikében. Ezeket az adott országban független szakértők és/vagy szervezetek állították össze egy olyan módszertan alapján, amelyet OSI egy nemzetközi tanácsadó testület segítségével dolgozott ki. Ez a módszertan a kisebbségvédelem már meglévő nemzetközi irányelveire épül, és azok alapján állítja fel a jelölt országokban a jogszabályi környezet, intézményrendszer és gyakorlat elemzésének a kereteit.

Az egyes jelentések első tervezeteit az adott országok sajtótestületi vagy nemzetközi tanácsadó testületei is áttekintették. Ezt követően a kilenc tagjelölt országban kerekasztal-konferenciákat szerveztek, ahol kormánytisztviselők a civil társadalom szervezetei, a bírói kar képviselői és a Bizottság küldöttei kritikai észrevételeit kérték be. Azokban az országokban, ahol nem lehetett kerekasztal-megbeszélést szervezni, a tervezeteket véleményezés céljából postán küldték meg az érintetteknek. A végleges jelentések szövegét a fent ismertetett folyamat során tett észrevételek és kritikák megjegyzése alapján jelentősen átdolgozták. A program teljes szerkesztői felelősséget vállal a jelentések végleges tartalmáért.

BÍRÓI FÜGGETLENSÉG AZ EU CSATLAKOZÁSI FOLYAMATBAN

BEVEZETÉS

Ez az áttekintés és a hozzákapcsolódó országjelentések az Unió saját változó normái fényében értékelik a bírói függetlenség helyzetét az európai uniós tagságra váró tíz országban.

Tekintetbe véve, hogy 1989 előtt a bírói szervezet valamennyi tagjelölt országban a kormánynak és a hatalmon lévő kommunista pártnak volt politikailag alárendelve, ezen országok jelentős előrehaladást értek el bírósági rendszerük megreformálásában. Alig több mint tíz évvel a politikai átalakulás után, a bíróságok szervezeti reformja és a bírói függetlenség garanciáinak kidolgozása természetesen még nem zárult le.

Az Európai Bizottság a bíróságok szerepének és működésének folyamatos javítását nevezte meg mint a csatlakozásra váró országok vizsgálatának egyik politikai kritériumát. A Bizottság ismételten hangot adott annak az aggodalmának, hogy a bírósági reformok lassan haladnak a tagjelölt országokban. Az általa megnevezett legfőbb problémák a jelentős ügyhátralék, az eljárások elhúzódása és az ítéletek végrehajtásának hiányosságai.

Összefoglalva: a jelentések mindenekelőtt arra hívják fel a csatlakozásra váró országok figyelmét, hogy növeljék a bíróságaik előtt lévő ügyek feldolgozásának hatékonyságát. Bizottság kevesebb figyelmet fordított arra, ami a bíróságokat a többi hatalmi ágtól megkülönbözteti: arra a követelményre, hogy a bíróságok és a bírák függetlenek és pártatlanok legyenek. Az ezekben a jelentésekben vizsgált egyik ország sem rendelkezik teljesen hatékony és teljesen független bírósági rendszerrel.

A. A bírói függetlenség fontossága

A koppenhágai kritériumok nem említik meg külön a bírói függetlenséget, mindazonáltal nehéz elképzelni, hogy egy állam miként lenne képes elérni “a jogállamiságot szavatoló intézményeinek stabilitását” független bíróságok nélkül, és miképpen tudná hatékonyan legyőzni a korrupciót pártatlan bírák nélkül. Egyértelmű, hogy az EU mind a bírói függetlenségnek,¹ mind a bírók pártatlanságának nagy fontosságot tulajdonít.²

¹ Például Günter Verheugen, az EU bővítési biztosa 2001. április 24 -én Brüsszelben újságról elöllel kijelentette, hogy az EU-t aggasztják a bírói függetlenség lehetséges megsértései Romániában; két nappal később Bukarestben megismételte a z EU aggodalma it és megígért e, h hogy to vább vizsgálják a kérdést. *Adevarul*, 2001. április 27.; *Romania Libera*, 2001. április 28.

² A jelentések vizsgálják a bírói függetlenséget és a bírói pártatlanságot is, amelynek feltétele, hogy a bírácoknak ne legyen előzetes kapcsolat a jogvitában résztvevő egyik féllel sem, akár a z ügy korábbi szakaszában való részvétel, akár pénzügyi kapcsolat következtében. Annak ellenére, hogy analitikailag egymástól távoli fogalmak, a függetlenség és a pártatlanság gyakorlati alkalmazása szoros kapcsolatban áll egymással és hasonló problémákat vet fel. Vö. D.J. Harris, M. O’Boyle és C. Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights* (1995), 234. o. Lásd például *Piersack v. Belgium*, Emberi Jogo

Ezen túlmenően, ha a hatékonyságot nem egyszerűen az ügyek elbírálásának gyorsaságaként értelmezik, hanem a döntések minőségeként és az igazságos társadalmi céljaihoz való hozzájárulásként is, akkor a teljesítmény döntő mércéjévé válik, hogy milyen mértékben szavatolják a bíróságok és az egyes bírók függetlenségét és pártatlanságát.

A bíróságok sajátos helyet foglalnak el a demokratikus társadalomban. Olyan viták eldöntésével bízzák meg őket, amelyeket nem lehet vagy nem szabad a politikai hatalmi ágakra³ vagy a magánszemélyekre bízni. A bíróságok mindenki számára hozzáférhetővé teszik a jogot – és ezáltal szavatolják az egyének és valamennyi típusú kisebbségi csoport jogait a többség hatalmából eredő túlzásokkal szemben. Ez esetenként szükségessé teszi, hogy a bíró szembe helyezkedjék a politikai hatalmi ágak vagy befolyásos magánszemélyek érdekeivel, de minthogy a bírókat nem demokratikusan választják, tekintélyüket és legitimitásukat más forrásból kell biztosítaniuk, mint a politikai hatalmi ágaknak; az egyik legfontosabb forrás a függetlenségük.

Az érdemi bírói függetlenség (és e függetlenségnek a közvélemény általi érzékelése) fontos feltétele a bíróságok, mint a jog és a szabadság szavatolói legitimitációjának. Ha a bíróságok nem függetlenek a végrehajtó és a törvényhozói hatalomtól, akkor nem lesznek képesek megfelelő ellensúlyt képezni velük szemben. Ha a bírókat nem tekintik függetlennek (és pártatlannak), akkor a polgárok nem fognak hozzájuk fordulni problémáik megoldása érdekében, hanem politikai vagy jogon kívüli eszközöket fognak segítségül hívni.

A törvényhozói és a végrehajtó hatalom maga is közvetlenül érdekelt a bírói függetlenségben; gyakran szorulnak a bíróságok segítségére olyan problémák megoldásában, amelyeknek nincs egyszerű politikai megoldásuk – a bíróságok azonban csak akkor tudnak eleget tenni ennek az igénynek, ha valamennyi fél semleges döntőbírónak tekinti őket, ha függetleneknek azoktól az érdekektől és felektől, amelyek hozzájuk fordultak segítségért.

A bírói függetlenség fontossága túlmegegy a politikumon; a közgazdászok kiemelik a független és pártatlan bíróságok fontosságát a stabil és virágzó nemzetgazdaságon belül. A jogkereső magánszemélyeknek és az intézményeknek bízniuk kell a kiszámítható – a politikai beavatkozás kiszámíthatatlanságától és a felek valamelyike általi gazdasági befolyásolástól mentes – igazságszolgáltatásban. A gazdaságok megreformálására

Európai Bírósága (ECHR) 1982. október 1-i ítélete (App. No. 8692/79), A 53; *Daktaras v. Litvánia*, ECHR 2000. október 10-i ítélete (App. No. 42095/98 [2000]), (amelyek megállapítják a 6(1) cikk sérelmét egy olyan esetben, amelyben a Legfelsőbb Bíróság büntető kollégiumának vezetője semmis sé nyilváníti kérelemmel élt és összehívta a kollégiumot az ügy megtárgyalására, kijelentve, hogy a bíróságnak objektív szempontból pártatlannak kell lennie – va gyis megfelelő biztosítékokat kell adnia minden jogos kétsé kizárására pártatlanságát illetően).

³ E jelentések a “politikai hatalmi ágakon” az egyszerűség kedvéért a törvényhozói és a végrehajtó ágak összességét értik. Ide tartozik a közszo l gá l a t, amely inkább professzionális, mint politikai, de amelynek felső vezetését politikai alapon nevezik ki.

törekvő társadalmakban a bírói függetlenség hozzájárul a gazdasági tranzakciók iránti bizalomhoz, a tranzakciók biztonságához és kiszámíthatóságához.

B. A függetlenség és beszámoltathatóság megvalósíthatósága

A kommunista korszakban a bíróságok helyzetét politikai alárendeltségük határozta meg, de a független bíróságnak más módon kell illeszkednie a társadalomba, nemcsak felszabadulva, hanem egyenjogú tagként beépülve is.

A függetlenség fontos társadalmi szükségleteket szolgál; valójában nem öncél vagy a bírák szakmai pozíciójának biztosítása önmaguk javára, hanem az igazságos és virágzó társadalom céljai elérésének eszköze. Ezért a függetlenséget ki kell egészíteni olyan eszközökkel, amelyek biztosítják, hogy a bírók és a bíróságok összességében összhangban legyenek a társadalom demokratikus elveivel és jogos érdekeivel: még akkor is, ha függetlenek, más szóval a bírácoknak a társadalom által beszámoltathatóknak kell lenniük.

Néha felvetik, hogy a beszámoltathatóság és a függetlenség ellentmond egymásnak. Valójában nem szükségszerű, hogy ellentmondásban legyenek, mivel az eredetileg kapott függetlenség ténylegesen korlátozott és csak a bírácoknak a bíróságon belüli közvetlen döntéshozói funkciójára terjed ki,⁴ valamint azokra a további területekre, amelyek szükségesek annak biztosításához, hogy döntéshozatali funkciójukat ne érje illetéktelen befolyásolás. Amennyiben tehát a bírók valamilyen módon nem beszámoltathatók, akkor a társadalom veszélyként fogja érzékelni függetlenségüket, és meg fogja próbálni azt korlátozni.

Mivel a bírák sajátos, alapvető, társadalmi célokból, nem pedig öncélból részesülne meghatározott függetlenségben, a társadalom előtti beszámoltathatóság és a társadalom által megadott függetlenség nagymértékben kiegészíti egymást. Ezt a hatáskörök pontos meghatározásával, teljes átláthatósággal, valamint oly módon érik el, hogy ösztönzik a bírói döntésekről való szabad vitát, anélkül, hogy szükségtelenül beavatkoznának azokba.

A hatáskör meghatározása: A bíróság tényleges szerepéhez tartozik a felek közötti viták megoldása, valamint a demokratikusan beszámoltatható hatalmi ágak intézkedései jogosságának és törvényességének biztosítása; a bíróságok ezáltal ellenőrzési vagy rendfenntartó funkciót töltenek be. Mivel az az ellenőr, aki nem független az általa ellenőrzöttektől, nem lehet eredményes, meg kell határozni azokat a hatásköri területeket, amelyekben a bírák anélkül cselekedhetnek, hogy tartaniuk kellene a politikai hatalmi ágak, vagy a vitában résztvevő felek befolyásától. A bírák alapkompenciája a döntési jog olyan ügyekben, amelyek törvények alkalmazását vagy értelmezését igénylik. Ahol a

⁴ Vö. ., Lord Irvine of Lairg, "Bevezetés", *Judicial Organisation in Europe* (Európa Tanács, 2000. május), 7. o. ("A jogállam szempontjából döntő az az alapelv, hogy a bíróknak függetleneknek kell lenniük a kormányzattól, abszolút hatáskörrel kell rendelkezniük a bíróságaikban hozott döntésekben), amelyet csak a felsőbb szintű bíróságokon magasabb rangú bírók által hozott hasonlóan abszolút döntések bírálhatnak felül) (e jelentés szerzőinek kiemelése).

bírókra gyakorolt befolyás vagy korlátozás nem sérti közvetlenül vagy közvetve ezt a funkciót,⁵ vagy ahol ténylegesen hozzájárul a függetlenséghez,⁶ ott elfogadható

Nem ellenőrző átláthatóság megteremtése: A bírói függetlenség szükségessé teszi, hogy a bíróságok és a külső világ közötti érintkezési pontok átláthatók és szabályozottak legyenek: átláthatók, hogy a megfigyelők világosan láthassák az interakció hatásait és szabályozottak, hogy a döntéseket a lehető legnagyobb mértékben némi bizonyossággal előre lehessen látni.⁷ Valamelyest nagyobb – személyekben és adminisztratív szempontokban megnyilvánuló – politikai beavatkozás engedhető meg ott, ahol ezt előre meghatározott és egységesen alkalmazott objektív és átlátható szabályok irányítják.

A külső befolyást legjobban “puha” módszerekkel lehet szabályozni, biztosítva, hogy a bíróságok, a többi hatalmi ág és a társadalom nyitottak maradjanak a többiek véleményére a bíróságokkal kapcsolatos kérdésekről, anélkül, hogy közvetlenül beavatkoznának a bírák munkájába. A bírák döntéshozatali és adminisztratív funkcióinak átláthatóknak kell lenniük, rendszeres beszámolókkal a törvényhozás és a végrehajtó hatalom részére a költségvetésekben kiutalt összegek felhasználásáról és a bíróságok tevékenységéről. A bírói szervezeten belüli beszámoltathatóságnak – a fellebbezések és a jogegységi határozatok révén – ugyancsak átláthatónak kell lennie. A bírák számára előírt azon követelmény, hogy döntéseiket indokolják meg, lehetővé teszi a közvéleménynek, hogy beavatkozás nélkül figyelemmel kísérje a bíróságok eljárásait.⁸

A nyilvános vita lehetősége: A bírói döntések és a bírói intézmények bírálata fontos kitétele a beszámoltathatóságnak, amely összhangban van a bírák alapvető függetlenségével. A bírácoknak független döntési jogot kell kapniuk a bonyolult ügyek eldöntéséhez., Ez nem jelenti azt, hogy mindenkinek egyet kell értenie minden döntéssel.

⁵ A társadalmak például előírhatják a fizikailag vagy szellemileg alkalmatlan, vagy pedig erőszakos bűncselekményt elkövetett bírák elmozdítását. Vö. az Egyesült Nemzetek Alapelvei a bíróságok függetlenségéről, elfogadták az Egyesült Nemzetek 7. kongresszusán a bűnmegelőzésről és a bűnelkövetők kezeléséről, 1985. augusztus 26.-szeptember 6., Milánó, megerősítve az ENSZ 1985. november 29-i 40/32. számú határozatával és 1985. december 13-i 40/146. számú határozatával (a továbbiakban: ENSZ Alapelvek). Ennek 18. cikke (a bírók legyenek elmozdíthatók alkalmatlanság vagy olyan magatartás következtében, amely alkalmatlanná teszi őket feladataik ellátására) a tagállamoknál a bírók függetlenségével, hatékonyságával és szerepével foglalkozó miniszteri bizottságának R. (94) 12. számú ajánlása, 1994. RGE 648/94 (továbbiakban Bizottsági Ajánlások), Az V.3.c. elv (a bírók kötelezettsége, hogy egészségügyi okokból vagy “az igazságszolgáltatás érdekében” visszaadják az ügyeket) és a VI.2 elv (alkalmatlanság vagy bűncselekmény elkövetése miatt írja elő a bíró elmozdítását).

⁶ A törvényes korlátozások oly módon biztosítják a bírói függetlenséget és pártatlanságot, hogy a bírát elszigetelik a nyomásoktól. Ebből adódóan a társadalom megkövetelheti, hogy a bírák legyenek pártatlanok és tartsák be azokat az etikai kódexeket, amelyek feladata, hogy ne tarthassanak fenn oda nem illő kapcsolatokat a peres felekkel. Lásd ENSZ Alapelvek, 15. § (előírva, hogy “a bírót mérlegelése és a feladatai ellátása során megszerzett bizalmas információk tekintetében köti a szakmai titoktartási kötelezettség...”).

⁷ A legitimitáció részben az átlátható kinevezési eljárásokból és műveletekből ered. Kimondható, hogy a legitimitáció ezen elemei logikailag előzzék meg a függetlenség teljes megadását.

⁸ Az írásos indoklások jó példái a társadalom előjogának, hogy a központi döntéshozatali kompetencián kívül hozzanak szabályokat: az írásos indoklás előírása terhet jelent a bíró számára, de nem korlátozza azt a jogát, hogy úgy döntsön, ahogyan jónak látja – csupán azt írja elő a számára, hogy a társadalmat tájékoztassák a döntéseik alapjául szolgáló okokról.

Egyes tagjelölt országokban azonban a bírók érzékelhetően függetlenségük megsértésének érzik a bírálatokat, érkezzenek azok bárhonnán is. A bíróságok igazi célja, hogy szabályozott és tisztességes helyszíniül szolgáljanak az igazságszolgáltatás számára. A bíróra háruló ellenőrizetlen nyilvános nyomás, hogy egy adott ügyben adott módo döntsön, sérti ezt a célt; még ha a médián keresztül érkezik is, illetéktelen nyomást gyakorolhat a bírókra.⁹

A média által közvetített bírálat azonban az egyik hatékony módja az eltérő vélemények továbbításának a bírósághoz, még adott ítéletről is, a bíróság ítélkezési szabadságának megsértése nélkül. Mindaddig, amíg az esetekről szóló nyilvános véleménynyilvánítás nem válik a bírói döntések figyelmen kívül hagyásának szószólójává, vagy nem akadályozza a bírakat megfelelő döntések meghozatalában, ez nem tekintendő illetéktelen beavatkozásnak.

Még a végrehajtó vagy a törvényhozó hatalom részéről is elfogadható a bírálat, ha az olyan szellemű, amely egyértelműen megerősíti a bíróság szabad döntési jogát, és ha a többi hatalmi ág teljes készséget mutat az ítéletek elfogadására és végrehajtására. Olyan társadalomban, amelyben ez a készség nem tételezhető fel természetszerűen, célszerű, hogy a köztisztviselő vagy a politikus fenntartással tegye meg bírálatát, annak kifejezett megerősítésével, hogy támogatja a bírói függetlenség elvét

C. Kérdéses területek a tagjelölt országok számára

Az 1990-es évek elején megkezdett bírósági reformok nem elszigetelten valósultak meg; részei annak az átfogóbb politikai és társadalmi szerkezetátalakulásnak, amely valamennyi tagjelölt országban ma is tart. A bírói függetlenséget ebben a szélesebb összefüggésben kell értelmezni. Bár minden állam helyzete egyedi, számos közös jellemzőjük van, melyeket figyelembe kell venni azoknak a normáknak a kidolgozása során, amelyeknek egész Európa törekvéseit át kell fogniuk a valóságos bírói függetlenség érdekében.

Jelentős előrehaladás történt a ténylegesen független bírói szervezet megvalósítása irányában, amely integrálódott a demokratikus társadalomba és e társadalom által beszámoltatható. A bírói függetlenségnek minden országban alkotmányos és törvényes garanciái vannak, ezeket elfogadták, felelevenítették a régióknak azokat a hagyományos polgári jogi rendszereit, amelyekben a bíróságok egyre aktívabb szerepet játszanak. Több országban újszerű intézményes megoldásokat alakítottak ki, amelyek növelik a bíróságok autonómiáját a többi hatalmi ággal szemben. A bírói kar presztízsét jelentősen növelte a fizetések felemelése és a hatáskörök kiterjesztése. Gyorsult az ügyek átlagos elintézési ideje is. A bíróságokat egyre nagyobb mértékben tekintik a viták megoldása legitim fórumának.

⁹ Lásd ENSZ Alapelvek, 2.§; Bizottsági ajánlások, I.2.d. alapelv.

Azok a területek – és okok –, amelyekben a tagjelölt országok elmaradásban vannak sokfélék és országonként eltérőek. Az imént említett jelentős haladás ellenére három fő probléma hátráltatja továbbra is a teljesen független bíróságok kialakulását a csatlakozásra váró országokban: 1) csekély elkötelezettség a jogállamiság kultúrája iránt; 2) a végrehajtó hatalom illetéktelen beavatkozása a bírói szervezet igazgatásába; és 3) a bíróságok intézményes függetlenségének és anyagi támogatásának alacsony szintje. Az egyértelmű EU normák kidolgozása mindhárom területen lényeges feltétele a reform sikerének.

1. Csekély elkötelezettség a jogállamiságon alapuló kultúra iránt

Az 1989 előtti időszaknak a régió egészét jellemző öröksége a jogállamiságon alapuló kultúra iránti alacsony fokú elkötelezettség. Valamennyi tagjelölt államot kommunista diktatúrák uralták a második világháborút közvetlenül követő évektől egészen az 1980-as évek végéig. Bár a rezsimek szigorúsága időszakonként és országonként jelentős eltéréseket mutatott, a rendszerváltás előtti polgári jogi rendszer és a bíróság¹⁰ alá voltak rendelve a végrehajtó hatalomnak és ezen keresztül a Kommunista Párt politikai hatalmának.¹¹ Ezekben a hatalmi monopóliumon alapuló rendszerekben a bírácoknak a politikusok, a jognak pedig a politika alá rendeltsége a sima igazgatástól a bírói döntéshozatal lényegét érintő ügyekig terjedt. A történelemnek a bíróságokra vonatkozó általános és politikai eszmékre, valamint a bírácoknak a saját szerepükéről kialakított véleményére vonatkozó tartós hatását nem lehet alábecsülni.

A kommunista időszakban a bírácokat általában funkcionáriusnak tekintették, és kevesen tudták elképzelni, hogy egy bíró olyan ítéletet hozzon, amely alapvetően ellenkezik a hivatalos politikai vonallal. Ez a felfogás tovább él; sok politikus és polgár még mindig abból indul ki, hogy a bírósági eljárások az aktuális politikai prioritásoknak felelnek meg vagy kellene megfelelniük, és a bírácok az állam politikáját valósítják meg.¹² Ezek az elképzelések hozzájárulnak a bírácokkal szembeni általános bizalmatlansághoz.

Ugyancsak általános felfogás szerint a korrupció – a gyenge jogi rendszer másik jellemzője – több tagjelölt ország bírósági szervezetében megtalálható, akárcsak egyes tagállamokéban. A gyors és destabilizáló gazdasági változások, az új politikai intézmények gyengesége és annak a rendszernek az öröksége, amelyben a törvény nem volt a jogok pártatlan védelmezője, az élet valamennyi területén elősegítik a korrupciót, beleértve a bírói ítélezést és a végrehajtást is. Történetek tanúsága szerint a korrupció a

¹⁰ A jogállamiság és a hatalommegosztás elveit még a kommunista időszak előtt is csak részben tartották tiszteletben a régió nagy részében.

¹¹ Az egyes polgári jogi rendszerekben általánosan megtalálható formákat – mint a bírói és ügyészi funkciók kombinálását, a teljes felülvizsgálatot, a döntés egységességét és a bírácok köztisztviselői státusát – megőrizték a kommunista időszakban.

¹² Politikai szereplők megkísérelték befolyásolni a egyes ügyek kimenetelét (Lettország, Lengyelország) elmozdítani bírácokat vagy bírósági elnököket (Szlovénia), törvényhozási úton megváltoztatni a bírói irányítástestületek összetételét (Bulgária) vagy más módon visszaállítani a végrehajtó hatalom ellenőrzését a bíróságok felett (Észtország, Magyarország, Szlovénia). A politikusok gyakran utalnak a “felelősség megosztására” is.

bírák és az igazgatási állomány körében különösen erősen érzékelhető Bulgáriában, Csehországban, Lettországon, Litvániában, Romániában és Szlovákiában, bár sokan gondolják, hogy valamennyi tagjelölt országban jelen van;¹³ a korrupció érzékelése természetesen tovább csökkenti a bíróságokba vetett bizalmat.

A közvélemény és a politika bizalmának e hiánya súlyos következményekkel járhat a bírói függetlenségre, mivel gyengíti a szükséges reformok támogatottságát, és ösztönzést adhat a bírói előjogok megcsorbítására. Bulgáriában például több kezdeményezés fenyegeti a bírói függetlenséget. Egy törvénytervezet eltörölné a bírák jogát az őket sújtó fegyelmi határozatok megfellebbezésére, a bírói szervezetet szabályozó alaptörvényt pedig kétszer is módosították, hogy megváltoztassák az ország bírói tanácsának összetételét még a tagok működési idejének lejáratára előtt. Még a bírák alkotmányos mentelmi jogának eltörlését is fontolgatják az érzékelt széleskörű korrupció megfékezése érdekében. Az átvilágítási eljárásoknak a bírókra történő kiterjesztéséről hozott döntése a Cseh Köztársaságban (1996), Litvániában (1998) és Magyarországon (2000) részben reakciót jelentenek a folyamatos bizalmatlanságra azokkal a bírakkal szemben, akik a kommunizmus idején is gyakorolták már hivatásukat. Mindazonáltal ennyi évvel az átmenet megkezdése után e döntések elkerülhetetlenül olyan aggodalmakat vetnek föl, hogy az átvilágítás politikailag motivált. Szlovéniában, 1999-ben több parlamenti képviselő eredménytelenül próbálkozott a bírók véglegesítésének eltörlésével azzal érvelve, hogy a véglegesítés elősegíti a nem hatékony ítélkezést

A média és a bírói kar között több tagjelölt országban meglehetősen feszült a viszony,¹⁴ ami tükrözi a kétféle intézmény szerepének felfogásbeli kialakulatlanágát a demokratikus társadalomban. A bírók gyakran tekintik a bírálat bármely megnyilvánulását függetlenségük megsértésének. Másrészt van némi alapja a bírák azon felvetésének, hogy az újságírók nem rendelkeznek megfelelő jogi ismeretekkel és nincsenek tisztában a bírói függetlenség értékével.¹⁵

2. Elégtelen intézményes függetlenség

Az érdemi bírói függetlenség nemcsak általános elveken és társadalmi attitűdökön nyugszik, de a bírói szervezetet szabályozó igazgatási struktúrákra gyakorolt hatások gondos figyelemmel kísérésén is. A bíróságok gyakran nehezen képesek megvédeni magukat a függetlenségüket ért támadások ellen, mivel kevés befolyásuk van azon intézmények fölött, amelyek meghatározzák költségvetésüket és az egyes bírók pályáját. Bár a függetlenség nem összeegyeztethetetlen a végrehajtó vagy a törvényhozói hatalom

¹³ Világos definíciók és normák hiányában még az EU-n belül is nehéz megállapítani a korrupció tényleges mértékét.

¹⁴ Szlovéniában a média a bírói függetlenség megerősítése mellé állt, és támogatta a bírók törekvését, hogy rábírtja a parlamentet, szavazzon meg megfelelő költségvetést 1999-ben a bíróságok részére.

¹⁵ Számos országból érkeztek olyan hírek, hogy a média rosszul tájékoztatja a közvéleményt a bűnesetekről, és nincs tisztában olyan jogi alapelvekkel, mint a zártatlanság védelme. A média és a bíróságok közötti feszültség részben a megfelelő kommunikációs csatornák hiányának tudható be, mivel a bíróknak általában tilos állást foglalni az általuk tárgyalt ügyekben, e probléma áthidalására bírósági szóvivőket alkalmazhatnak.

általi felügyelettel, minimális cél, hogy a bíróságoknak érdemi befolyásuk legyen saját igazgatásukra, míg a költségvetés-készítésre, a fegyelmi eljárásokra és az igazgatásra vonatkozó eljárásokat úgy kell megtervezni, hogy az elhatárolja a törvényhozói és a végrehajtó hatalom mérlegelési jogát.

A nem kielégítő intézményi függetlenség problémája különösen akut Csehországban, Észtországban, Lettországban és Romániában, valamint Szlovákiában, ahol a helyzet a közelmúltban történt alkotmányos módosítások nyomán kialakulatlan.

Számos tagjelölt országban alakultak független bírói tanácsok a bíróságok igazgatására olyan ügyekben, mint a fegyelmi eljárások, a bíróságok irányítása, a kinevezések és az előléptetések. A tanácsok kielégítő megoldást jelenthetnek a végrehajtó hatalom beavatkozása ellenében. Egyes tanácsok azonban bár névlegesen függetlenek, elsősorban olyan személyekből állnak, akiket a végrehajtó vagy a törvényhozó hatalom jelölt; így megkérdőjelezhető e tanácsok azon lehetősége, hogy képviseljék vagy igazgassák a bírói szervezetet. Ahol az állam nem ténylegesen független bírói tanácsokat hoz létre, ott biztosítani kell, hogy ezek alternatívái kifejezett és szilárd intézményes garanciákat tartalmazzanak a bíróságokra alkalmazott eljárások semlegességére, érdemi támogatást adjanak a bírácoknak, és biztosítsák a függetlenség tényleges megőrzését.

Még azokban a tagjelölt országban is, amelyek független testületeket hoztak létre, vagy ahol igazgatási hatalommal ruházták fel a bírói szervezetet, a költségvetési folyamatot majdnem minden esetben a végrehajtó és törvényhozó hatalom kizárólagos jogosultságává tették, amelyet nem korlátoznak egyértelmű eljárások, és amelyek nélkülözik a bírác jelentős részvételét. Az állandó pénzhiánnyal küzdő bírác jobban ki vannak téve olyan felek befolyásának, akik a kedvező elbánás fejében vesztegetési pénzt hajlandók fizetni. Ez viszont csökkenti a bíróságok, mint semleges ítélok iránti bizalmat és gyengíti a lakosság támogatottságát.

A bírói szervezet anyagi támogatásának megfelelő szintjére vonatkozó normák szükségszerűen függnék a körülményektől, és természetesen rendjén lévő és célszerű, hogy a költségvetésért a végső felelősséget a törvényhozás viselje. A nemzetközi normákban azonban felfedezhető az a követelmény – az európai gyakorlatban pedig az az elhatározás –, hogy a bíróságok finanszírozása biztosítsa zökkenőmentes működésüket¹⁶ a bírác pedig olyan fizetésben részesüljenek, ami biztosítja a független bírói munka ellátásához szükséges méltóságot.¹⁷ Ez azt jelenti, hogy a bírói fizetések legyenek versenyképesek a bírác számára elérhető szakmai alternatívákkal, és a bírác gazdasági szükségből ne legyenek befolyásolhatók. Ennek az egyik legjobb megoldása, hogy a törvényhozás és a végrehajtó hatalom kötelezettséget vállal meghatározott finanszírozás mellett, és a bíróságokat is bevonja a költségvetés kidolgozásának folyamatába.

¹⁶ Lásd ENSZ Alapelvek, 7. §; UCJ, 14. §.

¹⁷ Lásd ENSZ Alapelvek, 11.§; Európa Tanácsi Ajánlások, III. 1. b. elv; UCJ 13. §.

Sok tagjelölt ország nem felel meg ezeknek a normáknak, különösen az anyagi ellátás tekintetében,¹⁸ a fizetések azonban számottevően javultak. Bár az anyagi ellátás egyetlen tagjelölt országban sem teljesen kielégítő, a helyzet különösen rossz Bulgáriában, Lettországbán, Litvániában, Romániában és Szlovákiában és bizonyos szempontból Lengyelországban is.

Az elégtelen intézményi függetlenség és anyagi támogatás természetesen részben a végrehajtó hatalom általi irányítás szélesebb problémájának tünete; ahol egy másik hatalmi ág felelős a bíróságokért, ott mindig lesznek olyan törekvések és lehetőségek, hogy a bíróságok kisebb prioritást kapjanak, kivéve, ha a közvélemény más elvárásokkal jelentkezik.

3. Illetéktelen beavatkozás a végrehajtó hatalom részéről

Az 1989 előtti időszak ehhez kapcsolódó öröksége és a teljesen független bíróság megszilárdulásával szembeni egyik legfőbb fenyegetés, hogy a tagjelölt országokban a végrehajtó hatalom, különösen az igazságügyi minisztériumok továbbra is mindenre kiterjedő befolyást gyakorolnak a bíróságok igazgatása, a bírák kiválasztása, előléptetés és a bírákra vonatkozó fegyelmi eljárások fölött. Még azokban az államokban is, amelyekben törvénymódosítások révén formailag növekedett a bírói szervezet függetlensége, megfigyelhető az a tendencia, hogy a végrehajtó hatalom a kinevezések, a bíróságokat felügyelő szervezetek összetételének befolyásolása és új törvények révé igyekszik megtartani vagy visszaszerezni a hatalmát.

A minisztériumi befolyás problémája különösen súlyos azokban az országokban, amelyekben a bíróságok intézményi függetlensége gyenge lábakon áll: Csehországban, Észtországban, Lettországbán és Romániában. Máshol is vannak még gondok, és csak Magyarországon és talán Szlovéniában enyhült ez a probléma. Litvánia egy olyan rendszer irányába halad, amely a bíróságoknak teljes adminisztratív önállóságot nyújt; Szlovákiában a végrehajtó hatalom jelenleg szinte teljes körű igazgatási kontrollt tart fenn, de az utóbbi idők alkotmányos változtatásai szükségessé teszik egy széles körű adminisztratív hatáskörrel rendelkező bírói tanács létrehozását.

Nincs kifejezett indoka, hogy a végrehajtó hatalom miért ne vehetne részt a bíróságok igazgatásában, sőt miért ne lehetne elvileg felelős érte – sok EU tagállamban ez a helyzet. Ám mivel a végrehajtó hatalom önmegtartóztató magatartásának a bíróságokkal való kapcsolataiban nincsenek kialakult és bevált hagyományai, az ilyen részvétel nem helyeselhető. A régió konkrét történelmi körülményei azt mutatják, hogy a végrehajtó hatalom és a bíróságok kölcsönhatása sokszor hátrányos a bírói függetlenségre. Mivel az igazságügyi minisztérium a bíróságok fölötti ellenőrzés képviselője volt a kommunista időkben és a bírók az alávetettség szellemében tevékenykedtek, célszerűbb gyökeresen szakítani ezzel a tradícióval, mint bízni egy belső intézményes reformban.

¹⁸ Egy-egy országon belül hatalmas eltérések vannak, bizonyos bíróságok jól ellátottak, mások pedig kevés támogatásban részesülnek. Ez az eltérés a szelektív pénzügyi támogatáson keresztül lehetőségeket nyit a célzott és illetéktelen befolyás előtt.

A megoldás része a bírói szervezetnek egyértelmű alkotmányos garanciák útján való világos elhatárolása a végrehajtó (vagy a törvényhozó) hatalom illetéktelen beavatkozásától, olyan intézmények létrehozásával – a bírósági szervezeten belül, vagy jelentős bírói képviselettel – amelyek semleges módon igazgatják a bíróságokat és a bírá pályáját. A legtöbb országban az ilyen rendszer körvonalai kirajzolódtak, bár még fontos törvényi és intézményes javítások lehetségesek. A független igazgatási testületek helyének alkotmányos meghatározása hozzájárul a politikailag motivált változtatásoktól való elhatárolásukhoz. Ezenkívül a bíróságok részére biztosítani kell a szükséges eszközöket vezetési szakértelmük fejlesztésére, elhárítva a végrehajtó hatalom beavatkozásának fenntartása melletti egyik legfőbb érvet. Ez az egyik olyan terület, amelyben a nemzetközi támogatás döntő fontosságú lehet.

Hasonlóan fontos azonban a légkör megváltoztatása. Azt a ma is élő vélekedést – mind a többi hatalmi ágban, mind a bírói szervezetben –, hogy a végrehajtó hatalom részvétele a bíróságok igazgatásában egyszerre szükséges (mert a bírói szervezet nincs felkészülve önmaga igazgatására) és kívánatos, el kell utasítani. A politikusoknak nyilvánosan hitet kell tenniük a független bíróságok fontossága mellett, az ezt alátámasztó törvényeket kell meghozniuk, és tartózkodniuk kell attól, hogy megsértsék a bírói kar előjogait. bíráknak el kell hárítaniuk a politikai bírálatokat, nem cenzúrázva azokat, hanem annak demonstrálásával, hogy készek az önigazgatásra szakértelemmel és önmegtartóztatással, és vállalják, hogy beszámoltathatóvá teszik magukat a társadalom számára.

D. A csatlakozás felhasználása a kialakuló európai normák meghatározására

Az e jelentésekben tárgyalt számos kérdés csupán *potenciális* lehetőséget nyújt az illetéktelen beavatkozásra. A bírói szervezet ezekben az államokban még kialakulatlan státusára utal többek között, hogy e potenciális problémák –, amelyek az érettebb demokráciák, köztük néhány EU-ország hasonló, sőt azonos struktúráiból erednek továbbra is indokolt aggodalmakat keltenek. Néhány más országban az idő és a gyakorlat sokszorosan bebizonyította, hogy a kockázat csak elméleti, és a törvények általános tisztelete, a bírói hivatal méltósága és a többi hatalmi ágnak a bírói függetlenség támogatására vonatkozó igazolt érdeke elegendő annak biztosítására, hogy nem kerül sor beavatkozásra.¹⁹

Egy adott megoldás elfogadhatóságának meghatározása szükségessé teszi azoknak a normáknak a világos kifejtését és megértését, amelyeket az EU önmagára és tagjelöltjeire alkalmazni kíván. A tagjelölt országoknak teljesíteniük kell a koppenhágai kritériumokat, de az EU-nak még ki kell dolgoznia azokat a normákat, amelyekkel mérhetők a tagjelölt országok erőfeszítései, illetve a tagállamok teljesítménye. Pontosabb normák szükségesek ahhoz, hogy elősegítsék a bírói függetlenség tiszteletben tartásának Európa-szerte egységesen magas szintjét.

¹⁹ Vö. UCJ, 11. § (2) (előírva, hogy a bíróságok igazgatási rendelkezéseit és fegyelmi eljárásait független szervezeteknek kell végezniük „ahol ez nincs egyéb módon biztosítva, mint a kialakult és bevált hagyományok“).

Ez nem egy probléma; ez egy történelmi lehetőség. A csatlakozási folyamat nemcsak ösztönzést ad a tagállamoknak, hogy még jobban megszilárdítsák a jogállamiságra történő áttérésüket, de az EU-t is arra ösztönzi, hogy ismerje el azokat a közös normákat, amelyek megfelelően megalapozzák a tagságot. A tagság politikai kritériumainak meghatározásával az EU aláhúzza, hogy több mint egy gazdasági együttműködési szervezet, sokkal inkább az Európa egésze által felvállalt értékek igazi közössége; a csatlakozás kihívása teszi lehetővé ezeknek az értékeknek a kibontakoztatását és valóra váltását.

Jogi felhatalmazásának keretein belül az EU-nak egész Európára kiterjedő normákat kell megállapítania, amelyekkel folyamatosan vizsgálja a bírói függetlenséget. Ez tartalmazná a néhány előírt minimumot, a néhány tiltott módszert és a bírói függetlenség elérésének jóval több lehetőségét, amelyek összhangban vannak az Unió elveivel és céljaival.

Ezeknek a normáknak meg kell erősíteniük az egyetemes és európai értékeket, miközben megfelelően figyelembe veszik az eltérő történelmi és politikai viszonyokat kontinensen belül. Megkülönböztetendő a bírói függetlenség formai és valóságos kockázatait, vizsgálniuk kell és meg kell magyarázniuk a törvényeket és a gyakorlatot a tagjelölt országokban és az EU államokban. Ugyanakkor meg kell határozniuk azokat az alapvető irányelveket, amelyek bármilyen körülmények között lényegesek a bírói függetlenség megőrzéséhez. Európán belül és kívül is léteznek normák vagy megállapíthatók.

1. Meglevő EU normák

Az EU nem alakított ki átfogó vagy egyértelmű jogi normákat vagy ajánlásokat a bírói függetlenségre. Az Európai Unió Alapvető Jogairól a közelmúltban kiadott Charta²⁰ "elismeri"²¹ azokat a normákat, amelyek biztosítanak a méltányos tárgyaláshoz való jogot a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság előtt, valamint a hatékony jogorvosláthoz való jogot.²² Az Európai Tanács ugyan "szeretné, hogy a Chartát minél szélesebb körben terjesszék el az Unió polgárai között",²³ ám a Charta nem kötelező érvényű és még nincs határozott jogi státusa.

Miközben az EU még nem foglalt állást, a jelenlegi tagállamok által kialakított saját különféle belső gyakorlat fontos iránymutatást és alapot ad az EU értékeivel összhangban álló objektív értékelés kialakításához.

Amilyen mértékben a tagállamok saját bírói szervezeteiről feltételezhető, hogy a gyakorlatban elfogadható keretek között tevékenykednek, olyan mértékben szolgálhatnak

²⁰ Az Európai Unió Alapvető Jogainak Chartája, amelyet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökei írtak alá és hirdettek ki az Európai Tanács 2000. december 7-i nizzai találkozásán (2000/C 364/01) (a továbbiakban az EU Alapvető Jogok Chartája). A Chartának nincs kötelező jogi érvénye.

²¹ EU Alapvető Jogok Chartája, preambulum.

²² EU Alapvető Jogok Chartája, 47. §.

²³ "Polgári jogok – alapvető jogok", az Európai Unió internetes portálja http://europa.eu.int/abc/cit1_en.htm, lehívás időpontja 2001. augusztus 23-án.

példaként a tagjelölt államok számára, hogy rendszerüket az elfogadható keretek közé szorítsák. Mint például egy jelenlegi tagállam rendszere alapján modellezett bírói szervezet megoldásai – amilyen módon Románia rendszere sok mindent átvett a francia modellekből – ésszerűen utalhatnak arra, hogy a tagjelölt állam gyakorlata legalább olyan elfogadható volt, mint a tagállamé, kivéve, ha fontos kontextuális okok alapján másféle következtetés vonható le. A tagállamok sok szempontból 15-féle olyan modellt kínálnak, amelyek vélelmezhetően összhangban vannak az Unió még ki nem mondott normáival

Ugyanakkor egyes esetekben azoknak a sajátos tényezőknek a kombinációja, amelyek megkülönböztetik a tagjelölt országokat – különösen a kommunizmus terhes öröksége és a lezáratlan politikai átmenet –, olyan megoldásokat javasolhat vagy igényelhet, amelyek a jelenlegi tagállamokban elfogadhatatlanok lennének. Elképzelhető, hogy egy ilya gyakorlat, amely honos az egyik tagállamban, alkalmatlan lenne egy másikban; például Nagy-Britannia “íratlan alkotmánya” nem biztosít elegendő egyértelműséget a kommunista uralom alól kikerült országnak. Más szóval: lehetséges, hogy a tagállamok gyakorlatának egyszerű lemásolása nem elégséges vagy szükséges a valóban független bíróságok létrehozásához. Azonban, ahol egy ország gyakorlata eltér a közös normától, ott az eltérő országnak kell ezt megindokolnia.

Nem tárgya ezen jelentéseknek, hogy átfogóan felmérje a tagállamok gyakorlatát a független bírói szervezettel kapcsolatban. De amíg egyértelmű EU-normákat dolgozna ki, ez marad a leghatékonyabb eszköz annak tisztázására, hogy milyennek kell lennie Európa bírói függetlenség iránti elkötelezettségének, és a tagjelölt országok számára átadott EU-ajánlásoknak is ilyen elemzésen kell alapulnia.

2. Nemzetközi normák

Ezenkívül számos nemzetközileg elismert norma létezik ajánlott irányelvek formájában olyan testületektől, amelyeket az EU és tagállamai általában jelentős mértékben elfogadnak. Ezek az irányelvek támpontokat nyújtanak annak megítéléséhez, hogy az illető ország milyen mértékben támogatja a bírói függetlenséget.

Ezek a normák összességében meghatározzák a bírói függetlenséget megtestesítő alapelveket: a bíró jogát, hogy külső beavatkozás nélkül ítéljen az elé kerülő ügyekben; a hatalommegosztást és a bírói függetlenség meghatározását az alkotmányos rendben; a bírák igazgatási függetlenségét és közreműködését a költségvetési folyamatban; a bírói szervezet “alapvető függetlenségét” (vagyis védelmét a bírói ítéletek önkényes érvénytelenítése vagy döntéseik felülvizsgálata ellen); és a bírósági szervezeten belüli függetlenséget (vagyis a bírók jogát ítéletek meghozatalára a magasabb szintű bíróságok illetéktelen beavatkozása nélkül). Ezenkívül a normák foglalkoznak a bírói pártatlanság ehhez kapcsolódó kérdésével és felvetik a független bíróság felelősségét, hogy beszámoltatható legyen a társadalomnak.

a. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 14. §

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának²⁴ – ICCPR – 14. §-a megállapítja a mindenkit megillető jogot a “törvényesen felállított, hozzáértő, független és pártatlan bíróság előtti tárgyalásra”, ami azt jelenti, hogy az államok kötelesek megteremteni annak feltételeit, hogy a bírák függetlenül ítéelkezhessenek. Az ICCPR általános elvei nem részletezik a függetlenség vagy a pártatlanság tartalmát; az Emberi Jogok Főbiztosi Hivatalának általános megjegyzése a 14. cikkről azonban a követelmények részletesebb meghatározását javasolja.²⁵

b. ENSZ Alapelvek

A legfontosabb normák közé tartozik az ENSZ Alapelvei a Bíróságok Függetlenségéről, amelyet 1985-ben fogadtak el. A Közgyűlés határozataként az Alapelvek az államok közösségének minimális elvárásait rögzíti a bíróságokkal szemben; nehéz volna elképzelni olyan jogszerű és független bírósági rendszert, amely alapvetően ellenkezik a Alapelvekkel.

c. Európa tanácsi Ajánlások

Az Európa Tanácsnak a Bírák Függetlenségéről, Eredményességéről és Szerepéről szóló Ajánlásait 1994-ben fogadták el. Ezek hasonló minimális normákat állapítanak meg, mint az Alapelvek, bár az Európa tanácsi Ajánlások sokkal részletesebben fejtik ki az ajánlások teljesítésének opcióit.

Az Európa Tanács Ajánlásai, amelyeket akkor fogadtak el, amikor a tagjelölt államok politikai átalakulásának és integrálódásának folyamata már jelentősen előrehaladt vagy láthatóvá vált, az ajánlott kötelezettségeket fogalmazzák meg az Európa Tanácshoz tartozó államok számára. Jóllehet ugyanazokból a nemzetközi forrásokból erednek, mint az Alapelvek, az EU termékeiként szorosabban tükrözik az EU és a tagjelölt államok – amelyek valamennyien az Európa Tanács tagjai – értékeit és törekvéseit. Az Ajánlások például világosabban fejtik ki az önkormányzó bírói tanácsok szerepét a bírói szervezet igazgatásának eszközeként és az ügyelosztásra vonatkozó szabályok javasolójaként.

d. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának jogalkalmazása

Az Európai Tanács Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelmére vonatkozó Konvenciójának²⁶ – röviden az Európai Emberi Jogi Konvenciónak – a 6. cikkelye normákat szab meg a bírósági eljárásokra, amelyek kihatnak a bírói függetlenségre. A 6. cikkely kötelező azokra az államokra, amelyek ratifikálták a konvenciót, beleértve a tagállamokat és a tagjelölt államokat is.

²⁴ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, elfogadva és aláírásra, ratifikálásra és csatlakozásra megnyitva a 1966. decemberi 2200A (XXI) határozattal, hatályba lépett 1976. március 23-án.

²⁵ Az Emberi Jogok Főbiztosának Hivatala, “a bíróság előtt ti egyenlő ség és a méltán yos és nyilvános tárgyaláshoz való jog a törvény által felállított független bíróság előtt (14. §)”: 13/04/84. CCPR Általános megjegyzés 13. (Általános megjegyzések) (21. közgyűlés, 1984).

²⁶ Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelmének Európai Konvenciója (aláírták k 1950. november 4-én, hatályba lépett 1953. szeptember 3-án, módosították 1970. szeptember 21-én, 1971. december 20-án és 1990. január 1-jén, 213 UNTS 221, ETS 5), 6. § (1) (“Mindenki jogosult a méltányos és nyilvános tárgyalásra a törvény által felállított független és pártatlan bíróság előtt”).

A 6.cikkely alapján az Emberi Jogok Európai Bírósága (ECHR) elé kerülő ügyek foglalkoznak a bírói függetlenség és pártatlanság kérdésével. Ezek közül kiemelkedő a *Findlay v. Egyesült Királyság* és a *Bryan v. Egyesült Királyság*.²⁷ A *Bryan* ítélet több, bíróságok függetlensége szempontjából lényeges elvet fejt ki:

37. Annak megállapításához, hogy egy testület „függetlennek” tekinthető-e, figyelembe kell venni többek között tagjai kinevezésének és tisztsége betöltésének módját, a külső nyomásokkal szembeni garanciákat, valamint azt, hogy a testület a függetlenség megjelenítését tükrözi-e.²⁸

Az ECHR elé került más ügyek a bírói függetlenség egy másik, kevesebb figyelmet kapott szempontját vizsgálják: azt, hogy a bíró függetlenségét a bírósági hierarchián belül nem fenyegeti-e veszély – ezt nevezik belső vagy a bírói szervezeten belüli függetlenségnek. A *Sramek v. Ausztria* ügyben megállapították, hogy a teljes függetlenséghez megfelelő szervezeti különállásra is szükség van a végrehajtó hatalomtól.²⁹ Az ECHR joggyakorlata általában a független bíróságok alapvető feltételeit vizsgálja, nem pedig a meghatározó törvény formai előírásait³⁰

Az ECHR jogalkalmazása kötelező azokra az EU-tagállamokra, amelyek az adott esetben a Konvenció aláíróiként vesznek részt a bírósági eljárásban. Az ECHR esetek ennél átfogóbb módon világos iránymutatással szolgálnak az eljárásban részt vevő többi országnak a bíróságaik számára elfogadható modellekről és gyakorlatokról. Maastricht óta világos, hogy „az EU tiszteletben tartja az alapvető jogokat, amint azokat az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelmének Európai Konvenciója szavatolja ... és a tagállamokban elfogadott alkotmányos hagyományokból következnek, a közösségi jog alapvető elveiként”³¹ A Konvenció szövegét értelmező ECHR döntéseknek általában nagy fontosságot tulajdonítanak, még akkor is, ha az Európai Bíróságnak – az Európai Unió legfőbb bírói szervének – jogilag nem kötelező követnie azokat³²

e. Bírói szervezetek chartái

Bizonyos további segítséggel szolgálnak a bírói függetlenségre vonatkozó normák meghatározásához a nemzetközi bírói szervezetek által indíttványozott irányelvek, különösen a Bírók Statútumára vonatkozó Európai Charta, amelyet az Európai Bírói

²⁷ *Findlay v. Egyesült Királyság*, ECHR 1997. február 25-i ítélet (110/1995/16/706 sz.), jelentések 1997-1, *Bryan v. Egyesült Királyság*, ECHR 1995. november 22-i ítélet (110/1994/491/573) A 335-A.

²⁸ *Bryan v. Egyesült Királyság*, 37. §.

²⁹ Lásd *Sramek v. Ausztria*, 1984. október 22-i ECHR ítélet (5/1983/61/95 sz.), A84, 74. §.

³⁰ Lásd D.J. Harris, M. O’Boyle, C. Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights* (1995), 232-233. o.

³¹ Maastrichti Szerződés F(2) §, átszámozva Amszterdami Szerződés 6(2) §.

³² Lásd a Darnon AG véleményét a 374/87. sz. ügyben, *Orkem* (1989), ECR 3351, idézi D. Spielmann, “Az Európai Bíróság és az ECHR precedensjogának összehasonlítása” in P. Alston, szerk., *The EU and Human Rights*, 1999., 762. o.

Egyesület³³ fogadott el, valamint a Bírák Nemzetközi Egyesülete (UCJ)³⁴ által elfogadott Egyetemes Bírói Charta. Mindkét charta a célul kitűzött jogok és kötelezettségek széles körét határozza meg a maximális bírói függetlenség érdekében; ennek során egy olyan modell mellett szállnak síkra, amelyben a bírói beszámoltathatósághoz képest sokkal nagyobb súlyt kap a bírói autonómia, mint ami a legtöbb ország, beleértve az EU-tagállamok gyakorlatával összeegyeztethető.

3. Normák kidolgozása az EU számára

A bírói függetlenség egyes országokban érvényesülő gyakorlatának vizsgálata vagy az EU helyzetének extrapolálása során tudatában kell lenni e normák határainak. A nemzetközi normák nem kötelező ajánlások; világos, kötelező EU-előírások hiányában a bírói függetlenség értékes jelzései, de nem többek annál.

Ennek következtében az egyes országoknak széles döntési jogkörük van a bírói függetlenséget biztosító intézmények megtervezésében. Az EU – ahol ezt a mandátuma lehetővé teszi – hasznosan tisztázhatja a meglévő normákat az unió egésze számára. Az Alapvető Jogok EU Chartáját alapul véve ennek tartalmaznia kell mindazokat a kötelező szabályokat, amelyek betartására az EU kész felszólítani tagjait és a tagjelölt országokat és azokat a területeket, amelyekben, mint Unió nem érdekelt. Tartalmazhat eseteket – elsősorban meglévő példákat – az elfogadható gyakorlatokra.

Bemutatva saját normáit, az EU-nak meg kell bizonyosodnia arról, hogy azok módot adnak a minőségi értékelésre arra vonatkozóan, hogy a bírói függetlenséget ténylegesen betartják-e. Az alkotmányos, törvényi és intézményes előírások értelmetlenné válnak, ha a bírók mindezek ellenére kötelezőnek érzik, hogy egy adott fél javára döntsenek. Ellenkezőleg, valamilyen előírás hiánya nem jelenti szükségszerűen azt, hogy az állá nem teljesíti a kötelezettségeit, ha a körülmények összessége alapján ítélve a függetlenség mégis győzedelmeskedik. Ez annál inkább igaz, ha figyelembe vesszük a bírói szervezetek létrehozásának az EU-n belüli sokféle megközelítésmódját.

Normái alkalmazása során a Bizottság értékelésének kvalitatívnak és méltányosnak kell lennie. Anélkül egyetlen országgal sem szabad közölni, hogy nem alakított ki független bírói szervezetet, hogy megmondanák ennek okait is, és azt, hogyan orvosolhatják a problémát.

³³ Az 1998-ban elfogadott charta (a továbbiakban "ECSJ") nem az Európai Tanács dokumentuma, hanem az Európai Bírói Egyesület által a Tanács égisze alatt, a THEMIS program segítségével dolgozta ki és a Tanács tette közzé [DAJ/DOC (98) 23]. Mind az Európai Bírói Egyesület a Demokráciáért és Szabadságért (MEDEL), mind pedig a francia *École Nationale de la Magistrature* (ENM) részt vett az ECSJ kidolgozásában.

³⁴ A továbbiakban UCJ.

II. A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG ALKOTMÁNYOS ÉS JOGI ALAPJAI

A. A hatalmi ágak különválasztásának, illetve a függetlenségnek garanciái

A bírói függetlenség legtöbb normája azt ajánlja, hogy a bíróságok és a bírák függetlenségét az állam alkotmányában vagy hasonló szinten rögzítsék.³⁵ Bár a bírói függetlenség rendszeréhez nem elengedhetetlen – annak hivatalos kikötése az alkotmányban, hogy a bíróságok különálló hatalmi ágat jelentenek és a törvényhozástól, valamint a végrehajtó hatalomtól függetlenek – elősegíti a védelmet a politikailag motivált beavatkozással szemben. Az alkotmányos tisztázás hiánya a bíróságokat állandóan kiteszi a többi hatalmi ág beavatkozásának. Ahol a bíróságok nem képeznek önálló és egyenrangú hatalmi ágat, a fölérendelt hatalmi ágnak minimális korlátokat kell szabnia saját magának, hogy az ügyekben ítélkező bírák önállóan, csupán a törvény rendelkezéseinek alávetve dönthessenek.³⁶

A bírói függetlenség alapvető garanciái valamennyi csatlakozásra váró ország alkotmányában szerepelnek, míg a bíróságokra vonatkozó törvényes előírások gyakran képezik részét az alkotmányos rendnek vagy élveznek speciális státust.³⁷ A tagjelölt országok alkotmányai közül néhány (Bulgária, Szlovénia) kifejezetten kinyilvánítja a hatalom megosztását a végrehajtó, a törvényhozó és a bírósági ágak között, és egyesekben (Észtország és Lengyelország) a hatalom „egyensúlyáról” is rendelkezik. Nincs kifejezetten szó a hatalom különválasztásáról a cseh, a magyar, a lett, a román és a szlovák alkotmányban. A nemzetközi normákkal³⁸ összhangban egyes alkotmányok formailag is garantálják a bírói szervezet, mint olyan (Bulgária, Lengyelország) vagy a bíróságok (Észtország³⁹, Litvánia⁴⁰, Szlovákia⁴¹) függetlenségét, más alkotmányok nem.⁴²

³⁵ Lásd pl. ENSZ Alapelvek, 1.§; Európa tanácsi Ajánlások 1(2)(a) Alapelv; UCJ, 2. §; ECSJ, 1,2. §. De az ECHR általában nem tartja jogsértésnek, ha a bíróságok tényleges – bár nem formális vagy írott – függetlenséget élveznek, mint ahogy az egyes tagállamokban van. Lásd *Sramek v. Ausztria*, 38. szakasz (1984). Egy bírósági tisztviselő elmozdításával kapcsolatban elégséges, ha az elmozdítás elleni védelmet “ténylegesen elismerik és a többi szükséges garancia megvan.” Lásd *Campbell and Fell v. Egyesült Királyság*. ECHR 1984. június 28-i ítélet, A80, 80. szakasz.

³⁶ ENSZ Alapelvek, 1., 2., 4; Európa tanácsi Ajánlások, 2 (a)-(b); UCJ, 1-4. §. A nemzetközi normák egyike sem utal a hatalmi ágak különválasztására, hanem ehelyett a bírák és a bíróságok függetlenségére szólít fel.

³⁷ Szlovéniába n és Magyarország o n példáu l a bíróság ok szervezetéről l szól ó tör vény módosítás ához a parlament minősített többsége szükséges.

³⁸ ENSZ Alapelvek, 1. §. Az EU-tagállamok között nincs következetes gyakorlat a bíróságok függetlenségének formális kinyilvánítására.

³⁹ A “bíróságokra” hivatkoznak – egy olyan fogalomra, amelyet nem definiáltak. (Az Észt Köztársaság Alkotmánya, 146. §)

⁴⁰ Az Alkotmány értelmében a “bírák és bíróságok” függetlenek “az igazságszolgáltatásban”. A Litván Köztársaság Alkotmánya, 109. §.

⁴¹ Az utalás a bíróságokra és a bírákra történik, nem a hatalmi ág egészére. A Szlovák Köztársaság Alkotmánya, 141. § (1) és 144. § (1).

⁴² Nincs ilyen rendelkezés Magyarország, Lettország és Szlovénia alkotmányában. Lettországban azonban a Bírósági Törvény kimondja, hogy “független bírói hatalom áll fenn párhuzamosan a törvényhozói és a végrehajtó hatalommal.” Bírósági törvény 1.§ (1). Ezenk ív ül a lett alkotmánybí róság egyértelműen leszögezte a hatalmi ágak szétválasztását. Az alkotmánybí róság határozata, 04-07 sz. ügy (99), Állami

Az európai normákkal⁴³ összhangban valamennyi alkotmány kimondja az egyes bírák függetlenségét. Ennek megfelelően a bírák bírói kötelezettségük teljesítése során csak az alkotmánynak és a jogszabályoknak vannak alárendelve.

Szövegeik különbözősége ellenére az alkotmányok jellegzetes feladatokat rónak mindegyik hatalmi ágra, illetve a bírákra, és a gyakorlatban valamennyi csatlakozásra váró ország a bíróságait ténylegesen önállóként kezeli. Mindenesetre világossá kell tenni, hogy a bíróságok képesek függetlenül tevékenykedni, még ha formailag nem is határozták meg őket *különálló* hatalmi ágként mindaddig, amíg rendelkeznek a függetlenség kifejezett és stabil garanciáival.

Ennek ellenére az alkotmányban a hatalom szétválasztására vagy a bíróságok valamilyen formában való intézményes függetlenségére vonatkozó kifejezett utalás támogatható, védekezésképpen a bírói függetlenség gyengítésére irányuló kísérletek ellen. S mivel a történelmi események a tagjelölt országok politikai és jogi kultúráját a legtöbb tagállamtól meglehetősen eltérően formálták, a hatalom tényleges szétválasztása lényegesnek tűnik. A hatalmi ágak átfogó szétválasztása hatékonynak bizonyulna ahhoz, hogy a bíróságokat megóvja az átmenet politikai folyamataitól, és az alkotmánybíróságoknak erőteljes érvet adna a bírói függetlenség védelméhez.

B. A bíróságok képviselete

Ha egy állam nem biztosít egyértelmű képviseletet a bíróságok számára a többi hatalmi ággal való kapcsolatában, akkor azt kockáztatja, hogy a függetlenség jelentős alkotmányos és törvényi védelme erodálódik, mivel nem lesz olyan partner, amely megfékezne a többi hatalmi ágat a bíróságok előjogait korlátozó lépésektől.

Az EU-ban nincs konszenzuson alapuló gyakorlat arra, hogy a bírói szervezet milyen módon kapjon képviseletet a többi hatalmi ággal való kapcsolataiban. Egyes tagállamokban világosan meghatározott az alkotmányos képviselet míg másokban a képviselet informálisabb. Van olyan ország, amelyben a bíróságokat a végrehajtó hatalom képviseli; másokban saját magát képviseli speciális szervek, mint például igazságszolgáltatási tanács vagy felsőbb bíróságok útján. A nemzetközi bírói egyesületek a független testületeket pártolják; a tanácsok hatékony eszközt jelentenek arra, hogy az alsóbb szintű bíróságokat bevonják a képviseleti folyamatba, és ezt mind inkább alkalmazzák a tagállamokban.

Hasonlóképpen a csatlakozásra váró államok a bírói képviselet többféle modelljét alkalmazzák: az i gazdasági minisztérium általi képviseletet (Lengyelország, Románia,

közlöny, 2000. március 29. Magyarországon az Alkotmány olyan módon határozza meg a bíróságok funkcióit, ami maga után vonja ennek különválasztását. (A Magyar Köztársaság Alkotmánya, X. fejezet.) és így is értelmezte az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróság 51/1992. (X.23.) határozata (amely kimondja, hogy a bíróságok és a politikai államhatalmi ágak között nem lehetnek politikai kapcsolatok).

⁴³ Az Európa Tanács Ajánlásai, I. alapelv.

Szlovákia⁴⁴, Szlovénia); kizárólag a vezető bíróságok általi képviseletet (Litváni⁴⁵) vagy kizárólagosan az igazságügyi tanács általi képviseletet (Bulgária, Magyarország). Sok ilyen szerv azonban a bíróságoknak csupán informális képviselete (mint például a Cseh Köztársaságban, Észtországban és Lengyelországban), mivel funkcióik nincsenek világosan meghatározva az alkotmányban vagy a törvényekben, és a képviseleti funkciók gyakran ténylegesen megoszlanak a különféle intézmények és személyek között.⁴⁶

Bár a felsorolt modellek mindegyike elvileg hatékony lehet a bíróságok képviseletére, a gyakorlatban a végrehajtó hatalmi ágra való túlzott támaszkodás azzal a kockázattal jár, hogy a bíróságok kisebb prioritást kapnak egy sor olyan kérdés megtárgyalásánál – a költségvetéstől a viták megoldásán át a hatáskörökig –, amelyekben a bíróságok és a végrehajtó hatalom érdekei ütközhetnek. Egy önálló és független hatalmi ágának saját magát kell képviselnie, és nem támaszkodhat a képviseletét illetően más hatalmi ágakra.

C. Rendkívüli és katonai bíróságok

A bírói függetlenség egyik alapvető feltétele, hogy csak a törvény által létrehozott bíróságok legyenek jogosultak az igazságszolgáltatásra.⁴⁷ Ezt az elvet valamennyi csatlakozásra váró ország alkotmánya tartalmazza. Bulgária, Észtország és Szlovénia kifejezetten tiltja a rendkívüli bíróságok létrehozatalát. Litvánia felállításukat a rendkívüli körülményekre korlátozza.

Egyes országokban a végrehajtó hatalomtól nem elegendő mértékben független katonai bíróságok széles körű jogszolgáltatást folytatnak olyan ügyekben, amelyeket polgári bíróságok elé kellene vinni.⁴⁸ A katonai bíróságokat, hagyományosan a formális bírói védelem megkerülésének eszközt, megszüntették Csehországban, Litvániában és Szlovéniában.⁴⁹ Bulgáriában, Romániában és Szlovákiában⁵⁰ a katonai bíróságok továbbra is széles körű hatalommal rendelkeznek, beleértve a rendőrök elleni ügyeket⁵¹ Lengyelországban szintén működnek katonai bíróságok, Magyarországon pedig a katonai bírók a rendes bírósági rendszerhez tartoznak.

⁴⁴ A 2000. februári alkotmánymódosítás szerint igazságszolgáltatási tanácsot állítanak fel, a bíróságokat a miniszter és a legfelsőbb bíróság elnöke képviselné.

⁴⁵ A képviseleti funkció változás alatt áll, egy 1999-es alkotmánybírói határozat nyomán, amely hatályon kívül helyezte a bíróságokra vonatkozó jogszabályok egy részét, amelyeket még pótolni kell.

⁴⁶ Egyes országokban, mint például Észtországban a legfelsőbb bíróság önálló képviselettel rendelkezik.

⁴⁷ Lásd pl. az EU Charta az Alapvető Jogokról, 47. §.; ICCPR, 14. §; ENSZ Alapelvek, 5. §, Emberi Jogok Európai Egyezménye, 6. § (1).

⁴⁸ A katonai bíróságokra a bírói függetlenség azonos követelményei vonatkoznak, mint a polgári bíróságokra. Vö. *Findlay v. Egyesült Királyság*, 1997. február 25-i ECHR ítélet (110/1995/16/706 sz.) Jelentések 1997-1. Lásd a z Ember i Jog o k Főbiztosána k Hivatala , „ A bíróság o k elő tti egyenl ő s é g é s a törvény által felállítot t bíróság elő t t méltányos é s nyilvános tárgyalásra való jog (14. §): 84.04.13. CCPR 13. sz. általános megjegyzés (Általános megjegyzések) (21. ülészak, 1984.)

⁴⁹ Lettország engedélyezi a katonai bíróságokat, de nem hoz t a me g a működés ű k engedélyezéséhez szükséges jogszabályt.

⁵⁰ Szlovákiában a katonai bíróságokat a rendes bírósági rendszer részének tekintik.

⁵¹ Romániában némi javulás következett b e annyiban , ho gy a katon ai bírósá gi ű gy ek ben a Legfelsőbb Bíróság az utolsó fellebbezési fórum.

A katonai bíróságoknak a katonai hierarchián keresztül általában szorosabb kapcsolata fűződik a végrehajtó hatalomhoz, ami kétféle problémát vet fel. Először is az ilyen bíróságokban működő katonai bírák függetlensége kisebb. Másodszer a katonai bíróságok működése csökkenti a függetlenség garanciáival védett polgári bíróságok általi igazságszolgáltatást, vagy pedig egy olyan alternatív fórumot teremthet, amelynek jogszolgáltatása homályosan van meghatározva.

D. Az alkotmánybíróságok szerepe

A törvények és a végrehajtó hatalom által hozott intézkedések alkotmányosságának felülvizsgálata a csatlakozásra váró országok többségében működő új alkotmánybíróságok előjoga;⁵² az elmúlt évtizedben az alkotmánybírósági határozatok fontos szerepet játszottak a bíróságok hatáskörének és függetlenségének meghatározásában.⁵³ Az EU-tagállamok gyakorlatával megegyezően az alkotmánybíróságok a csatlakozásra váró országokban általában a rendes bírósági rendszeren kívül állnak, és nem tekintik őket szoros értelemben vett bíróságnak. A parlament és a végrehajtó hatalom részvétele az alkotmánybírák kiválasztásában ezért általában közvetlenebb, és a bírák mindig korlátozott ideig töltik be a funkciójukat.⁵⁴

Részben a politikai kérdésekkel való szorosabb kapcsolatuk miatt az alkotmánybíróságok és a rendes bíróságok közötti viszony néhány országban problematikus. Ez abból a tisztázatlan kérdésből adódik, hogy érvényesek-e az alkotmánybíróság határozatai a rendes bíróságokra, és a törvények értelmezése az alkotmánybíróságok kizárólagos előjoga-e. Magyarországon a bíróságok képviselői élesen bírálták az Igazságügyi Minisztériumot, mert egy olyan kormányrendeletet javasolt, amely lehetővé tenné az Alkotmánybíróságnak, hogy felülvizsgálja a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatait. A Legfelsőbb Bíróság (Romániában) és az alsóbíróságok (Lengyelországban) elutasították azt a nézetet, hogy az alkotmánybíróság határozatai köteleznék a bíróságokat.

Ha az államok olyan kvázi bírói intézményt állítanak fel, mint az alkotmánybíróság - amely szoros kapcsolatban áll a végrehajtó vagy a törvényhozói hatalommal -, akkor az alkotmánybíróság bíróságok feletti befolyásának ugyanúgy korlátozottnak kell lennie, mint a politikai hatalmi ágak általi befolyásnak, biztosítva, hogy illetéktelenül nem avatkozik bele a bírói ítélelathozatalba. A rendes bíróságok felruházása a bírói felülvizsgálattal (amint Észtországban) csökkenti annak kockázatát, hogy a többi hatalmi ág ezen az úton befolyásolja a bíróságokat.

⁵² Észtországban a Legfelsőbb Bíróság alkotmányos felülvizsgáló kamara, amely gyakorolja az alkotmánybíróság feladatát.

⁵³ Az alkotmánybíróság határozata döntő volt Litvánia bírói igazgatási rendszerének reformjában, míg a hatalom szétválasztásával és a bíróságok függetlenségével kapcsolatos kérdéseket az alkotmánybíróság határozatai tisztázták Magyarországon és Lettországon.

⁵⁴ Észtországban a Legfelsőbb Bíróság alkotmányos felülvizsgáló kamarájának bíráit öt évre választja meg a Legfelsőbb Bíróság a legfelsőbb bírósági bírák közül.

Természetesen, amilyen mértékben az alkotmánybíróság valóságos ítélkező funkcióval rendelkezőnek tekinthető, ugyanúgy garanciákat kell kapnia a függetlenségére, mint a rendes bíróságoknak.

E. Összeférhetlenségi szabályok

A bírói szervezeten kívüli személyi vagy szakmai tagsági viszonyok elkerülhetetlenül felvetik az összeférhetlenség lehetőségét, ami megnehezítheti a bírák számára, hogy pártatlanok maradjanak. Ahol ezek a tagsági viszonyok egy másik hatalmi ághoz fűzik a bírót, ott nehéz lesz valóban függetlennek maradnia, anélkül, hogy veszélyeztetné a bírósági szervezeten kívüli pályáját. A legtöbb norma ezért kifejezetten ajánlja a bírák külső tevékenységeinek korlátozását⁵⁵ bár az ECHR joggyakorlata és az EU-tagállamok gyakorlata nem tartalmaz abszolút tilalmat az ellen, hogy a bírák a politikai hatalmi ágakban dolgozzanak.⁵⁶

A legtöbb csatlakozásra váró ország korlátozza, hogy a bírák tisztséget vállaljanak a végrehajtó hatalomban, a parlamentben vagy a közszolgálatban. Azonban nem minden keresztfoglalkoztatás tiltott; több ország megengedi a bíráknak, hogy az i gazdasági minisztériumban dolgozzanak (Cseh Köztársaság, Lengyelország, Szlovákia). A Cseh Köztársaságban és Szlovákiában a bírák rutinszerűen dolgoznak az i gazdasági minisztériumban, megtartva bírói státusukat; Észtország és Lettország tervezi e gyakorlat bevezetését. Lengyelországban a bírák dolgozhatnak a minisztériumban és továbbra is ítélkezhetnek peres ügyekben; ez a gyakorlat súlyosan aláássa a bírák függetlenségét.

Az összeférhetlenségi szabályok korlátozzák a bíráknak azt a lehetőségét is, hogy választott tisztséget töltsenek be – ez a gyakorlat a tagállamok többségében is, de nem mindegyikben. Általában azoknak a bíráknak, akik választott tisztséget kívánnak betölteni, le kell mondaniuk a bírói tisztségről. Egyes csatlakozásra váró országokba azonban a bírónak csak fel kell függesztenie a szolgálatát (Szlovákia, Szlovénia), és később visszatérhetnek a bírói székbe. Ez elősegíti az illetéktelenül szoros kapcsolatot a többi hatalmi ággal.

Az összeférhetlenségi szabályok ellenére bírák számos országban kinevezhetők különböző bizottságokba vagy választási bizottságokba (Bulgária, Lettország, Lengyelország, Románia) vagy emberi jogi bizottságba (Lettországban, ahol a legfelsőbb bíróság egyik tagja tanácsadó). Nyilvánvalóan az a lehetőség, hogy bírakat beválasszanak bizottságokba, lehetőséget ad a többi hatalmi ágnak, hogy a bírakat nem elfogadható okokból jutalmazzanak vagy büntessenek. Bulgáriában a bizottságok munkájában való részvétel jelentős díjazással járhat, ami növeli a illetéktelen ösztönzések és befolyásolások lehetőségét. A bizottsági munka lehetőleg ne járjon díjazással.

⁵⁵ UCJ, 7.§ (1). ENSZ Alapelvek, 8. §, azt javasolja, hogy a bírák egyesülési és gyülekezési jogát annak a követelménye határolja be, hogy "őrizték meg hivataluk méltóságát és a bírói kár pártatlanságát és függetlenségét". Ugyanezek a normák nem zárják ki a bírói szervezeteket. UCJ, 12. §, ENSZ Alapelvek, 9. §.

⁵⁶ Lásd pl. *Ettl v. Ausztria*, az ECHR 1987. április 23-i ítélete (12/1985/98/146. sz.), A 117, 38. szakasz; *Engel és társai v. Hollandia*, az ECHR 1976. november 23-i ítélete, A 22.

A csatlakozásra váró országokban általános – amint a tagállamokban is –, hogy a bírák nem lehetnek tagjai politikai pártoknak, és nem fejthetnek ki politikai tevékenységet. Bár a párttagság tilalmát a kommunista múltra adott reakcióként vezették be, a tilalmat ma is a függetlenség valódi garanciájaként értékelik. A bírák politikai kapcsolataira vonatkozó korlátozások a tagállamokban is szokásosak. Nincs ilyen tilalom a Cseh Köztársaságban⁵⁷ és Szlovéniában.

Minden csatlakozásra váró ország korlátozásokat alkalmaz a bírák külső gazdasági és szakmai tevékenységére; valamennyien lehetővé teszik, hogy irodalmi, tudományos vagy művészeti munkát végezzenek. Ezek a rendelkezések összhangban állnak a nemzetközi normákkal és általában hozzájárulnak ahhoz, hogy biztosítsák a bírák pártatlanságát és azt, hogy annak is látsszanak.

Vagyonbevallás: Bár erre nincsenek nemzetközi vagy európai normák, a vagyonbevallás hatékony módja lehet a bírák szigorúbb beszámoltathatóságának és a korrupció elleni harcnak, anélkül, hogy sértenék függetlenségüket. A bírói jövedelem átláthatóságának növelése és a korrupció megakadályozása érdekében egyes csatlakozásra váró országok valamennyi bíróra érvényes elfogadható vagyonbevallási szabályokat vezettek be (Litvánia, Lengyelország, Szlovákia). Ez különösen fontos azokban az országokban, ahol a bírói korrupcióra vonatkozó állítások viszonylag gyakoriak. Egyes országokban azonban a jelenlegi vagyonbevallási szabályok nem elegendőek (Bulgária, Románia). Romániában például a bírácoknak pályájuk elején és végén *titkos* pénzügyi bevallást kell tenniük; ez nyilvánvalóan kevésbé járul hozzá a korrupció megfékezéséhez mindaddig, amíg az eredményét nem teszik közzé. Szlovéniában és a Cseh Köztársaságban nincsenek vagyonbevallási követelmények.

III. A BÍRÓSÁGI RENDSZER IGAZGATÁSA ÉS A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG

A. Az igazgatási felelősség helyszínei⁵⁸

Hacsak a bíróságok igazgatásáért felelős szerveket meg nem akadályozzák abban, hogy hatalmukat felhasználják a bírák döntéshozatalának befolyásolására, a bírói függetlenség egy idő után sérelmet szenved. Ha az igazgatási hatalmat egy másik hatalmi ág gyakorolhatja, ez szükségtelenül növeli a törekvéseket és a lehetőségeket, hogy éljenek az illetéktelen befolyással. A független szervek öngazgatási hatalommal való felruházása átlátható eljárás mellett csökkenti a politikai beavatkozás veszélyét, de továbbra is lehetővé teszi a politikai képviselőt, amely ösztönzi a beszámoltathatóságot.

A tagállamokban nincs konszenzuson alapuló gyakorlat, hogy miként kell igazgatni a bírói szervezetet. Egyes tagállamokban a bírósági szervezet a végrehajtó hatalom

⁵⁷ Kivéve az alkotmánybírákat, akik nem lehetnek párttagok.

⁵⁸ Ez a fejezet alapvetően az igazgatás általános kérdéseiről felelős szervekkel foglalkozik. Az önkormányzat specifikus kérdéseit – mint a kinevezések, az ügykezelés, a fegyelmi eljárások és a költségvetés – más fejezetekben vizsgáljuk, és ehelyütt csak érintőlegesen említjük.

igazgatása alatt áll; másokban önmaga látja el az ezzel kapcsolatos feladatokat, speciális szerveken vagy a felső bíróságokon keresztül. A nemzetközi normák között nincs konszenzus az igazgatás ajánlott formáját illetően, egyesek kifejezetten a bíróságoknak egy független, a bírákat képviselő szerv általi igazgatása mellett szállnak síkra⁵⁹ míg mások csupán azt tartják szükségesnek, hogy az igazgatást olyan módon szervezzék meg, ami nem sérti a bírák függetlenségét, de nem neveznek meg valamilyen egyértelmű preferálandó módszert,⁶⁰ illetve különböző modelleket engednek meg⁶¹

A csatlakozásra váró országok többféle modellt alkalmaznak:⁶² az igazságügyi minisztérium általi igazgatás (Cseh Köztársaság, Észtország, Lettország,⁶³ Szlovákia⁶⁴); a minisztérium és legalább bizonyos mértékben az igazságszolgáltatási tanács általi igazgatás (Bulgária, Lengyelország, Románia, Szlovénia⁶⁵) és az igazságszolgáltatási tanács általi igazgatás (Magyarország). Litvániában a helyzet kialakulatlan az 1999. évi alkotmánybírósági határozat nyomán, amely ugyan hatálytalanította a bírósági törvény bizonyos részeit, de még nem történt meg ezek pótlása; ideiglenesen, az új bírósági törvény elfogadásáig a tanácsadói szerepet betöltő Bírói Tanács vett át bizonyos irányítási feladatokat.

Valamennyi állam legalább bizonyos igazgatási feladatokat ruház a bíróságok elnökeire vagy a bírósági tanácsokra; az igazgatási felelősséget azonban még nem vették át teljesen a végrehajtó hatalomtól, és a költségvetésért való felelősség jelentős mértékben a törvényhozói és a végrehajtói ág kezében maradt.⁶⁶ Amint a tagállamok tapasztalatai mutatják, mindegyik rendszer alapján működtethető független bírói szervezet, amíg az igazgatási szervnél átlátható eljárásokkal elejét veszik annak, hogy beavatkozzanak a bíró alapvető ítélezési függetlenségébe.

1. Alapvetően az igazságügyi minisztérium általi igazgatás

Egyes csatlakozásra váró országokban az igazságügyi minisztérium a bírósági szervezet elsőrendű irányítója (Cseh Köztársaság, Észtország, Lettország, Szlovákia). Ez a modell lehetővé teszi a végrehajtó hatalom számára, hogy közvetlenül, legálisan és hivatalo

⁵⁹ ECSJ, 6. §.

⁶⁰ UCJ, 11. § (1), de megjegyezve, hogy "ahol ezt nem biztosítják ... a kialakult és bevált hagyományokon alapuló módokon, ott a bírói függetlenséget ... független szervek valósítanak meg, amelyek jelentős bírói képviselést tartalmaznak." Uo. 11. § (2).

⁶¹ Európa tanácsi Ajánlások, 2. § (c).

⁶² Ez a lista hasonló a bírói szervezet képviselétére vonatkozóhoz, s bár egyes országok, mint például Szlovénia szétválasztják ezeket a funkciókat, de általában egyazon szervezetben valósulnak meg.

⁶³ A Bírói Konferencia nevű önkormányzatai szervezetei ugyan csak nagyon korlátozott tanácsadói és választási jogkörrel rendelkeznek. Vizsgálja a bírói gyakorlattal kapcsolatos kérdéseket, és kéréseket terjeszt a Legfelsőbb Bíróság plénumához jogalmazási ügyekben, megválasztja a Bírói Minősítő Tanács és a Bírói Fegyelmi Tanács tagjait.

⁶⁴ Szlovákia a közelmúltban módosította az alkotmányt oly módon, ami szükségessé teszi a bíróságok igazgatási felügyeletének reformját, de a szükséges végrehajtási törvényeket még nem fogadták el.

⁶⁵ Szlovénia rendszere felosztja az adminisztratív felelősséget a bírói tanács, az igazságügyi minisztérium és a legfelsőbb bíróság között.

⁶⁶ A költségvetési hatáskörökről részletesen a IV. fejezetben lesz szó.

mandátumán túllépve befolyásolja a bírói ítélezést, a tisztán adminisztratív döntések irányításán keresztül, jogilag és hivatalos mandátumán túl is.

Egyes országokban az igazságügyi minisztérium más szervek mellett tölt be fontos szerepet (Lengyelország, Románia, Szlovénia), ami lehetőséget ad a végrehajtó hatalom illetéktelen beavatkozására a bíróságok igazgatásába. Lengyelországban például bírósági elnökök adminisztratív felügyelete, az ügyhátralék vizsgálata és a bírói szervezet költségvetési tervezetének kidolgozása is az igazságügyi minisztérium feladata. Szlovéniában az igazságügyi miniszter, aki csak korlátozott felügyeleti jogkörrel rendelkezik a bíróságok elnökeinek igazgatási tevékenysége fölött, a közelmúltban megpróbálta kiterjeszteni hatáskörét a bíróságok tevékenységének hatékonyságára⁶⁷, ami lehetőséget teremtett volna a végrehajtó hatalom számára, hogy szelektíven vizsgálja a bíróságokat. Romániában a bírák azt közölték, hogy a minisztérium ellenőrei megfélemlítik őket és beavatkoznak az ítélezési függetlenségükbe azáltal, hogy megvizsgálják a dossziékat, ellenőrizendő a törvények pontos alkalmazását.⁶⁸

2. Igazságügyi tanács általi igazgatás

A hatalmi ágak valamelyike általi irányítás egyik alternatívája a teljesen független testületek felállítása, amelyek nem tartoznak egyik hatalmi ághoz sem. Franciaországhoz és Olaszországhoz hasonlóan a csatlakozásra váró országok többsége igazságszolgáltatási tanácsot állított fel – általában az egyes hatalmi ágak által kinevezett vagy megválasztott tagokból – a bírói szervezet bizonyos funkcióinak igazgatására. Egyesek – Bulgária, Magyarország, Lengyelország, Románia és Szlovénia – a tanácsokat különböző mértékben, jelentős hatalommal ruházták fel.

A tanácsok, bár az igazgatási függetlenség biztosításának nem egyedüli eszközei, korlátozhatják a végrehajtó és a törvényhozó hatalom szerepét a bíróságok mindennapi munkájában, elhárítva ezáltal a külső befolyásolás egyik fő eszközét, de lehetővé téve eközben a bírói szervezeten kívüli nézetek és érdekek bizonyos képviselését. A nemzetközi bírói szervezetek a bírákat képviselő független testületeket ajánlják a bírói függetlenség biztosításának leghatékonyabb módjaként,⁶⁹ és több EU-tagországban működnek ilyen tanácsok.

Ám a tanácsok nem minden csatlakozásra váró országban működnek azonos módon. A tanács szervezeti kialakítása befolyásolja a bírói függetlenség biztosítására vonatkozó képességét – sok tanács (mint például Bulgáriáé) nem rendelkezik elégséges erőforrással

⁶⁷ A Legfelsőbb Bíróság, a Bírói Egyesület és a Bírói Tanács tiltakozása javaslatának visszavonására kényszerítette a kormányt.

⁶⁸ Öt helyi bírótól származó információ, 2001. április; a Nyitott Társadalom Intézet kerekasztal-beszélgetése résztvevőinek nyilatkozata, 2001. március 26., Bukarest. Magyaróczy megjegyzi a *Nyitott Társadalom Intézetének több csatlakozásra váró országban tartott kerekasztal-értekezletein az országjelentések tervezeteinek véleményezésére kéri fel a résztvevőket. Szakértőkkel képviseltetik magukat a kormány, az EU delegáció, a bírói kar és a civil társadalom szervezetei. Az erre az értekezletre vonatkozó hivatkozások nem értendők valamely résztvevő álláspontja elfogadásának.*

⁶⁹ UCJ, 11. § (2); ECSJ, 6. §.

vagy személyzettel ahhoz, hogy átvegye a korábban nagy létszámú jelentős minisztériumi állomány által kezelt igazgatási hatásköröket. Magyarország a saját tanácsát szinte kizárólagos hatáskörrel ruházta fel, négy további ország pedig felosztotta az igazgatási hatáskört a tanács és az igazságügyi minisztérium között. Más csatlakozásra váró országokban a tanácsok csak igazgatási, felügyeleti, fegyelmi vagy tanácsadó funkciókat látnak el.

a. Csaknem kizárólagos hatáskörrel rendelkező tanácsok: Magyarország

A spektrum egyik végén Magyarország áll nagy hatalmú Országos Igazságszolgáltatási Tanácsával, amely átvette a bíróságokkal kapcsolatban korábban az Igazságügyi Minisztérium által gyakorolt funkciók nagy részét. A Tanács felelős a bíróságok igazgatásával kapcsolatos feladatok ellátásáért, a bírák kiválasztásáért, előléptetéséért értékeléséért és képzéséért; a bírósági elnököknek és tanácsoknak is van bizonyos felelőssége. Az OIT költségvetési felelőssége jóval korlátozottabb; beterjeszti a kormányhoz a bíróságok költségvetési tervezetét.

Egyes bírálók szerint a – nagy létszámú személyzettel rendelkező – OIT tevékenység túlon túl bürokratikus, és valójában növeli a bírák adminisztratív terheit. Bizonyos vélemények szerint az OIT Hivatala rendelkezik a valóságos hatalommal és nem maga a Tanács. A Hivatal munkatársai közül sokan korábban az Igazságügyi Minisztériumban dolgoztak, és mentalitásuk egyes vélemények szerint még tükrözi az előző rendszert, amikor a bíróságok egyértelműen alá voltak rendelve a minisztériumi bürokráciának.

b. Széles hatáskörrel rendelkező tanácsok: Bulgária, Lengyelország

A maximális jogkörűt lefelé haladva, két ország állított fel a bíróságok függetlenségét illetően széles hatáskörrel rendelkező igazságszolgáltatási tanácsot. A bolgár Legfelső Igazságügyi Tanács igen széles formális hatáskörrel rendelkezik: meghatározza a bírák létszámát, beterjeszti a kormányhoz a bíróságokra vonatkozó költségvetési tervezet, felterjeszti a köztársasági elnökhöz a jelöltjeit a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnöki tisztségére, és a bíróságok fegyelmi szerveként működik. Tanács jelöli és felmenti a bírákat és a főügyész kérelmére felfüggesztheti a bírák mentelmi jogát. A bulgáriai Tanács azonban a teljes igazságszolgáltatást képviseli, az ügyészeket és a vizsgálóbírákat is beleértve. Ráadásul a Tanács csak alkalmanként ül össze, s létszáma és költségvetése igen korlátozott, ami kinyitja a kaput a nagyobb erőforrásokkal rendelkező végrehajtó hatalom előtt. A minisztérium számos igazgatási funkció fölött tényleges ellenőrzést gyakorol, és az igazgatási hatáskör kétféle forrása bizonyos területeken zavarokat okoz.

A lengyel Országos Igazságszolgáltatási Tanács kisebb hatalommal rendelkezik, mint bulgáriai megfelelője. Hatásköre van bizonyos személyzeti és bírói álláshelyekkel kapcsolatos ügyekben, mint például a bírói tisztségekre való pályázatok elbírálása, javaslattétel a köztársasági elnök részére a kinevezésekre és döntés a bírák áthelyezéséről. A költségvetésekért való felelősség, a bírósági elnökök felügyelete és a képzés továbbra is az Igazságügyi Minisztérium hatáskörébe tartozik.

c. Vegyes rendszerek: Szlovénia

Szlovéniában a bíróságok igazgatása megoszlik a Legfelsőbb Bíróság, az Igazságügyi Minisztérium és az Igazságszolgáltatási Tanács között. A Tanács dönt a bírói karral kapcsolatos legfontosabb személyzeti és álláshelyekkel kapcsolatos kérdésekben; a Legfelsőbb Bíróság terjeszti a kormány elé a bíróságok költségvetését, de a Tanács a Parlament részére tanácsadói véleményt ad a költségvetésről.

d. Korlátozott hatáskörű tanácsok: Litvánia, Románia

Más országok olyan tanácsokat állítottak fel, amelyek igazgatási hatásköre – és a bírói függetlenség biztosítását szolgáló hatalma – korlátozottabb. Litvániában a Bírák Tanácsa javaslatokat terjeszt a köztársasági elnök elé a bírák kinevezéséről, előléptetéséről, áthelyezéséről és felmentéséről, és megválasztja a Bírák Vizsgáló Bizottságának tagjait. Ha egy bírótól erre vonatkozó panaszt kap, akkor a Tanács megvizsgálja, hogy sérült-e a bírói függetlenség. A tervezett bírósági törvény jelentősen kiszélesítené a Bírák Tanácsa és az új Országos Bíróság igazgatási hatáskörét, nagymértékben csökkentve a végrehajtó hatalom befolyását. Új bírósági törvény hiányában a Tanács valamivel szélesebb körű tevékenységet fejt ki, mint amit hivatalos felhatalmazása megengedne.

Romániában a Legfelsőbb Bírói Tanács fegyelmi szervként működik és a köztársasági elnök elé terjeszti a kinevezendő bírák névsorát, de nem rendelkezik további igazgatási vagy felügyeleti hatáskörrel, ami az Igazságügyi Minisztérium kezében marad.

e. Konzultatív tanácsok: Szlovákia

Szlovákia Bírói Tanácsa tisztán tanácsadó szerv; a bírói függetlenséget erősítő képessége a közvéleménytől és a hatalmi ágak közötti kapcsolatoktól függ. Az Alkotmány közelmúltban szentesített módosítása a Tanács hatáskörét kibővíti a bírójelöltek kijelölésével, a bírák kinevezésével és áthelyezésével; a bírák felmentésére vonatkozó javaslatlétellel és a fegyelmi bíróságok felállításával. Az erre vonatkozó törvényt azonban még nem hagyták jóvá, és a Tanács új hatáskörének pontos terjedelme még nem világos.

f. A bírói tanácsok összetétele

Amilyen változatos a tanácsok hatásköre, ugyanolyan sokféle alakulásuk módozata, ami jelentős befolyással lehet függetlenségükre és hatékonyságukra. Ha a tanács célja nyilvánvalóan a politikai hatalmi ágak befolyásának minimalizálása, akkor nyilvánvalóan nem célszerű feltöltésük közvetlenül a kormánynak vagy a parlamentnek lekötöztetett jelöltekkel.

A tanácsok többségének vegyes az összetétele – a bírákon kívül az ügyészek, ügyvédek és állami tisztségviselők valamilyen kombinációja – és a hatalmat megosztják a tagoknak a bírói szervezet, a végrehajtó és a törvényhozói hatalom képviselői közül történő kiválasztással. Ez biztosítja a beszámoltathatóságot a politikai hatalmi ágak érdemi részvétele által, és ez a függetlenség mércéje a bírói szervezet szempontjából. Egyes tanácsokban többségben vannak a bírák (Magyarország 10:5;⁷⁰, Litvánia valamennyi;⁷¹

⁷⁰ A Legfelsőbb Bíróság választ egy delegátust, és kilenc bírót választanak a bírák megyei szinten szervezett ösbírói értekezletein. A Tanácsnak öt állandó nem bíró tagja van: az igazságügyi miniszter, a legfőbb ügyész, az Országos Ügyvédi Tanács elnöke és az Országgyűlés két tagja.

Lengyelország 17:8;⁷² Románia 10:5⁷³ Szlovénia 6:5⁷⁴), míg Bulgáriában a bírának csak kisebbségi képviselője van.⁷⁵ Olyan tanács felállítása, amelyben többségben vannak a végrehajtó vagy a törvényhozói hatalom képviselői, megghiúsíthatja azt a célt, hogy az adminisztratív funkciókat elválasszák a politikai hatalmi ágaktól.

Egyes országok (Magyarország, Litvánia, Szlovénia) biztosítják a teljes bírói kar képviselőjét – ez az eljárás csökkenti a bírói függetlenségbe való illetéktelen belső beavatkozás veszélyét, azáltal, hogy a bármely szinten lévő bírák kifejtetik véleményüket az igazgatási vagy szabályalkotó testületben –, míg Románia aránytalanul nagy súlyt helyez a felső bírákra, ami nem csökkenti a bírósági szervezeten belüli beavatkozás kockázatát.

IV. PÉNZÜGYI AUTONÓMIA ÉS A FINANSZÍROZÁS MÉRTÉKE

A. Költségvetési folyamat

Egy adott országnak a bírói függetlenséggel kapcsolatos alkotmányos rendjétől függetlenül, a bíróságok működési szabadságát súlyosan veszélyeztetheti, ha anyagi ellátottságuk más hatalmi ágaktól függ. A parlament megváltoztathatja a bíróságok finanszírozását; a kormány egyenesen eloszthatja a pénzalapokat a bíróságok között. Bár normális – és az európai gyakorlattal⁷⁶ is teljesen összhangban áll –, hogy a bíróságok a pénzt kizárólag parlamenti költségvetésbe beállított összegek és a kormány általi kifizetések útján kapják, ezek a folyamatok felhasználhatók a bíróságok megbüntetésére vagy megjutalmazására - adott bírók magatartása alapján. Annak pusztán lehetősége, hogy ez megtörténhet, elveheti a bírák kedvét attól, hogy más hatalmi ágak érdekeibe ütköző ítéleteket hozzanak.

A csatlakozásra váró országokban a bíróságok költségvetésének meghatározásáért és az egyes bíróságokhoz történő szétosztásáért általában ugyanaz a szerv felel, mint amelyik

⁷¹ Valamennyi tag bíró, a végrehajtó hatalomnak azonban lehet valamennyi befolyása a Tanács összetételére, mivel a köztársasági elnök és az igazságügyi miniszter 2-2 bírót delegál a Tanácsba.

⁷² Négy tagot delegál a Szejm, és kettő-kettőt a Szenátus és az igazságügyminiszter.

⁷³ Romániában a Tanács képviseli a magisztrátust, beleértve az ügyészeket. Ilyen összefüggésben indokolt, hogy a bírák csak a képviselő egy részével rendelkeznek – bár természetesen a bírák és az ügyészek közös igazgatása sajátos problémákat vet fel a bírói függetlenségre nézve.

⁷⁴ Öt jogászt a Nemzetgyűlés választ meg.

⁷⁵ A 25 tagú Tanácsban a magisztrátust 13-an képviselik, de ez magában foglal bírákat, ügyészeket és vizsgálóbírókat, így csak mintegy hat bíró van közöttük (beszámítva a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság hivatalból tag elnökeit). A 12 nem magisztrátusi hely közül 11-et a Parlament választ meg, a legfőbb ügyész hivatalból tag; ily módon a törvényhozásnak vagy a végrehajtó hatalomnak lekötelezett tagok egyértelmű többségben vannak.

⁷⁶ A nemzetközi normák nagyrészt nem szólnak a bíróságok szerepéről a költségvetési folyamatban. Az ENSZ Alapelvek 7. § csak annyit tartalmaz, hogy az államnak megfelelő erőforrásokat kell biztosítani, de nem ajánl konkrét eljárást. Az UCJ előírja, hogy a bírói szervezet az anyagi támogatásával kapcsolatban „részlet vehessen a döntésekben, vagy hallathassa a hangját”. 14. §.

rendes bírósági rendszer adminisztratív működését szabályozza⁷⁷ Ennek megfelelően, ahol az igazságügyi minisztérium teljes vagy megosztott igazgatási ellenőrzést gyakorol a bíróságok felett, ott megállapítja a bíróságok költségvetését, pénzeket utal ki az egyes bíróságokhoz és ellenőrzi e források elköltésének módját (Cseh Köztársaság, Észtország, Lettország, Lengyelország, Románia, Szlovákia).

Ahol az igazságszolgáltatási tanácsok jelentős igazgatási ellenőrzést gyakorolnak bíróságok felett (Bulgária, Magyarország), ott jelentős mértékben részt vesznek a költségvetési folyamatban. Magyarországon az Országos Igazságszolgáltatási Tanács tervezi meg a bíróságok költségvetését és terjeszti be a kormányhoz. A kormányt nem köti az OIT tervezete, bár az Országgyűlés előtt indokolnia kell, hogy miért tért el az OI javaslatától.⁷⁸ Bulgáriában a bírói szervezet költségvetési tervezetét a Legfelsőbb Bírói Tanács állítja össze. A bolgár Alkotmánybíróság határozata szerint a kormány változtatás nélkül köteles beépíteni a Tanács javaslatát a költségvetési tervezetbe és beterjeszteni a Nemzetgyűlés elé. A kormány azonban megfogalmazhatja saját javaslatait és ellenvetéseit, és a gyakorlatban a Parlament elfogadja a kormány által beterjesztett verziót.

Szlovéniában a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács és a Legfelsőbb Bíróság megosztja a költségvetési kérdésekkel kapcsolatos felelősséget: a költségvetést a Legfelsőbb Bíróság állítja össze és terjeszti a kormány elé; a parlamenti vita alatt a Legfelsőbb Bíróság és Tanács képviselői vesznek részt az illetékes parlamenti bizottság ülésein. Litvánia átmeneti állapotban van, a bíróságok költségvetésüket közvetlenül a Pénzügyminisztériumhoz terjesztik be.

Nincs arra vonatkozó bizonyíték, hogy ezek a modellek hatékonyabb képviseletet biztosítanak a bírói szervezet anyagi érdekeinek, mint más módszerek. A tanács egyetlen országban sem gyakorol tényleges ellenőrzést a bírói szervezet egészének költségvetési tervezete fölött, és természetesen a költségvetésekről végül a törvényhozás dönt. A bírák egyik országban sem rendelkeznek képviselettel abban a döntő szakaszban, amikor a költségvetést a kabinet tárgyalja. Szlovéniában például 1998-ban az igazságügy-miniszter ellenkezése, hogy részt vegyen a költségvetés megtárgyalásában, csaknem a helyi és a megyei bíróságok bezárásához vezetett.

Világos és részletes védelem útján kell megakadályozni, hogy a finanszírozást bírák megbüntetésére vagy ítékezésük megbénítására alkalmazzák. Ha a költségvetési tervezetek kidolgozása egy független testület – mint az igazságügyi tanács – felelőssége, ez csökkentheti a végrehajtó hatalom lehetőségét a bírói függetlenség csorbítására. finanszírozást továbbra is a parlament hagyja jóvá, de az olyan megoldások, mint a

⁷⁷ A legtöbb csatlakozásra váró országban a magasabb bíróságoknak külön költségvetési fejezetük van (kivéve a Cseh Köztársaságot); az alkotmánybíróságoknak valamennyi csatlakozásra váró országban önálló költségvetési fejezetük van. Litvániában az Alkotmánybíróság határozatot hozott, amely szerint a bíróságok pénzügyi függetlensége érdekében a kormánynak önálló költségvetést kell kialakítania számukra, nem pedig az Igazságügyi Minisztériumon keresztül finanszírozni őket. Az Alkotmánybíróság 1999. december 21-i határozata, Hivatalos Közlöny, 1999. 109. sz. 3192.

⁷⁸ Jelentések szerint a kormány nem mindig tesz eleget e követelménynek.

kötelező minimális finanszírozási szintek vagy a több éves vagy tömb szerű pénzkiutalások korlátozhatják a törvényhozói beavatkozás lehetőségét.

Ahol a bírák számottevő részvétele nélkül dolgozzák ki a költségvetéseket, ott a vezető politikusoknak nyilvánosan demonstrálniuk kell kiállásukat a bíróságok finanszírozásának depolitizálása mellett, megfelelő törvényhozói és kormányzati intézkedésekkel. A politikai államhatalmi ágak kötelezzék el magukat meghatározott finanszírozási szint vagy a finanszírozás meghatározásának konkrét vagy objektív szabályai mellett, amelyekkel a kérdés kikerül a politika hatásköréből. A magas szint átláthatóság és a bírónak a költségvetések kidolgozásában való jelentősebb, rendszeres részvétele minden szinten megnehezítené azoknak a dolgát, akik költségvetési nyomás révén próbálják befolyásolni a bírói szervezetet.

Nincs egyértelmű norma a bírói szervezet finanszírozásának megfelelő szintjére a költségvetés százalékában. Lehetőség lenne olyan normát meghatározni, amely védelmet biztosít a finanszírozási szintek önkényes csökkentésével szemben.⁷⁹ Bár nehéz egy közös megközelítési módot meghatározni, az elmúlt évtizedekben egyetlen EU-tagállam sem csökkentette a bíróságok igazgatására vonatkozó költségvetését.⁸⁰ (Ebben a tekintetben megjegyzendő Lengyelország példája: a bírósági szervezet aránya a folyó költségvetésben – 1,37% – a jövő évi költségvetésben 1,29%-ra csökken.) De még azokban a csatlakozásra váró országokban, amelyekben a bírói szervezet finanszírozása stabil volt, a finanszírozás effektív összege csökkent, mivel a bírák számának növekedésével és a bíróságok ügyszámának drámai emelkedésével a költségvetési juttatások növekedése nem állt arányban.

B. Munkakörülmények

A nemzetközi normák előírják a bíróságok zökkenőmentes működéséhez szükséges megfelelő finanszírozást⁸¹ és a tagállamok gyakorlata összhangban van ezekkel a normákkal. Nyilvánvaló, hogy a jól képzett, tájékozott, gyakorlott és nem túlterhelt bírák jobban ellen tudnak állni az illetéktelen befolyásolásnak, mint kevésbé kompetens kollégáik. A rossz munkakörülmények veszélyeztethetik a bírói függetlenséget; egyes esetekben a munkakörülmények olyan rosszak, ami drámai mértékben rontja a bíróságok hatékonyságát, növeli a korrupciós törekvéseket az alacsony hatékonyságú és túlterhelt bíróságok megkerülésének eszközeként, és ezáltal nagyobb lakossági és politikai támogatást hív életre a bíróságok működésének szorosabb ellenőrzésére. A rossz munkakörülmények ezenkívül csökkenthetik a bírák képességét, hogy megvédjék függetlenségüket, arra kényszerítik őket, hogy túl sok energiát fejtsenek ki az adminisztráció alapvető fenntartására, és fenyegetheti pártatlanságukat azáltal, hogy függővé teszi őket külső felek támogatásától.

⁷⁹ Vö. UCJ, 13.§ (1); ECSJ, 8.§.

⁸⁰ Giuseppe Di Federico, a Bolognai Egyetem Országos Kutatási Tanácsa Bírósági Rendszereket Kutató Intézete igazgatójának információja.

⁸¹ Lásd ENSZ Alapelvek, 7 §; UCJ 14. §.

Bár a csatlakozásra váró országokban az elmúlt évtizedben általában emelkedtek a bírói fizetések, azok a feltételek, amelyek között a bírák ellátják feladataikat, továbbra is rosszak. Sok bíró dolgozik minimális felszereltségű, leromlott irodában, kevés támogatást kapva a bírósági segédszemélyzettől; egyes esetekben még az alapvető jogi szövegek, mint például a hivatalos közlönyök sem állnak rendelkezésre. Románia egyes vidékein például négy-hat bíró osztozik egy irodán. Bulgáriában, Lettországon, Litvániában és Szlovákiában is rendkívül rosszak a munkakörülmények, Lengyelországban pedig a kisebb bíróságok felszereltsége sokkal jobb, mint a nagyoké. Valamennyi tagjelölt ország rossz munkakörülményekről ad hírt. Az egyes országokon belül is jelentős különbségek mutatkoznak a bíróságok között, de általában a legnagyobb helyhiánnyal a fővárosokban működő bíróságok küzdenek.

Az egy bíróra jutó átlagos ügyszám 1990-hez képest szinte minden országban nagymértékben növekedett. A bíróságok által kezelt ügyek számának hatalmas mértékű növekedésével sem a létszám, sem az anyagi források, sem pedig a technikai korszerűsítés nem tartott lépést. Lettországon a nagy ügyszám és az ebből eredő ügyhátralék nagyban hozzájárul az eljárási garanciák szokásossá vált megsértéséhez (mint a fellebbezési határidő és az előzetes letartóztatások esetében), gyengítve a közvélemény bíróságok munkájával kapcsolatos támogatását.⁸²

Úgy tűnik, hogy a csatlakozásra váró országoknak eddig zömmel nem sikerült bepótolniuk a kommunizmus évtizedei alatt elmaradt beruházásokat. Részben ennek következtében a bíróságok elfogadhatatlanul rossz hatékonyságúak, ki vannak téve a korrupciónak és ezen keresztül függetlenségük megsértésének is. Lengyelország és különösen Magyarország némi előrehaladást ért el e problémák leküzdésében, de a feltételek náluk is rosszak.

C. Javadalmazás

A megfelelő fizetés jelenti a szükséges védelmet annak kockázata ellen, hogy az elszegényedett bírák rákényszerüljenek az igazság eladására, megélhetésük érdekében; ezenkívül a fizetés gyakran összefügg a társadalmi megítéléssel, ami hozzájárulhat a bírák megvédéséhez az illetéktelen befolyásolási kísérletekkel szemben, különösen a peres felek részéről. Bár a bírói fizetéseknek nem kell pontosan megfelelniük a politikai államhatalmi ágakban szokásos fizetéseknek, jó érv, hogy az azonos fizetések biztosítása hatékonyan erősíti a hatalmi ágak közötti egyenlőség szellemét. A nemzetközi normák felhívják a figyelmet arra, hogy a fizetések „legyenek összhangban a szakma méltóságával”,⁸³ vagy egyszerűen legyenek „megfelelők”.⁸⁴ A fizetéscsökkenés elleni védelmet azonban a tagállamokban általában nem biztosítják.⁸⁵

⁸² Bár a régióban jelentősek a különbségek, a megnövekedett ügyszám miatt az ügyhátralék problémája bizonyos mértékben mindegyik országot sújtja. Észtországban az ügyhátralék a z orosz z nemzetiségű lakosság helyzetével van kapcsolatban, mivel a zömmel oroszok lakta észak-keleti iparvidéken aránytalan számú bírói állás betöltetlen, s ennek következtében az ott szolgálatot teljesítő bírák rendkívül túlterheltek. Magyarországon és Lettországon a fővárosok szenvednek a leginkább a nagy túlterheltségtől.

⁸³ Európa tanácsi Ajánlások III. 1.b. Alapelv.

A bírói fizetések az összes csatlakozásra váró országban jelentősen növekedtek az elmúlt tíz évben és ma többé-kevésbé összehasonlíthatók a parlamenti képviselők vagy a vezető beosztású köztisztviselők fizetésével.⁸⁶ Lettorszában például a legfelsőbb bírósági bírák fizetése azonos az első fizetési osztályba tartozó köztisztviselők maximális fizetésével, míg a megyei bírósági bírák ennek 85%-át kapják. A fizetéseket a bíró szintjétől függő pótlékok egészítik ki, bár előfordul, hogy a bírák nem kapják meg a nekik járó pótlékok egészét. Különösen Lengyelországban és Szlovéniában panaszozzák a bírák, hogy fizetésük nincs arányban a beosztásukkal járó felelősséggel.

V. A BÍRÓI HIVATAL

A bírók pályáját szabályozó eljárásokat – a kinevezéstől a különböző előléptetéseken át a nyugállományba vonulásig – határozottan külön kell választani a politikai szempontoktól; azonban amennyiben nincsenek megfelelő biztosítékok, a bíró pályáját elkerülhetetlenül befolyásoló döntésekhez tartozó mérlegelés lehetőséget nyújt a többi szereplőnek, hogy a bírakat ítéleteik alapján büntesse vagy jutalmazza.

A. Kiválasztási folyamat

A bírák kiválasztásának tisztán politikai folyamata a bírói szervezetet illetéktelenül eltorzíthatja a kiválasztást irányító testület javára, különösen, ha ez a testület folyamatos intézményes befolyást gyakorol a bírák pályafutására. Ha azonban megtagadják a politikai hatalmi ágaktól, hogy bármilyen beleszólásuk legyen a bírák kiválasztásába, ez elszigeteli a bírói kart a demokratikus társadalomtól, amelyet szolgál – a potenciális beleszólás viszonylag kisebb, mivel a kiválasztás egyoldalúsága nem korlátozza a bírói munka későbbi függetlenségét. Az EU tagállamok gyakorlata és a nemzetközi normák nem tiltják a politikai hatalmi ágak beleszólását a bírák kezdeti kiválasztásába.⁸⁷

⁸⁴ ENSZ Alapelvek 11. §; ECSJ, 8. § (ahol a megfelelő azt jelenti, hogy “biztosítani kell a bíró tényleges gazdasági függetlenségét...”)

⁸⁵ Csak Írország alkotmánya tiltja a bírók fizetésének csökkentését. Ernst Markel, az osztrák Legfelsőbb Bíróság elnökének információja.

⁸⁶ Lengyelországban a bírák, akik a parlament tagjainál kisebb fizetést kapnak több, mint ötszáz keresetet intéztek a bíróságokhoz és az Alkotmánybírósághoz, hivatkozva az Alkotmány előírásaira és követelve, hogy a bírók fizetése feleljen meg hivataluk méltóságának és felelősségüknek, s utaltak arra, hogy az alkotmány előírásai értelmében a különböző hatalmi ágakban a fizetéseknek egyenlőeknek kell lenniük. A kérdés felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság nem állapított meg törvénysértést.

⁸⁷ Lásd *Campbell and Fell v. Egyesült Királyság*, az Európai Emberi Jogi Bíróság 1984. június 28-i ítélete, A80 (megállapítja, hogy a végrehajtó hatalom általi kijelölés megengedhető, sőt normális). Vö. ENSZ Alapelvek, 10. § (előírja, hogy a kinevezettek „integritás, alétség és képességükkel” rendelkező személyek legyenek és a kiválasztás ne kérjen számon „nem megfelelő motívumokat” és ne legyen diszkriminatív). Európa tanácsi Ajánlások, I.2.c. Alapelv (amely ajánlja, hogy a kiválasztó testület „független legyen a kormánytól és a közigazgatástól”, de megjegyzi, hogy „alkotmányos vagy jogi előírások vagy a hagyomány” megengedheti, hogy a bírakat politikai hatóságok jelöljék ki, azt ajánlva ezekre az esetekre, hogy az eljárás a gyakorlatban átlátható és független legyen); UCJ, 9. § (előírja, hogy a kinevezés objektív kritériumokon alapuljon, megfelelő szakmai képesítések alapján, [de hallgatólagosan lehetővé téve, hogy ezt politikai testületek tegyék meg, összhangban „a kialakult és bevált hagyománnyal“.]

A csatlakozásra váró országok között a kiválasztási folyamat két aspektusa problematikus a bírói függetlenség szempontjából: a kezdő és gyakorlattal nem rendelkező bírák próbaideje,⁸⁸ valamint a felsőbb bíróságokhoz való kinevezésekbe való politikai beleszólás.

Próbaidő és kezdő bírák: A próbaidőt sok európai országban a tisztségükre alkalmatlan személyek kiszűrésére szolgáló megfelelő eszköznek, nem pedig a bírói függetlenség fenyegetésének tekintik. Számos tagállam alkalmaz próbaidőt, amely alatt a függetlenség garanciái korlátozottak. Gyakran felvetik, hogy a kezdő bírák nem rendelkeznek megfelelő tapasztalattal és érettséggel ahhoz, hogy felelősségteljesen élhessenek a széles körű függetlenséggel. Mivel a társadalom azért biztosít függetlenséget a bírának, hogy pártatlan döntéseket hozzanak fontos ügyekben, természetesen ésszerű elvárás, hogy bírák felelősségteljesen éljenek függetlenségükkel.

Bár fontos különbségek vannak, a csatlakozásra váró országok többségében a bírói tisztséghez vezető út több éves próbaidőt igényel, s a határozatlan időre szóló kinevezésről szóló döntés csak ez után születik meg; csupán a Cseh Köztársaság, Szlovákia és Szlovénia biztosítja véglegesítést a kinevezéskor.⁸⁹

A bírák a próbaidő alatt ösztönzést érezhetnek arra, hogy tekintetbe vegyék annak következményét saját pályájukra, hogy ítéleteik nem nyerik el azoknak a tisztviselőknek a tetszését, akik arról döntenek, hogy ki kap állandó kinevezést. A minőségi bírói kar biztosításából származó előnyöket össze kell vetni a bírói függetlenségre irányuló potenciális veszéllyel. Ez különösen így van, mivel az országok sokféle módon javíthatják a kezdő bírák minőségét és szakmai érettségét, megelőzve vagy minimalizálva a bírói függetlenségbe való beavatkozást a kinevezés után

Az államoknak nem kellene ragaszkodniuk a függetlenség korlátozásához azon az alapon, hogy a kezdő bírók nem tudnak vele élni. Ehelyett a pályakezdő bírók profiljának módosítására kellene törekedniük, hogy elkerüljék az ítélkezési felelőtlenséget a kezdetekkor, tudomásul véve azt a tényt, hogy a bírói függetlenség újonnan felismert jelentőségre tett szert a demokratikus társadalomban. Más szóval a függetlenség garanciái nem arra korlátozódnának, hogy megfeleljenek a bírói karnak, hanem fordítva. A rendszer arra törekedne, hogy olyan bírakat termeljen ki, akik felelősségteljesen képesek ítélkezni és nem korlátozná az erre való lehetőségeiket azon az alapon, hogy nem képesek erre.

Az lenne az ideális, ha átlátható és semleges véglegesítési eljárásokat alkalmaznának a próbaidős bírákra –, lehetőleg olyan szerv végrehajtásával, amely nem vesz részt a bírának későbbi pályafutásuk során történő értékelésében vagy előléptetésében; a bírói ítéletek politikai elfogadhatóságának vagy támogathatóságának semmilyen szerepet nem

⁸⁸ A próbaidő a véglegesítés problémájának tekinthető.

⁸⁹ Lengyelországban nincs formális próbaidő, de amennyiben a bírói tisztségre jelentkezőknek először fogalmazóként kell dolgozniuk – a bíróságok hasonló ítélkezési hatáskört gyakorolva – a próbaidőhöz tartozó problémák itt is felmerülhetnek.

szabad játszania a döntésben. A jelöltek képzését fejleszteni kell, a korhatárokat szélesíteni, és lehetőleg növelni a tapasztalattal kapcsolatos követelményeket⁹⁰ Az illetéktelen és szükségtelen beavatkozás veszélye minimalizálható a bíróságon belüli képzés időtartamának növelésével (amely alatt a jelöltek saját maguk nem gyakorolnak alapvető ítélkezési hatáskört) és a próbaidő tartamának csökkentésével -, mint a néme modellben -, vagy a próbaidő akár teljes eltörlésével. Általában véve a bírák érettségéről szóló döntést munkájuk megkezdése előtt kell meghozni, míg a későbbi felmentési mechanizmusok nem támogatandók, mivel elkerülhetetlenül kinyitják a kapukat a visszaélések előtt, ami gyengíti a bírák döntési függetlenségét, a kompetenseket is beleértve.

Ahol fenntartják a próbaidőt, ezt csupán az alkalmatlan bírák kiszűrésének mechanizmusaként kell értelmezni, és nem hordozhat semmilyen politikai tartalmat. Ezért nem látszik helyénvalónak, hogy a politikai hatalmi ágak az eredeti kinevezést követően bármilyen döntési jogkört kapjanak⁹¹ Ezzel szemben mivel a próbaidő értékelése technikai kérdés, ezt egy bírából és hivatásos jogászokból álló bizottságnak kellene megtennie, világos és semleges szabályok alapján. S mivel természetesen a próbaidő célja az alkalmatlan bírák kiszűrése, nem igazán indokolt több évre fenntartani a próbaidős korlátozásokat

Felsőbb bíróságokba való kinevezés Több csatlakozásra váró országban a legfelsőbb bírósági bírákat és az alkotmánybírákat a parlament nevezi ki.⁹² Ez a folyamat eredendően politikai, mivel az ezekben a bíróságokba való kinevezés ténylegesen az alsóbb szintű bíróságokból való előléptetés egyik formája. Az alsóbírósági bírák ösztönzést érezhetnek arra, hogy olyan ítéleteket hozzanak, amelyekkel elnyerik azoknak a politikai fórumoknak a tetszését, amelyek döntenek a bíráknak felsőbb szintű bíróságokba történő kinevezésében. Erre a problémára Észtországban a legfelsőbb bírósággal kapcsolatban hívták fel a figyelmet. Romániában a legfelsőbb bírósági bírákat a köztársasági elnök *megújítható* hatéves időszakokra nevezik ki, ami kaput nyit az olyan befolyásolás előtt, mint ami a próbaidős bíráknál tapasztalható.

Bár a bírák kiválasztásának folyamata sohasem szigetelhető el teljesen a politikai megfontolásoktól – és erre nincs is szükség – a kiválasztás politikai szempontjait semleges, objektív és átlátható normákba kell foglalni. A kiválasztási folyamatnak kijelölési és kinevezési szakaszokra való felosztása, amelyekért különböző szervek vagy hatalmi ágak felelősek, csökkentheti az illetéktelen politikai befolyásolás kockázatát⁹³ A bírói függetlenség összeegyeztethető a kiválasztási eljárások széles skálájával mindaddig

⁹⁰ Ahol a pénzügyi lehetőségek megengedik, a bírói fizetések növelése – a korrupció elleni megelőző hatások mellett – arra ösztönözhetnek idősebb és nagyobb élettapasztalattal rendelkező ügyvédek, hogy vegyék fontolóra a bírói pályát, csökkentve ezáltal a fiatal bírákkal kapcsolatos problémákat.

⁹¹ Észtországban például a köztársasági elnök nevezi ki először a bírát, de nem vesz részt a bírónak a próbaidő végén való felülvizsgálatában – ezáltal a döntési jogkör a hivatásos jogászok kezében marad.

⁹² Észtországban a legfelsőbb bírósági bírákat a parlament választja meg, a legfelsőbb bíróság elnökének javaslata alapján, akit ugyancsak a parlament választ meg a köztársasági elnök előterjesztésére.

⁹³ Lásd Európa tanácsi Ajánlások, I.2.c (2) Alapelv; de lásd ECSJ, 4. § (“semmilyen külső befolyás, különösen politikai befolyás nem játszhat szerepet a bírák kinevezésében.”)

amíg azzal az egyértelmű kötelezettséggel párosul, hogy a bírák, miután kiválasztották őket, nem lekötöztetik politikai támogatóiknak tisztségük megőrzése érdekében, és ne szabad, hogy adott ügyben ítéleteik befolyásolására vonatkozó törekvések tárgyai legyenek.⁹⁴

B. Véglegesítés, nyugdíjazás, kirendelés és felmentés

1. Véglegesítés

Ha bírók úgy gondolják, hogy állásuk biztonsága politikusok döntésétől függ, akkor azt érezhetik, nyomás nehezedik rájuk, hogy olyan módon ítélkezzenek, amivel kimutatják lojalitásukat és azt, hogy méltók a tisztségükre. A rendes bírák a próbaidőtől eltekintve a nyugdíjazásig tartó elmozdíthatatlanságot élveznek valamennyi csatlakozásra váró országban; ez függetlenségük lényeges garanciájának tekinthető, és összhangban van az EU-tagállamok megegyező gyakorlatával⁹⁵, valamint a nemzetközi normákkal.⁹⁶

Vannak azonban ezzel ellentétes tendenciák is. Szlovéniában parlamenti képviselők megkérdőjelezték a véglegesítés ésszerűségét, és alkotmánymódosítást javasoltak a bírói véglegesítés eltörlésére, bár javaslatuk elfogadásának kicsi a valószínűsége⁹⁷. Az átvilágítás elve – bár valószínűleg egyedi eset – fenyegetheti a bírák véglegesítésének biztonságát.⁹⁸

A bírók véglegesítésével foglalkozó rendelkezések többsége a régió egészében, legalábbis a látszólag, legitim adminisztratív és fegyelmi aggódalmakra, valamint a beszámoltathatóság igényére igyekeznek választ adni. Más adminisztratív ügyekhez hasonlóan, a normák világossága és objektivitása ez esetben is valószínűleg fontosabb, mint a specifikus követelmények.

2. Nyugdíjazás

⁹⁴ A nyilvánvaló kivétel a bírák (újbóli) megválasztásának intézménye. A kvázi-politikai alkotmánybíróság és a próbaidőüket töltő rendes bírák lehetséges kivételével a bíróknak, ha kinevezésük nem örökös, a szolgálati idejük lejáratát utáni újbóli megválasztásával szembeni egyértelmű állásfoglalás összecseng az európai értékekkel. Vö. Európa tanácsi Ajánlások, I.3. Alapelv. Ha egy bíró szolgálati ideje megújítható, beleértve a próbaidős mechanizmuson keresztül megújítást is, akkor a megújításnak mindenképpen függenie kell azoktól a lényegi döntésektől, amelyeket a bíró bármely adott ügyben meghozott.

⁹⁵ Giuseppe Di Federico, a Bolognai Egyetem Országos Kutatási Tanácsának Bírósági Rendszereket Kutató Intézete igazgatójának információja. A megegyező gyakorlat a professzionális bírákra és nem a laikus bírákra vonatkozik, (mint amilyenek a békebírók Olaszországban vagy a közigazgatási békebírók Angliában).

⁹⁶ ENSZ Alapelvek, 11, 12. §.

⁹⁷ A törvényjavaslat kezdeményezői szerint a bírói ügyhátralék a bírók véglegesítésének következménye, amit nem ellensúlyoznak a bírói beszámoltathatóság megfelelő mechanizmusai.

⁹⁸ Lásd V.B.4.a. pont.

A tagjelölt államok többségében a bírák a rendes nyugdíjkorhatáron túl, a bírósági igazgatás döntésétől függően folytathatják munkájukat⁹⁹ amely gyakorlat indokolatlanul veszélyezteti a bírák függetlenségét.¹⁰⁰

Ha a bírák életszínvonala a nyugdíjazás után drámaian csökken, akkor a meghosszabbítás lehetősége valóságos veszélyt jelenthet a bírói függetlenségre, különösen, ha nincsenek pontosan meghatározott kritériumok a meghosszabbításra. Lehetséges, hogy a politikailag nem kívánatos bírák eltávolítására vagy befolyásolhatóságuk elősegítésére szelektív kiválasztást alkalmaznak. Ez a veszély különösen szembeszökő Bulgáriában, ahol bírónak a nyugdíjkorhatár utáni felmentésére vonatkozó javaslatot nem kell indokolni és ahol ugyanakkor a bírák az igen alacsony összegű nyugdíjak miatt ösztönözve vannak arra, hogy tovább dolgozzanak. Hasonló problémák állnak fenn Csehországban, Lettországon, Romániában¹⁰¹ és Szlovákiában. A megfelelő összegű nyugdíj csökkentené a szubjektív megítélés szerinti nyugdíjaztatással kapcsolatos aggodalmakat, bár a legjobb módszer egy kivételek nélküli nyugdíjkorhatár elrendelése; a politikai hatalmi ágaknak ne legyen lehetőségük bírák megtartására vagy felmentésére, miután azok jogosulttá váltak a nyugdíjra.

3. Kirendelés

A véglegesítésből fakadó biztonság semmivé foszlik, ha bírák indokolás nélkül áthelyezhetők. Valamennyi tagállam korlátozza, hogy bírákat tartósan áthelyezzen hozzájárulásuk nélkül, fegyelmi okokból vagy a bíróságok megszüntetését eredményező átszervezések miatt;¹⁰² az ideiglenes kirendelésre vonatkozó szabályok azonban jóval kevésbé korlátozottak. A csatlakozásra váró országokban a bírák beleegyezésük nélkül általában nem helyezhetők át az egyik bíróságról a másikra; a kirendelések általában korlátozott feltételekkel – mint amilyenek a fegyelmi szankciók vagy a bíróságok átszervezése – lehetségesek. Egyes államok a bíró hozzájárulása nélkül megengedik a kirendelést (Litvánia¹⁰³), esetenként megfelelő eljárási garanciák nélkül (mint Bulgáriában és Magyarországon¹⁰⁴).

⁹⁹ A kötelező nyugdíjkorhatáron túlnem engedélyezte a meghosszabbítás Észtországban, Magyarországon, Litvániában és Szlovéniában.

¹⁰⁰ A nemzetközi normák a szigorú kötelező nyugdíjaztatást támogatják. Lásd ENSZ Alapelvek 12. §; Európa tanácsi Ajánlások I.3. Alapelv.

¹⁰¹ Romániában van kötelező nyugdíjkorhatár a bírákra, azonban ez magasabb, mint a lakosság egészénél, és a bírák a rájuk vonatkozó maximális nyugdíjkorhatárig csak a bíróság elnökének hozzájárulásával dolgozhatnak (a legfelsőbb bírósági bírák kivételével).

¹⁰² Vö. Európa tanácsi Ajánlások, I.2.f. Alapelv (előírja, hogy “érvényes ok nélkül semmilyen ügy nem vonható el a bírótól...”)

¹⁰³ A tervezett bírósági törvény szerint a köztársasági elnök a Bírák Tanácsának javaslatára legfeljebb hat hónapos időtartamra hozzájárulásuk nélkül más bíróságokra rendelhet ki bírákat, ha ez szükséges a bíróság működéséhez. Nem világos azonban, hogy ilyen kirendelésekre milyen gyakorisággal kerülhet sor.

¹⁰⁴ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács három évenként egy alkalommal legfeljebb egy éves időtartamra kirendelheti a bírót „az igazságszolgáltatás érdekében”. 1997. évi LXV II. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 17. §.

4. Felmentés

A bírák elmozdítására általában a kinevező vagy megválasztó szerv jogosult, és a nemzetközi normákkal¹⁰⁵, valamint az EU tagországok többségének gyakorlatával¹⁰⁶ összhangban általában olyan esetekre korlátozottan, amelyekben a bírót bűncselekmén elkövetéséért elítélték,¹⁰⁷ súlyosan megszegte kötelezettségét, vagy pedig egészségügyi okokból tartósan nem képes feladata ellátására. A rendelkezések eljárási szempontból általában megfelelőnek látszanak.

a. Átvilágítás

A csatlakozásra váró országok többségében a bírói kar összetétele a kommunizmus időszakát követően jelentősen megváltozott. A bírák száma nagymértékben növekedett, és az országok többségében az átlagéletkor meglehetősen alacsony, a kommunista időkben politikailag aktív bírák kötelező vagy ösztönzött önkéntes nyugdíjba vonulása következtében (Cseh Köztársaság, Lengyelország), a bírákra kiterjedő politikai átvilágítási eljárások (Cseh Köztársaság, Észtország), a kommunista időkben folytatott tevékenységekkel kapcsolatos eskük (Észtország) vagy nyilatkozatok (Lengyelország) vagy fiatalabb bírójelöltek aktív toborzása (Románia) miatt.

A politikailag motivált átvilágítások folyamata még nem zárult le. Magyarország például 2000-ben kiterjesztette a meglévő átvilágítási törvényt azon tisztségviselők közül egyesekre, akik a kommunista rezsim időszakában dolgoztak, beleértve a bírókat¹⁰⁸. Vannak olyan aggodalmak, hogy a bírák ideológiai átvilágításnak való alávetése mögött, tíz évvel a rendszerváltás után, nincs legitím szándék.¹⁰⁹

Az átvilágítás, mivel lehetőséget teremt a törvényhozás vagy a végrehajtó hatalom számára, hogy hivatalban lévő bírókat politikai vagy ideológiai kritériumok alapján elmozdítsa hivatalukból, a bírói függetlenség potenciálisan súlyos megsértését jelenti. Bírók anélkül kényszerülhetnek hivataluk elhagyására, hogy bármilyen törvényt megsértettek volna, figyelmen kívül hagyva alkalmasságukat. Az ilyen intézkedések sérthetik a bírák függetlenségére vonatkozó nemzetközi normákat.¹¹⁰

¹⁰⁵ ENSZ Alapelvek 18. §; Európa tanácsi Ajánlások VI.2. Alapelv.

¹⁰⁶ A legtöbb tagállamban elmozdításra csak fegyelmi vagy alkalmatlansági okokból, valamint súlyos bűncselekmények elkövetése esetén kerülhet sor. Két kivétel van ez alól. Angliában és Walesben a legfelső polgári bíróság és a fellebbviteli bíróság bírót a Korona mozdíthatja el a Parlament mindkét házában szavazata után, de ezt a meglehetősen bonyolult eljárást eddig csupán egy alkalommal vitték véghez. Egy hasonló eljárást Németországban a *Bundestag* általi vádemeléssel és az Alkotmánybíróság általi végleges döntéssel még sohasem alkalmaztak. Giuseppe Di Federico, a Bolognai Egyetem Országos Kutatási Tanácsa Bírósági Rendszereket Kutató Intézete igazgatójának információja.

¹⁰⁷ Bulgáriában a bírónak szabadságvesztés büntetésben kell részesülnie.

¹⁰⁸ Az 1994. évi eredeti változat csak a Legfelsőbb Bíróság elnökére terjedt ki.

¹⁰⁹ A Cseh Köztársaság és Litvánia 1996-ban, illetve 1998-ban terjesztette ki a bírákra az átvilágítási törvényt.

¹¹⁰ Lásd ENSZ Alapelvek, 10. §; Európa tanácsi Ajánlások, I.2.c. és VI.2. Alapelvek.

Az átvilágításnak a tagjelölt országokban való viszonylag korlátozott alkalmazása az elmúlt évtizedben az EU által elfogadott egyetlen normát sem látszik megsérteni. Németországban még érvényben vannak átvilágítási rendelkezések, és azoknak a bírácoknak a többsége lemondott, akik a Német Demokratikus Köztársaságban teljesítettek szolgálatot. Ez a gyakorlat semmilyen reakciót nem keltett az EU illetve a tagállamok részéről¹¹¹ Ezenkívül több tagállamnak vannak rendelkezései, hogy „nácik”, „fasiszták”, illetve kollaboránsaik nem tölthetnek be közhivatalt.

A kommunista rendszerből való gyors átmenet összefüggésében, amely megtagadta a függetlenséget a bíróktól és aktívan bevonta őket a politikai elnyomás rendszerébe, egy időben is korlátozott átvilágítás összeegyeztethetőnek látszik a független bírósági szervezet létrehozásával. Ahol azonban az átvilágítás hatályát menet közben meghosszabbítják vagy pedig az egyre kevésbé kapcsolatos a kommunista időszakban folytatott pontosan meghatározott tevékenységgel, - amint Magyarországon - ott ez ütközhet a bírói függetlenség fenntartásával.

C. Értékelés és előléptetés

Hasonlóan az induláskori kiválasztási eljárásokhoz, ahol az előléptetési normá¹¹² nem szabályozottak és nem átláthatóak, az előléptetés és az ezzel járó elismerések ösztönzésül szolgálhatnak a bíró számára ahhoz, hogy a bírác előmeneteléről döntéseket hozók tetszését megnyerő ítéleteket hozzon. Ezenkívül, mivel az alsóbb bíróságok ítéleteit felsőbb bíróságok vizsgálják felül, amelyeknek gyakran igazgatási jogkörük van, politikusoknak még komolyabb indítékaik vannak arra, hogy befolyásolják a bírác magasabb beosztásokba kerülését, ha egyértelmű és semleges eljárások ne akadályozzák meg ebben őket.

A nemzetközi normák értelmében az előléptetésnek olyan indokok alapján kell történnie, mint a tapasztalat és a képességek.¹¹³ A csatlakozásra váró országokhoz hasonló előmeneteli rendszerrel rendelkező tagállamokban az előmenetel olyan sajátos normákon alapszik, amelyek méltányos módon hivatottak szabályozni a folyamatot,¹¹⁴ bár az önkényességet teljes mértékben sehol sem küszöbölték ki a formális szabályozásból.

A bírói álláshelyeket a csatlakozásra váró országokban általában hivatásos bírác töltik be, akiket fokozatosan léptetnek elő. Bár az információk szerint az előléptetések alapjául szolgáló értékelések az esetek többségében olyan objektív kritériumokon nyugszanak, mint a bíró integritása, képességei és tapasztalata, jelentős különbségek vannak abban,

¹¹¹ Giuseppe Di Federico, a Bolognai Egyetem Országos Kutatási Tanácsa Bírósági Rendszereket Kutató Intézete igazgatójának információja.

¹¹² Ez a fejezet a fizetésben és a bíróságon belüli beosztásban való előléptés el, valamint a felsőbb bíróságokhoz való kinevezésekkel egyaránt foglalkozik, ez utóbbit a legtöbb tagállam gyakorlatával összhangban a csatlakozásra váró országok többségében formálisan nem minősítik előléptetésnek.

¹¹³ ENSZ Alapelvek 13. §; Európa tanácsi Ajánlások, I.2.c. (megjegyzzi, hogy kedvezőbb, ha az értékelő döntéseket maga a bírói szervezet hozza) UCJ 9. §; ECSJ, 5. §.

¹¹⁴ Giuseppe Di Federico, a Bolognai Egyetem Országos Kutatási Tanácsa Bírósági Rendszereket Kutató Intézete igazgatójának információja.

hogy a teljesítményt értékelő kritériumokat milyen pontossággal és egyértelműséggel határozták meg. A pontos kritériumok hiánya megnöveli az önkényes, politikailag elfogult döntések kockázatát. Ezenkívül az értékelések gyakran vizsgálják az ítéleteknek a magasabb bíróságok általi megváltoztatásának arányát. Bár ez lényeges tényező lehet bizonyos összefüggésekben, ott, ahol a felsőbb bíróságok bírái befolyással rendelkeznek az előléptetéseknél (mint például Észtországban), az erre a kritériumra való túlzott támaszkodás elősegítheti az előlépésük iránt érdekelt alsóbb bírók helytelen alárendelt viselkedésmódját, ami sértheti döntési függetlenségüket.

Bulgáriában, Lettországon és Szlovéniában¹¹⁵ az értékelési és előléptetési kritériumokat hiányosan határozták meg, Romániában ezzel szemben a bírók teljesítményének értékelési kritériumai világosak és részletesek, de kevés minőségi teljesítménymutatót határoztak meg, az ügyszám és az eltöltött idő kivételével; a túlságosan magas ítéletmegváltoztatási arányszám azonban negatív értékeléshez vezethet.

D. Fegyelmi eljárások

A bírói függetlenség leegyszerűsítő modelljei azt feltételezhetik, hogy a bíró megbüntetésére irányuló bármilyen törekvés sérti a bírói függetlenséget. Ezt a felfogást természetesen a nemzetközi normák nem osztják,¹¹⁶ és a tagállamok gyakorlatával sincs összhangban. Ha egy bíró a bírói hivatallal összeegyeztethetetlen módon cselekszik, akkor a beszámoltathatóság fegyelmi intézkedést vagy elmozdítást ír elő; a függetlenség csak azt írja elő, hogy ezt oly módon kell megtenni, ami a többi bírót nem bizonytalanítja el bírói funkcióinak szabad gyakorlásában.

A csatlakozásra váró országokban a bírók magatartására vonatkozó törvények általában kötelezik őket, hogy tartózkodjanak az olyan viselkedéstől, amely sérti a bírói hivatás méltóságát. Bulgária rendelkezései például – amelyek szankcionálják az indokolatlan késedelmeket,¹¹⁷ a bíróságok jó hírnevét rontó cselekményeket, valamint a hivatalos kötelezettségek ellátásának megsértését és elmulasztását¹¹⁸ – meglehetősen tipikusak más tagjelölt országokhoz képest, jóllehet ezek pontosságában jelentős eltérések vannak. Szlovákiában nincsenek részletes szabályok arra, hogy mi tekintendő fegyelmi vétségnek, míg Romániában a törvény eléggé konkrét ebben a tekintetben.

A fegyelmi intézkedések alapjai kidolgozásának ez az általános bizonytalansága részben a bírói etika hivatalos kódexeinek hiányából fakad. Ez természetesen nemcsak a tagjelölt országok problémája; általában a tagállamoknak sincs olyan végrehajtható bírói etikai kódexük, ami pontosan meghatározná a fegyelmi intézkedések okait. A bírói székben és

¹¹⁵ Szlovákiában az alkotmány közelmúltbeli módosítása nyomán a bírókat a köztársasági elnök nevezi ki az Igazságügyi Tanács jelölése alapján. Továbbra is az igazságügyi miniszter nevezi ki azonban a bírósági elnököket, és nincsenek egyértelmű értékelési normák.

¹¹⁶ Lásd ENSZ Alapelvek, 17-20. §; Európa tanácsi Ajánlások, VI; Alapelv; UCJ 11. §.

¹¹⁷ Az indokolatlan késedelem az egyik legáltalánosabb ok a fegyelmi eljárásokra a tagjelölt országok többségében.

¹¹⁸ Bulgária Bírói Szervezeti Törvénye, 168. §.

azon kívüli viselkedést szabályozó normákat a törvények többnyire általánosan fogalmazzák meg, lehetőséget adva a szabad belátásra, amelynek gyakorlása nem okoz komoly aggodalmakat.¹¹⁹

Valamennyi tagjelölt országban – Románia és Szlovénia¹²⁰ kivételével – az etikai kódexek nem hivatalos jellegűek és nem képeznek közvetlen alapot fegyelmi intézkedésre. Magyarországon még nem fogadtak el etikai kódexet. A román szabályozás egyedi abban a tekintetben, hogy a Bírósági Szervezeti Törvény kifejezetten kimondja: az Etikai Kódex szabályainak súlyos megsértése fegyelmi vétségnek minősül

A nem elég pontosan megfogalmazott viselkedési szabályok elvileg lehetővé teszik a bírók elleni fellépést mondvacsinált fegyelmi vétségek esetén.¹²¹ Az EU-tagállamokban ezt bizonyos mértékben ellensúlyozzák a nemzetközi normákkal¹²² összhangban álló eljárási biztosítékok és a törvényes gyakorlat. Valamennyi tagjelölt országban a bírák jogosultak tárgyaláson előadni érveiket; igénybe vehetnek ügyvédet, és fellebbezhetnek a fegyelmi tanács ítélete ellen (kivéve Lettországot; Bulgáriában jelenleg fontolgatják a fellebbezés elleni tilalmat).

A gyakorlatban azonban nem az önkényes fegyelmi büntetések keltenek aggodalmat a régió egészében, hanem inkább – a legtöbb országban bírákból álló – fegyelmi testületek *tartózkodása*, hogy felelősségre vonják a bírakat cselekedeteikért.¹²³ A fegyelmi beszámoltathatóságot nem szabad a bírói függetlenség elleni fenyegetésnek tekinteni. Ellenkezőleg, a nem eléggé önkritikus megközelítés és az etikai szabályok érvényesítésének elmaradása a gyengülő közbizalom révén veszélyezteti a függetlenséget, és arra indítja a többi hatalmi ágat, hogy csökkentse a bírói függetlenség iránti támogatást, amint az Bulgáriában és kisebb mértékben Szlovéniában tapasztalható.

VI. A BÍRÓSÁGON BELÜLI VISZONYOK

A bírának azt a szabadságát, hogy az eléjük kerülő ügyekben úgy döntsenek, ahogyan azt megfelelőnek ítélik, nemcsak a törvényhozói és a végrehajtói hatalom, hanem a bírósági szervezeten belüli tényezők is befolyásolhatják. Bár a nemzetközi normá

¹¹⁹ Giuseppe Di Federico, a Bolognai Egyetem Országos Kutatási Tanácsa Bírósági Rendszereket Kutató Intézete igazgatójának információja.

¹²⁰ Bizonyos etikai elveket meghatároz a Bírói Szolgálati Törvény (37-39. §); továbbá 2001. június 8-án elfogadták a Szlovén Bírói Egyesület Bírói Etikai Kódex tervezetét.

¹²¹ E problémára példa egy észtországi eset 2000-ból, amelyben az Igazságügyi Minisztérium fegyelmi eljárást indított egy bíró ellen, egy bírósági ügy indokolatlan elhúzóására hivatkozva. Az ügyben a minisztérium érdekelt fél volt. A bírót végül felmentették. Bírói Fegyelmi Bizottság, Észtország, 3-8-11-1. számú ügy.

¹²² ENSZ Alapelvek 17., 19. §; Európa tanácsi Ajánlások, VI. Alapelv; UCJ 11. § (3); ECSJ 9. §.

¹²³ Szlovéniában például jóllehet több alkalommal kezdeményeztek fegyelmi eljárást bírák ellen, még egyetlen bírát sem ítélték el fegyelmi kihágás miatt, ha nem többen egyszerre lemondtak a vizsgálatok után. Az eljárások erősen hangsúlyozzák a bizalmasságot – ami hasznos az egyes bírák iránti bizalom védelmében, de árt az egész bírói kar iránti bizalomnak. Lengyelországban is az eljárások a bizalmasságot a beszámoltathatóság fölé helyezik.

elismerik, hogy a bírói függetlenségnek megfelelő korlátot állítanak a fellebbviteli eljárások¹²⁴, egyúttal megerősítik az egyes bírák döntési függetlenségét is¹²⁵ akik független ítélőképességük gyakorlásában korlátozva érezhetik magukat a felsőbb bíróságok várakozásai által, amelyek tagjai, amint gyakran megtörténik, ellenőrzést gyakorolnak az alsóbb bírák pályafutása fölött.

A. Kapcsolatok a felsőbb bíróságokkal

A bírák döntési függetlenségébe helytelenül beavatkozhatnak a felsőbb bíróságok vagy ezek bírái, illetve a többi államhatalmi ág. E jelentés más helyein volt szó azokról az esetekről, amelyekben a felsőbb bíróságok igazgatási hatáskört gyakorolnak az alsóbb bírák fölött. Ezen túlmenően a magasabb bírák informális konzultáció útján gyakorolhatnak befolyást az alsóbb bírákra, ami bár nem mindig sérti a bírói függetlenséget, korlátozza a döntéshozatali folyamat átláthatóságát és a beszámoltathatóságot.

Hasonlóan a kontinentális jogot alkalmazó országokhoz, beleértve az EU-n belüli országokat is, a tagjelölt országokban a bírói döntések egységességét nagyra értékelik, és különféle mechanizmusokkal valósítják meg, magába foglalva a fellebbezések átfogó rendszerét. A fellebbviteli bíróságok az eléjük kerülő ítéleteket egészükben vizsgálják felül, megvizsgálva azt is, hogy a tényállást helyesen állapították-e meg és azt is, hogy az alsóbb bíróság a tényekből megfelelő jogi következtetést vont-e le¹²⁶ A legtöbb tagjelölt országban eljárási okokból hatályon kívül is helyezhetnek ítéleteket. A fellebbviteli bíróságok a legtöbb országban konkrét utasításokat is adnak az ítélet kijavítására¹²⁷ vonatkozólag és általános kötelező útmutatást a jogalkalmazásra¹²⁸ Sok bíró úgy látja, hogy mindenekelőtt a kötelező utasítások korlátozzák az alsóbb bírók döntési szabadságát olyan módon, amit csak törvények írhatnak elő. A kötelező utasítások azonban ne szükségszerűen korlátozzák a bírói függetlenséget.

A pontos és következetes eredmények biztosításának ezeken a teljesen legitim mechanizmusain kívül a bírók gyakorta folytatnak informális konzultációkat is. A tagjelölt országok többségében az alsóbb bíróságok bíráinak nem tilos konzultálni a felsőbb bíróságok bíráival¹²⁹ Romániában a felsőbb bíróságoknak tilos a fellebbezési folyamaton kívül útmutatásokat adni egy adott ügyben az alsóbb bíróságok bírái számára; ennek ellenére az alsóbb bíróságok bírái rendszeresen konzultálnak a felsőbb bíróságok

¹²⁴ ENSZ Alapelvek, 4. §; Európa tanácsi Ajánlások; I.2.i. Alapelv; UCJ, 4. §.

¹²⁵ UCJ, 1, 2, 4 §; CJE, 1. §. Lásd *Findlay v. Egyesült Királyság*, 75-77. §.

¹²⁶ A Cseh Köztársaságban 2001. január 1-jétől a teljes felülvizsgálat rendszerét a részleges fellebbezési rendszere váltotta fel, amely az alsóbb bírósági ítéleteknek csak a jogszerűségét vizsgálja.

¹²⁷ Észtországban ez a jog korlátozott. A Cseh Köztársaságban és Magyarországon a fellebbviteli bíróság azt is elrendelheti, hogy a büntető ügyet egy másik bíróság tárgyalja újra.

¹²⁸ Észtország és Szlovákia kivételével, bár az utóbbiban a legfelsőbb bíróság nyilvánosságra hozza az általános érdeklődésre számot tartó kiválasztott ügyeket, amelyekhez a bíróságoktól elvárható, de nem kötelező, hogy alkalmazkodjanak.

¹²⁹ Ilyen tiltások a Cseh Köztársaságban és Romániában állnak fenn.

bíráival adott ügyekben. Ez a gyakorlat elősegíti a döntések egységességét, gyakran az átláthatóság és a beszámoltathatóság rovására, továbbá (ahol ezek a „konzultációk” a felsőbb bíróságok bírónak kezdeményezésére történnek), korlátozva az alsóbb bíróság döntési függetlenségét. (Ez különösen ott jelent problémát, ahol a felsőbb bíróságok bírái döntenek az előmenetelről, és az ítéletek megváltoztatási aránya szempont az értékelési folyamatban, mint például Észtországban.)

B. Ügykezelés

Az ügykezelés névlegesen adminisztratív feladatának fontos hatásai lehetnek a bírói függetlenségre és pártatlanságra; a kommunista időszakban az ügykezelés volt az egyik olyan terület, amelyben a politikai befolyás a leginkább érzékelhető volt. Az ügyek kijelölésének hatáskörét felhasználták az ügy kedvező vagy kedvezőtlen elbírálására; d felhasználható volt a nem együttműködő bírák megbüntetésére is. A nemzetközi normák azt ajánlják, hogy az ügyteher intézése tisztán belső ügy legyen;¹³⁰ valamennyi tagállam a bírói szervezetre hagyja az ügyelosztást, de nincs konszenzusos gyakorlat a semleges eljárások alkalmazására.¹³¹

A csatlakozásra váró országok többségében a bírósági igazgatást felügyelő hatóság feladata a ügyteher általános normáinak meghatározása is. Így Szlovéniában és Magyarországon az igazságszolgáltatási tanács határozza meg a normákat, a Cseh Köztársaságban viszont az igazságügyi minisztérium határozza meg minden bíróság vagy bíró ügyterhét, és a bírósági elnökök feladata ezek betartása – ami azt jelenti, hogy a végrehajtó hatalom befolyásolja az ügyteher adminisztrációját, ellentétben a nemzetközi normákkal.

Örvendetes fejlődés tapasztalható az ügyek véletlenszerű elosztása irányában, ami pártatlanság és a függetlenség további garanciája. Észtországban, Litvániában¹³² és Szlovéniában a véletlenszerű elosztás már a szabály, Magyarországon és Szlovákiában egyes bírósági elnökök alkalmazzák, Csehországban és Lettországon pedig a közelmúltban vezettek be véletlenszerű ügyelosztási rendszert. Bulgáriában és Romániában a bírósági elnökök saját belátásuk szerint osztják ki az ügyeket és az ügyelosztási rendszer nem eléggé átlátható, ami jelentős teret ad a bíróságok megvásárlásának és a megvesztegetésnek.

VII. VÉGREHAJTÁS ÉS KORRUPCIÓ

A. Végrehajtás

¹³⁰ ENSZ Alapelvek, 14. §; Európa tanácsi Ajánlások; I.2.e. Alapelv. (a véletlenszerű elosztást ajánlják).

¹³¹ Giuseppe Di Federico, a Bolognai Egyetem Országos Kutatási Tanácsa Bírósági Rendszereket Kutató Intézete igazgatójának információja.

¹³² Litvániában a bírósági elnök az ügyelosztás három módszere közül választhat és a módszeren évente egyszer változtathat.

A bírói ítéletek végrehajtására nincsenek egyértelmű nemzetközi normák, bár az a általános követelmény, hogy a bírók ítéletei nem vizsgálhatók felül,¹³³ úgy értelmezhető, hogy végre kell őket hajtani.¹³⁴ A normák általában feltételezik, hogy a bíróságokat segíteni kell a munkájukban.

A végrehajtás nem szükségszerűen bírósági funkció, és a végrehajtó hatalom feladata is lehet. Mindazonáltal, ahol a bírósági döntéseket nem tartják tiszteletben, ott az emberek vitathatatlanul rossz hatékonyságú intézményeknek tekintik a bíróságokat, más fórumokat keresve vitáik megoldására, csökkentve ezzel a bíróságok legitimitációját. A gyakorlatban a polgárok nem nyernek a bírói függetlenség garanciáin, ha a bírói ítéleteknek nincs hatása. A hatékony végrehajtás, ugyanakkor növeli a közbizalmat és a független bíróságok támogatottságát.

Valamennyi tagjelölt országnak problémái vannak a végrehajtással, különösen a polgári ítéletek végrehajtásával. Ez részben a bíróságok hatáskörének és az ügyteher ezzel együtt járó növekedésének a következménye, amit nem kísért a végrehajtási rendszer modernizációja.¹³⁵ A végrehajtási mechanizmusokra általában nem terjedtek ki a bírósági rendszer egyéb elemeit érintő nagyarányú reformok, bár egyes országok (Cseh Köztársaság, Észtország, Szlovákia) a hatékonyság javítása érdekében megreformálták végrehajtási rendszerüket (például a magán végrehajtás bevezetésével).

Egyes államokban, így Romániában, Bulgáriában és Szlovéniában még a kormány intézkedését igénylő döntéseket is figyelmen kívül hagynak, vagy végrehajtásuk jelentős késedelmet szenved. (A büntető ítéletek végrehajtását viszont a csatlakozásra váró országok egyetlen esetben sem mulasztották el.) Bulgáriában például a Legfelső Közigazgatási Bíróságnak bírságot kellett kivetnie magas rangú tisztviselőkre – köztük tartományi tanácsok elnökeire, sőt miniszterekre is –, mert nem tettek eleget a bírósági ítéletekből rájuk háruló kötelezettségeknek. Szlovéniában a bírósági ítéletek be nem tartása részben a költségvetési megszorítások miatti kormánypolitika következménye, mivel a Pénzügyminisztériumnak kell aláírnia minden olyan peres vagy peren kívüli egyezséget, amelyhez a kormány beleegyezését adja. Hasonlóképpen, 2000 végén a szlovén alkotmánybíróság tizenhárom határozatát nem hajtották végre, mivel a parlament nem hozta meg az új törvényeket.¹³⁶

B. Korrupció

A társadalomnak azt az érdekét, hogy a bírák az illetéktelen befolyástól mentesen ítéelkezzenek, nemcsak a többi állami szereplő fenyegeti. Sok országban a magán felek

¹³³ ENSZ Alapelvek, 4. §; Európa tanácsi Ajánlások; I.2.a.i. Alapelv.

¹³⁴ Az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy egy bírósági ítélet végrehajtásának elmaradása megsérheti az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. § (1) bekezdését. Lásd például Hornsby v. Görögország, ECHR 1997. március 19-i ítélet (App. No. 18357/91), Jelentések 1997/II (megjegyezve, hogy a végrehajtást “a per szerves részének” kell tekinteni, 40. §).

¹³⁵ Litvániában például 1994 és 1999 között a végrehajtandó ügyek száma több mint 200 százalékkal nőtt, miközben a bírósági végrehajtók száma csak 30 százalékkal emelkedett.

¹³⁶ Az Alkotmánybíróság Jogi Információs központja, 2001. március 27-i 143/00-1 sz. jelentés.

általi megvesztegetés és megfélemlítés ugyanolyan vagy még nagyobb fenyegetést jelent. Valamennyi nemzetközi norma azt hivatott biztosítani, hogy a bírák pártatlanul, csak a tények és a törvények alapján ítélezhessenek.¹³⁷ Minden EU-tagországban érvényben vannak a bírák megvesztegetése és megfélemlítése elleni, valamint a megvesztegethető bírák elleni rendelkezések, ennek ellenére egyes tagállamokban a korrupciót és ennek a bírák pártatlanságát veszélyeztető hatását súlyos problémának tekintik.

Általános felfogás szerint a korrupció számos tagjelölt ország - különösen Bulgária, a Cseh Köztársaság, Lettország, Litvánia, Románia és Szlovákia - bírósági szervezetében megtalálható. Valamennyi csatlakozásra váró ország bevezetett szankciókat a bírósági korrupció ellen, de a bírák pártatlanságát biztosító ellenőrző mechanizmusok, mint például a vagyonkimutatás, és az illetékességre vonatkozó világos szabályok, valamint az ügyek nyomon követésére vonatkozó átlátható eljárások a késedelmek megakadályozása céljából (amelyek a megvesztegetések gyakori okai) a legtöbb tagjelölt országban gyengék.

VIII. AJÁNLÁSOK

Ez az Áttekintés különböző módokat mutat be, amelyekkel a csatlakozási folyamat hozzájárulhat a bírói függetlenséghez a csatlakozásra váró országokban és magában az EU-ban is. Az alábbiakban a legfontosabbakat mutatjuk be; valamennyi abból a feltételezésből indul ki, hogy a csatlakozás egy pozitív folyamat, amelynek a szüksége reformokat előidéző potenciálját erősíteni szükséges.

Az Európai Unió számára:

Egyértelmű normák – Az EU-nak tisztázni kell a bírói függetlenséggel kapcsolatos követelményeit és normáit. Az EU-nak, illetve tagállamainak kötelező érvényűvé kell tennie az ENSZ Alapelveket és az Európa tanácsi Ajánlásokat.

A tagállamok gyakorlata – A tagállamok független bíróságokkal kapcsolatos gyakorlatának átfogó felmérése kell, hogy az egyik alapját képezze az EU normák kidolgozásának, amelyek minden ország számára tisztázzák Európa elkötelezettségét a bírói függetlenség mellett; a tagjelölt országok számára átadott EU-ajánlások ezeken a normákon alapuljanak.

Az EU tagjelölt államoknak:

Jogi kultúra és bírósági kapacitás – Szembe kell szállni azzal a tagjelölt országokban tapasztalható felfogással, hogy a politikai beavatkozás a bíróságok igazgatásába szükséges és kívánatos, és azt el kell vetni. A bíróságok részére meg kell adni a szükséges eszközöket, amelyek segítségével kifejleszthetik vezetési szakismereteiket, és

¹³⁷ ENSZ Alapelvek, 2. §; Európa tanácsi Ajánlások; I.2.d. Alapelv (szankciókat javasolva az olyan "személyek ellen, akik bármilyen módon befolyásolni akarják a bírákat"); UCJ, 3. és 5. §.; ECSJ 2-3. §.

szembeszállhatnak a végrehajtó hatalommal. Az e téren adott nemzetközi támogatás meghatározó jelentőségű lehet.

Politikai támogatás – A politikusoknak nyilvánosan, az ezt alátámasztó törvények meghozatalával hitet kell tenniük a bírói függetlenség fontossága mellett, és tartózkodniuk kell attól, hogy megsértsék a bíróságok előjogait.

A bírálatoknak való megfelelés – A bírának meg kell cáfolniuk a politikai bírálatokat, de nem a kifogások cenzúrázásával, hanem annak demonstrálásával, hogy készek szakmai szempontok szerint és megfelelő távolság tartással irányítani magukat, és beszámoltathatóvá tenni magukat a társadalom számára.

Alkotmányos garanciák – Az alkotmányos garanciáknak egyértelműen meg kell határozniuk a függetlenséget és a hatalom szétválasztását, és a független igazgatási szervek részére meg kell adni az alkotmányos státust.

Alkotmánybíróságok – Ahol az államok olyan különálló kvázi-bírói intézményt hoznak létre, mint az alkotmánybíróság, amely szorosan kötődik a végrehajtó vagy a törvényhozói hatalomhoz, ott a rendes bíróságoknak védeltséget kell kapniuk függetlenségük politikai megsértésével szemben, csakúgy, mint bármely más politikai szervezettel szemben.

Bírói tanácsok – Az államoknak fontolóra kell venniük önálló bírói tanácsok felállítását a bírói szervezet igazgatására. Ahol az államok úgy döntenek, hogy nem alakítanak ilyen tanácsokat, biztosítaniuk kell, hogy ezek alternatívái szilárd intézményes garanciákat tartalmazzanak a bíróságokkal kapcsolatban alkalmazott eljárások semlegességére, és a bírának érdemi beleszólási jogot kell kapniuk igazgatásukba és fegyelmi ügyeikbe.

Javadalmazás – A bírák fizetésének versenyképesnek kell lennie a számukra nyitva álló szakmai alternatívákkal; a bírák kapják meg a hatékony ítélkezéshez szükséges anyagi feltételeket.

Finanszírozás – Világos és részletes védelem legyen érvényben annak biztosítására, hogy a finanszírozást ne lehessen a bírák megbüntetésére vagy a független ítélkezés megbénítására felhasználni. Ha a költségvetési tervezetek elkészítéséért a felelősség egy részét vagy egészét egy független testület – mint például az igazságszolgáltatási tanács – kapja meg, ez csökkentheti a végrehajtó hatalom lehetőségét a bírói függetlenség csorbítására.

Ahol a költségvetés elkészítése a törvényhozói és a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozik, ezek a hatalmi ágak vállaljanak kötelezettséget meghatározott finanszírozási szintre vagy a finanszírozás meghatározásának adott, objektív és nem politikai képletei mellett. A vezető politikusok nyilvánosan támogassák a bíróságok finanszírozásának depolitizálását és a megfelelő törvényhozói és végrehajtó hatalmi intézkedéseket. Emellett meg kell vizsgálni a kötelező finanszírozási szinteket és a többéves, a törvényhozói és a végrehajtó hatalomtól független szerv által kiosztott tömbös

előirányzatok lehetőségét, csökkentve a költségvetési folyamat útján való politikai beavatkozás lehetőségét.

A bírák kinevezése – Átlátható és semleges jóváhagyási eljárásokat kell alkalmazni a próbaidős bírákra és az előléptetésre pályázókra; a bírói döntések politikai elfogadhatóságának semmilyen szerepet nem szabad játszani a véglegesítésükben. A bírójelöltek bíróságon belüli képzési időszakait ki kell terjeszteni, csökkentendő a próbaidő iránti igényt.

Véglegesítés –Ahol lehetséges, a rendes bírák első kinevezése végleges legyen. Ahol a bírakat fix időtartamra nevezik ki, kivéve az alkotmánybírákat és a próbaidős bírákat, bíráknak az időtartam lejárta utáni újraválaszthatósága elleni egyértelmű állásfoglalás van összhangban az európai értékekkel.

Ahol a próbaidőt fenntartják, ott egyértelműen tisztázni kell, hogy ez az alkalmatlan bírák kiszűrésének mechanizmusa, és semmilyen politikai tartalma nem lehet. A próbaidő értékelésének nem politikai ügynek kell lennie, és a döntési hatáskört bírákból és jogi szakemberekből álló bizottságnak kell megkapnia, amely egyértelmű és semleges kritériumokat alkalmaz.

Minimális feltétel, hogy a bírói kinevezés megújítását semmiképpen sem lehet a bíró által valamely adott ügyben meghozott ítélet politikai elfogadhatóságától függővé tenni.

Nyugdíjazás – Ha a nyugdíjkorhatárt meghatározzák, annak kötelezőnek kell lennie; a politikai hatalmi ágaknak ne legyen döntési jogkörük a nyugdíjra jogosulttá vált bírák megtartására vagy felmentésére.

BÍRÓI FÜGGETLENSÉG MAGYARORSZÁGON

TARTALOM

II. FEJEZET

I. BEVEZETÉS	53
A. A bírósági reform melletti elkötelezettség átpolitizálása	53
2. Az 1999. évi módosítások és az ítélőtáblák felállításának késleltetése	54
3. Az átvilágítási törvény kiterjesztése	54
4. A költségvetési folyamat végrehajtó hatalom általi ellenőrzése.....	56
B. A bírósági szervezet felépítése	56
II. A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG ALKOTMÁNYOS ÉS JOGI ALAPJAI.....	58
A. A hatalom és a bírói függetlenség szétválasztásának garanciái	58
B. A bírói szervezet képvisellete.....	59
C. Összeférhetetlenségi szabályok	60
D. Bírói egyesületek.....	61
III. A BÍRÓSÁGI RENDSZER IGAZGATÁSA ÉS A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG.....	61
IV. PÉNZÜGYI ÖNÁLLÓSÁG ÉS A FINANSZÍROZÁS SZINTJE.....	63
A. Költségvetési folyamat.....	64
B. Munkafeltételek.....	65
C. Javadalmazás	66
V. BÍRÓI HIVATAL.....	68
A. Kiválasztás	68
B. Véglegesítés, nyugdíjazás, áthelyezés és felmentés	69
1. Véglegesítés	70
2. Nyugdíjazás	70
3. Áthelyezés	70
4. Elmozdítás	71
C. Értékelés és előléptetés.....	71
D. Fegyelmi vétségek.....	73
1. Fegyelmi felelősség	73
2. Fegyelmi eljárások.....	74
VI. A BÍRÓSÁGI SZERVEZETEN BELÜLI KAPCSOLATOK.....	75
A. Kapcsolatok a magasabb szintű bíróságokkal.....	75
B. Ügyelosztás és kapcsolatok a bíróság elnökével	76
VII. VÉGREHAJTÁS.....	77

BÍRÓI FÜGGETLENSÉG MAGYARORSZÁGON

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Magyarország igen nagy előrehaladást ért el a valóban független bírói szervezet létrehozásában. Az alkotmányos szabályok alapvetően garantálják a bírói függetlenséget és a hatalmi ágak funkcionális szétválasztását; az önálló Országos Igazságszolgáltatási Tanács széles igazgatási jogkörrel rendelkezik. A bírói függetlenséget és a bírának a szabad társadalomban betöltött szerepét a politikusok és a polgárok összességében tiszteletben tartják.

Az 1990-es évek elején megkezdett és az 1997. évi reformokkal felgyorsított pozitív változások azonban még nem zárultak le, sőt részben visszafordultak. Bizonyos aggodalmak szerint a kormány túlonúl átpolitizálta a bírósági reformot, oly módon, ami aláássa a bírói függetlenség melletti elkötelezettségét. Különösen az ad okot aggodalomra, hogy kormányzati tisztségviselők nyilvánosan bírálják a bírói kart késik az ítélőtáblák felállítása, az átvilágítási törvényeket kiterjesztették a bírói karra és továbbra is a végrehajtó hatalom ellenőrzi a költségvetési folyamatot.

A bírósági reform iránti elkötelezettség átpolitizálódása: A jelek szerint a bírósági reformot egyre inkább áthatja a politika, ami veszélyezteti a bírósági szervezet önállóságának és függetlenségének megóvásához szükséges társadalmi és politikai konszenzust.

Kormányzati tisztségviselők részéről az 1997. évi reform óta mind gyakoribbak az olyan felvetések, hogy a bírói szervezet különválasztása az államhatalom politikai ágaitól a gyakorlatban nem vezet eredményre. A végrehajtó hatalom képviselői a bírák szemére vetik, hogy ítéleteik elnézőek, hibáztatják őket a bűncselekmények elszaporodásáért és nyilvánosan kifogásolják, hogy a reform miatt megszakadt a bírói és a végrehajtó hatalom közötti kapcsolat. Bár egy szabad társadalomban tökéletesen elfogadhatók más hatalmi ágak képviselőinek bírálatai, a végrehajtó hatalomnak a bírói szervezetre gyakorolt nyomása tükrében az ilyen megjegyzések megkérdőjelezzik, hogy a kormány valóban elkötelezett-e a bírói függetlenség mellett.

Az ítélőtáblák megalakulásának késlekedése: Az országgyűlés 1999-ben módosította az 1997. évi reformokat, későbbre halasztva ezzel az ítélőtáblák felállítást – e döntés alkotmányosságát egyesek megkérdőjelezték. Az intézményi reformok késedelme és a visszalépés növeli a bírói szervezet bizonytalanságát a többi hatalmi ággal szemben és fenyegetheti a bírói szervezet alapvető függetlenségét.

Az átvilágítási törvény kiterjesztése: A kommunizusból való átmenet időszakában bevezetett átvilágításra vonatkozó rendelkezéseket a közelmúltban a bírói szervezetre is kiterjesztették. Ezeket az új átvilágítási szabályokat az alapvető társadalmi és politikai változások után túl későn léptették hatályba ahhoz, hogy normális körülmények között igazolhatnák az ilyen lépések jogosságát. Így viszont alááshatják a régóta pályán lévő bírák függetlenségét; és még általánosabban: a politikai hatalomnak a bírói karral szembeni ellenérzései helytelen kifejeződésének tekinthetők.

A költségvetési folyamat ellenőrzése: A végrehajtó hatalom a költségvetési folyamat fölötti tényleges ellenőrzése révén nagymértékben meghatározza a bíróságok finanszírozását. Annak ellenére, hogy a költségvetési tervezet elkészítése hivatalosan az Országos Igazságszolgáltatási Tanács joga, a bíróságokra vonatkozó költségvetési fejezetet a kormány terjeszti be az országgyűléshez, és ugyancsak a kormány jogosult szükség esetén az állami tartalékokból kiegészítő összegeket folyósítani a bíróságok számára.

Az említetteken kívül a jelentés fő része az alábbi különös figyelmet igénylő kérdéseket tárgyalja:

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács hatáskörével kapcsolatos problémák: A bíróságok igazgatását a végrehajtó hatalom felügyelete alól az Országos Igazságszolgáltatási Tanácshoz tették át; ebben a független testületben a bírák erős képviselettel rendelkeznek. Ez csökkenti a végrehajtó hatalom beavatkozásának veszélyét, s bár a bírói szervezeten belüli függetlenséggel kapcsolatos problémák következésképpen nagyobbak, a bírákra háruló adminisztratív terhek nem csökkentek.

Számos bíró kritizálja azt a tényt, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke egy személybe az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke is. A Legfelsőbb Bíróság elnökének semlegességet kell tanúsítania a törvényhozói és a végrehajtó hatalommal szemben, míg az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökeként nem kerülheti el a politikai konfliktusokat.

Mivel az Országos Igazságszolgáltatási Tanács havonta csak egyszer ülésezik, sok feladatát az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala látja el. Egyes megfigyelők szerint a tényleges hatalom e hivatal kezében van, amely megörökölte az Igazságügyi Minisztérium megszüntetett bírósági osztályának számos munkatársát.

Munkafeltételek: A bírósági infrastruktúrára fordított befektetések elégtelenek, a munkafeltételek alacsony színvonalúak. A bírósági személyzet létszáma nem tart lépést a bírósági ügyek számának növekedésével és a bírák túlterheltek.

Próbaidő: A bírák véglegesítése pályafutásuk kezdetén nem biztosított. Hároméves próbaidejük alatt senki sem szavatolja számukra, hogy nem mozdítják el őket.

Elismerés – munkavégzés alapján: Bizonyos fizetésemelések értékeléshez kötöttek, oly módon, ami sértheti a bírák döntési függetlenségét.

Végrehajtás: Az ítéletek végrehajtása nem kielégítő. A bírói karral szembeni nyilvános bírálatok a vagyoni jogi döntések végrehajtásának nehézségeire hivatkoznak, míg a bírák arra panaszkodnak, hogy a rendőrség gyakran nem hajtja végre a gyanúsítottak előállítására vonatkozó végzéseiket. A nem megfelelő végrehajtás csökkenti a lakosság támogatását és bizalmát a bírósági eljárásokban, ami viszont gyengítheti a független bírói szervezet fenntartásának politikai támogatását.

BÍRÓI FÜGGETLENSÉG MAGYARORSZÁGON

I. BEVEZETÉS

Magyarország igen jelentős előrehaladást ért el a ténylegesen független bírói szervezet megvalósításának útján. A jogszabályok egyértelműen rögzítik a bírák függetlenségének alapvető garanciáit és a hatalom megosztását a hatalmi ágak között csakúgy, mint a bírák pályájára vonatkozó világos szabályokat; a független Országos Igazságszolgáltatási Tanács széles igazgatási jogkörrel rendelkezik. A bírói függetlenség elveit és a bírának a szabad társadalomban játszott szerepét a politikusok és a polgárok összességében tiszteletben tartják.

Az 1990-as évek elején megkezdett és az 1997. évi reform által elősegített változás azonban sok szempontból még nem fejeződtek be, sőt részben visszafordultak. Bizonyos aggodalmak szerint a kormány hátrányos módon átpolitizálta a bírósági reformot, aláásva ezzel a bírói függetlenség melletti elkötelezettségét. Különösen az ítélőtáblák felállításának befejezetlensége és az átvilágítási törvényeknek a bírói karra való kiterjesztése ad okot az aggodalomra, valamint az, hogy a költségvetési folyamatot továbbra is a végrehajtó hatalom ellenőrzi.

A. A bírósági reform melletti elkötelezettség átpolitizálása

Úgy tűnik, a bírósági reform ügye mind inkább átpolitizálódik, ami gyengíti a bírói szervezet önállóságának és függetlenségének megóvásához szükséges társadalmi és politikai konszenzust. Az elmúlt években több különböző tényező – a bírói karnak kormánytisztviselők általi nyilvános bírálata, az ítélőtáblák felállításának késlekedése, az átvilágítási törvény kiterjesztése és a bíróságok költségvetésének a végrehajtó hatalom általi ellenőrzése – összességében veszélyeztetik a ténylegesen független bíróságok létrehozása terén elért eredményeket.

1. Nyilvános bírálatok kormányzati tisztségviselőktől

Az 1990-as évek elején és a 1997-ben megvalósított bírósági reformok¹ eredményeként világosabbá váltak a hatalmi ágak közötti kapcsolatok, erősödött a bírói függetlenség és jelentősen javult a bírák társadalmi elismertsége. Az 1997. évi reformok elfogadása óta azonban kormánytisztviselők részéről mind több olya panasz hangzott el, amely szerint a bíróságoknak a politikai hatalmi ágaktól való elválasztása a gyakorlatban nem vált be. A végrehajtó hatalom tagjai enyhességük miatt kritizálták bírói ítéleteket², ezeket okolva a bűnözés növekedésért, és nyilvánosan kifogásolták, hogy a reformok miatt megszakadt a kapcsolat a bírói és a végrehajtó hatalom között³. Bár más hatalmi ágak képviselőinek bírálata egy szába

¹ 1997-ben fogadták el a LXVI. törvényt a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról és a LXVII. törvényt a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, jelentős reformokat intézményesítve a bírósági szervezetben. Ezekről az I.B fejezetben lesz szó; az 1997-es reformok ezeket a törvényeket jelentik.

² Lásd pl. Nagy P. "Az összetört táblák felett", Népszabadság (Hétfői melléklet), 2000. szeptember 30., 22. o. (idézve az igazságügyi miniszter bírósági döntéseket illető bírálatát, azon állítását, hogy bíróságok szándékosan elfektettek egy bűnügyet, és azt a kijelentését, hogy "a bírói függetlenség nem szolgálhat védőernyőként").

³ A jelenlegi miniszterelnök főtanácsadója például a z Országos Igazságszolgáltatási Tanács létét

társadalomban teljesen érthető, a végrehajtó hatalomnak a bírói szervezet bizonyos területeit érintő folyamatos és megerősített befolyásának fényében ezek az észrevételek megkérdőjelezzik a kormány elkötelezettségét a bíróság alapvető függetlensége iránt.

2. Az 1999. évi módosítások és az ítélőtáblák felállításának késleltetése

Az Alkotmányban, valamint a bíróságok szervezetéről és jogállásáról szóló 1997. évi LXVI. törvényben előírt ítélőtáblák még nem álltak fel. Három ítélőtáblának kellett volna 1999. január 1-jével, további kettőnek pedig 2000. január 1-jével megalakulnia. A kormány 1999-ben betervezte, az országgyűlés pedig elfogadta a bírói szervezetet érintő törvénymódosításokat, amelyek eredményeként csak 2003. január 1-jével kezd meg működését egyetlen országos ítélőtábla, az ország egész területére kiterjedő illetékességgel.⁴ Egyesek megkérdőjelezzik a döntés alkotmányosságát figyelembe véve az Alkotmánynak azt az egyértelmű megfogalmazását, hogy több ilyen bíróság működjön.⁵ Bár a bírói függetlenség elvei nem igényelnek adott számú bírósági fellebbviteli fórumot, az intézményi reform késleltetése és hátráltatása hátrányos lehet a bíróság alapvető függetlenségére, mivel növeli a bírói szervezet bizonytalanságát a többi hatalmi ágazattal fennálló kapcsolatban.

A kormány szerint az 1997. évi reformok nem fordítottak elegendő figyelmet a helyi bíróságok leterheltségének enyhítésére.⁶ Ám az 1999. évi módosítások ahelyett, hogy a helyi bíróságok ügyeinek számával foglalkoztak volna, elnapolták és korlátozták az ítélőtáblák tervezett megalakítását

Természetesen minden új kormánynak és parlamentnek jogában áll, hogy módosítsa az elődei által jóváhagyott törvényeket. Egyes jogi szakértők azonban aggodalmuknak adtak hangot, mely szerint az 1997. évi reform egyes alapvető elemeinek visszavonása azt jelzi, hogy a kormány – kellő indok nélkül – kevesebb készséget mutat a bírói szervezet megváltoztatására. A bírósági szervezettel kapcsolatos ilyen következtetlen politika az egyéb itt vázolt tényezőkkel együtt elbizonytalaníthatja a bírakat, negatív hatást gyakorolva függetlenségükre.

3. Az átvilágítási törvény kiterjesztése

A kommunizmusból való átmenet kezdeti időszakában bevezetett átvilágítást a közelmúltban kiterjesztették a bírói karra is. Ezek az új átvilágítási szabályok, amelyeket jókora időbeni késedelemmel léptettek hatályba azokhoz az alapvető társadalmi és politikai változásokhoz képest, amelyek normális körülmények között még igazolják az ilyen lépéseket, valamint a politikusok által a bírakat illető fokozódó bírálatok veszélyeztetik a véglegesen kinevezett bírák státuszát és ezáltal

“abszurditásnak” nevezte, “mert Magyarországon nem bírói függetlenség, hanem bírói monopólium van”. Nagy P. “Az összetört táblák felett”, Népszabadság (Hétfői melléklet), 2000. szeptember 30., 22. o.

⁴ 1999. évi CX. törvény.

⁵ Az Alkotmány *ítélőtáblákra* utal: “A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, az ítélőtáblák ... gyakorolják” A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 1949. évi XX. törvény 45. § (1).

⁶ Lásd az Igazságügyi Miniszter jelentését az 1999. évi CX. törvényről, 1. o.

függetlenségét; és még általánosabban: ezek a szabályok a politikai hatalomnak a bírói karral szembeni ellenérzései helytelen kifejeződésének tekinthetők.

A kommunista rendszer bukása után csak igen korlátozott intézkedéseket vezettek be azért, hogy bírákat lemondásra kényszerítsenek a kommunista korszak alatt hozott ítéleteikért; sok bíró mondott le anélkül, hogy hivatalos szankció vagy nyilvános megbélyegzés érte volna. Hoztak bizonyos intézkedéseket – mint például a rehabilitálási törvényeket, amelyekben érvénytelennek nyilvánították az 1956. évi forradalom résztvevői ellen hozott ítéleteket⁷, a politikai bűncselekményekért kiszabott büntetéseket⁸, valamint a kártérítési törvényeket –, de ezen intézkedések egyike sem érintette közvetlenül a bírákat.

Tíz évvel a demokratikus fordulat után azonban az országgyűlés módosította az egyes fontos állami tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló törvényt⁹. Az eredeti 1994. évi törvény szerint az ellenőrzés csak a Legfelsőbb Bíróság elnökére terjedt ki; a 2000. évi módosítás szerint az ellenőrzés kiterjed valamennyi bíróra, ügyészre, valamint a médiában vezető tisztségeket betöltő személyekre is¹⁰

A törvény értelmében speciális bírói bizottság vizsgálja, hogy az illető személy politikai ügynökként (például a titkos szolgálatok besúgójaként) működött-e a kommunista rendszerben. Amennyiben bizonyítékok vannak arra, hogy ilyen szerepet betöltött, akkor a bizottság a személyt lemondásra szólítja fel. Csak azoknak a személyeknek a nevét hozzák nyilvánosságra – a lemondásra való felszólítás indokával együtt –, akik nem hajlandók önként lemondani. Nincs kötelező elmozdítási eljárás.¹¹ Minden vizsgálatot 2004-ig be kell fejezni.

Természetesen a bírói függetlenség elvei alapján nem kifogásolható, ha elmozdítanak olyan bírót, aki meghatározott, súlyos bűncselekményeket követett el, sőt az se kifogásolható, ha az átvilágítási szabályok alapján mozdítják el sok évi szolgálatot követően, amennyiben a felmentés okai csak a közelmúltban váltak ismertté. Az átvilágítás azonban jellegénél fogva rendkívüli fellépés olyan személyekkel szemben, akik normális körülmények között nem mozdíthatók el, és indokolhatják olyan kivételes politikai körülmények, mint amilyen a közvetlenül 1989 utáni politikai átmenet volt. Ezeknek a szabályoknak több mint tíz évvel az események utáni bevezetése azonban már komoly aggodalmakat ébreszthet arra nézve, hogy a motiváció tisztán és kizárólag politikai. Tekintettel arra, hogy a kormány és az országgyűlés az átvilágítás hatókörét ilyen későn terjesztette ki, ez a bírói kar fölötti politikai ellenőrzés kiszélesítésének is tekinthető, ami ellentétes a reformfolyamat szellemével.

⁷ Lásd 1989. évi XXXVI. törvény.

⁸ Lásd 1990. évi XXVI. törvény és 1992. évi XI. törvény.

⁹ 1994. évi XXIII. törvény az egyes fontos állami tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről.

¹⁰ 2000. évi XCIII. törvény, 2. § (3).

¹¹ Amennyiben a bírók múltbeli tevékenységük ismertté válásán túlmenően nem kapnak büntetést, nincs közvetlen kényszer, amely kihatna döntési függetlenségükre. A hivatalos vizsgálathoz kapcsolódó stigma és az ebből következő publicitás azonban jelentős lehet, gyakorlatilag lemondásra kényszerítve a bírákat.

4. A költségvetési folyamat végrehajtó hatalom általi ellenőrzése

A végrehajtó hatalom a költségvetési folyamat ellenőrzésén keresztül jelentős befolyással rendelkezik a bírói szervezet finanszírozásában. A jelenlegi rendszerben annak ellenére, hogy hivatalosan az Országos Igazságszolgáltatási Tanács jogosult a költségvetési tervezet elkészítésére, a gyakorlatban a bíróságokra vonatkozó költségvetési tervezetet a kormány terjeszti az országgyűlés elé és ugyancsak kormány jogosult szükség esetén az állami tartalékokból kiegészítő összegeket folyósítani számára.

B. A bírósági szervezet felépítése

A bírósági szervezet reformja és a bírói függetlenség garanciáinak megadása az elmúlt évtized egészére kiterjedő elhúzódó folyamat. Bár az 1989-et közvetlenül megelőző évtizedben nem használták fel a bíróságokat politikai célokra, a politikai rendszer egésze a kommunista párt hatalmi monopóliumán és elsőbbségén nyugodott. Ennek következtében a bíróságok függték a hatalom politikai központjaitól, oly módon, hogy az Igazságügyi Minisztérium közvetítette az adminisztratív hatalmat a bíróságokhoz. A párt monopóliumának megszüntetésére és a jogállam kialakítására az első lépéseket 1989-ben, az 1990. évi első szabad választásokat megelőzően tették meg.

1990-et követően a reformok fokozatosan megszüntették az elmúlt rendszer legtöbb olyan jellemzőjét, amely nem felelt meg a bírói függetlenség követelményeinek. magyarországi átalakulás kezdeti időszakában azonban a még sokáig érzékelhető bizalmatlanság, a bírói függetlenség intézményes biztosítékainak hiánya, valamint a viszonylag alacsony fizetések egyaránt hozzájárultak a bírák alacsony státusához a közvélemény szemében. A demokratikus átalakulás egyéb követelményeihez képest kisebb fontossága miatt a bírói szervezet átfogó reformjára csak 1997-ben került sor a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról¹², valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvények¹³ elfogadásával.

Az igazságszolgáltatás rendszere négyfokozatú: ezek a Legfelsőbb Bíróság, az ítéltáblák, a megyei bíróságok - beleértve a Fővárosi Bíróságot -, valamint a helyi bíróságok.¹⁴ Ezen kívül működnek még munkaügyi bíróságok és katonai bíróságok.

A helyi bíróságok az elsőfokú bíróságok. A megyei bíróságok – beleértve a Fővárosi Bíróságot¹⁵ – elsőfokú bíróságként és fellebbviteli bíróságként is funkcionálnak olyan ügyekben, amelyek meghaladják a helyi bíróságok hatáskörét. Az ítéltáblák – amelyeknek még ezután kell megalakulniuk – első fokon nem ítélik meg, hanem a megyei bíróságok határozatai elleni fellebbezéseket bírálják el.

A Legfelsőbb Bíróság a megyei bíróságok és az ítéltáblák döntéseit vizsgálja felül. Ezenkívül felülvizsgál jogerős ítéleteket, ha ezeket rendkívüli jogorvoslati

¹² 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.

¹³ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról.

¹⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 45. § (1).

¹⁵ A Fővárosi Bíróság státusa megfelel a megyei bíróságoknak.

kérelemmel támadják meg, továbbá jogegységi határozatokat és elvi határozatokat hoz.¹⁶ A Legfelsőbb Bíróság a legmagasabb szintű bírói testület, de nem rendelkezik központi igazgatási funkciókkal; azonban a Legfelsőbb Bíróság elnöke egy személyben az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke is.

A munkaügyi és a katonai bíróságok a rendes bírósági rendszer részei helyi és megyei szinten.¹⁷ A katonai tanácsok csak igen korlátozott hatáskörrel rendelkeznek polgári személyek és rendőrök felett, ami nem jelent komoly veszélyt a rendes bíróságó függetlenségére és hatáskörére nézve.¹⁸

A bírák száma 1990 és 2000 között folyamatosan emelkedett, 1611-ről 2512-re nőtt¹⁹ Az elsőfokú bíróságokra beérkezett új ügyek száma ugyancsak növekedett 1991-2000 között²⁰, elsősorban e bíróságok hatáskörének kiszélesítése következtében. A bírák számának növekedése miatt azonban az átlagos ügyszám 1992 óta nem változott jelentősen, és a bíróságok várhatóan 2002-re dolgozzák fel meglévő ügyhátralékukat²¹.

Az Alkotmánybíróság: Az Alkotmánybíróság nem része a rendes bírósági szervezetnek. Az Alkotmánybíróságnak a jogszabályok alkotmányosságát vizsgáló határozatai mindenkire érvényesek és ellenük nem terjeszthető be fellebbezés. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az országgyűléshez benyújtott és a köztársasági elnök által továbbított törvények előzetes vizsgálata²² A jogszabályok alkotmányosságának utólagos vizsgálatát bárki kezdeményezheti.²³ A rendes bírák az előttük folyamatban lévő ügy felfüggesztése mellett kezdeményezhetik az Alkotmánybíróság *ex post* eljárását, ha az adott ügyben alkalmazandó jogszabály véleményük szerint alkotmányellenes.²⁴ Az Alkotmánybíróság megvizsgálhatja azt is, hogy egy jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközik-²⁵, vizsgálhatja egy törvényes rendelkezés meghozatalának alkotmányellenes elmulasztását,²⁶ és dönt az állami

¹⁶ Lásd az 1997. évi XLVI. törvényt a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 27-29. §.

¹⁷ Lásd az 1997. évi XLVI. törvényt a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 19. §. (3); 20. § (5); 23. § (2).

¹⁸ Polgári személy ellen katonai bíróságon csak akkor folyhat eljárás, ha katonai személy tettevéstársa és a bűncselekmény nem választható szét. A katonai bíróságok rendőrök ellen csak úgynevezett "katonai" jellegű bűncselekmények, mint például parancsmegtagadás esetén folytathatnak eljárást.

¹⁹ Lásd az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökének a z Országgyűlé s plenári s ülésén adott beszámolóját, 1999, 2000.

²⁰ Lásd az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökének a z Országgyűlé s plenári s ülésén adott beszámolóját, 1999, 2000.

²¹ Lásd az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökének a z Országgyűlé s plenári s ülésén adott beszámolóját, 2000.

²² A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 26. § (4).

²³ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 32/A. § (3); 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 48. §, . az Alkotmánybíróság 66/1997 (XII.29.) határozata.

²⁴ 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 38. §.

²⁵ 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 44-47. §.

²⁶ 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 49. §.

szervek és az önkormányzatok közötti hatásköri összeütközésekben.²⁷ Az Alkotmánybíróság 11 tagját az országgyűlés választja meg²⁸

II. A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG ALKOTMÁNYOS ÉS JOGI ALAPJAI

A bírói függetlenség alkotmányos és jogi garanciái szilárd alapokon nyugszanak. A bírói kar világosan meghatározott képvisellel rendelkezik, a funkcióit és tagjait a politikai hatalmi ágaktól elválasztó szabályok egyértelműek.

A. A hatalom és a bírói függetlenség szétválasztásának garanciái

A bíróságok önálló hatalmi ágat képeznek. Az Alkotmánybíróság döntése szerint nem állhat fenn olyan politikai kapcsolat az államhatalom többi ága és a bírói kar között, mint amilyen a végrehajtó hatalom és az országgyűlés között fennáll²⁹ Mindenkinek, beleértve a többi hatalmi ágat is, alá kell vetnie magát a bíróságok döntéseinek, és azokat senki sem módosíthatja, hatálytalaníthatja vagy vizsgálhatja felül.³⁰

Az Alkotmány kimondja: „a bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve”.³¹ A bírónak az a joga, hogy minden külső korlátozástól mentesen hozzon döntéseket, teljes alkotmányos védelmet élvez, ami alól csak igen korlátozott esetben van kivétel.³² „A bírák függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, az ítélezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók.”³³

Az Alkotmány meghatározza a bíróságok funkcióit – védik és biztosítják az alkotmányos rendet, az állampolgárok jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit és ellenőrzik a közigazgatási határozatok törvényességét³⁴ –, ily módon is meghatározva különállóságukat a többi hatalmi ágtól. A törvény azt is kimondja, hogy az igazságszolgáltatás igazgatása kizárólag a bíróságok feladata.³⁵

Az Alkotmányon kívül, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról³⁶, valamint az ugyancsak 1997-ben elfogadott, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló

²⁷ 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 50. §.

²⁸ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 32/A. § (4).

²⁹ Az Alkotmánybíróság 51/1992 (X. 23.) határozata.

³⁰ Petretei József, Magyar Alkotmányjog II. Államszervezet. Dialóg-Campus, Pécs, 2000., 206. o.

³¹ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 50. § (3).

³² Az Alkotmánybíróság 17/1994 sz. határozata, amely támaszkodik az Alkotmány 50. § (3) bekezdésére. Az Alkotmánybíróság a külső szabályozás két kivételét nevezte meg: az Emberi Jogok Európai Bíróságát, valamint az alkotmányos panasz intézményét.

³³ 1997. évi XLVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.

³⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, X. fejezet.

³⁵ 1997. évi XLVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.

³⁶ 1997. évi XLVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.

törvény³⁷ tartalmazza a bírói függetlenség alapvető garanciáit. Mindkét alapvető jogszabály elfogadásához és módosításához kétharmados parlamenti többségre van szükség³⁸, ami bizonyos fokú további védelmet jelent az ellen, hogy rövidtávú politikai szempontok alapján hozzányúljanak a bennük foglalt garanciákhoz.

B. A bírói szervezet képviselete

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács a bírói hatalom legfőbb képviselete és felelős a bíróságok igazgatásáért³⁹. A bíróságok igazgatásában a bírákat képviselő önkormányzati szervek is részt vesznek.⁴⁰

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács, amely az Alkotmány értelmében a bíróságok igazgatásáért felelős szervezet, számos reprezentatív feladatot lát el: törvényeket javasol, véleményezi a bírói szervezetre vonatkozó törvényeket és gondoskodik a bíróságok jogi képviseletéről. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke évente tájékoztatja az Országgyűlést a bíróságok általános helyzetéről és a tanács igazgatási tevékenységéről⁴¹. Az elnök azonban nem interpellálható. A tanács terjeszti be a kormányhoz a következő évre vonatkozó költségvetési javaslatot, és számol be a kormánynak a bírósági szervezet előző évi költségvetésének teljesítéséről⁴².

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács létszáma 15; négyen hivatalból tagok, két országgyűlési képviselő és kilenc bíró. Hivatalból tag az igazságügyi miniszter, a legfőbb ügyész, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke és a Legfelsőbb Bíróság elnöke, aki a Tanács elnöki tisztjét is betölti.⁴³ A két országgyűlési képviselőt⁴⁴ az Alkotmány- és Igazságügyi Bizottság, valamint a Költségvetési és Pénzügyi Bizottság jelöli ki.⁴⁵ A kilenc bírót összbírói értekezleten a bírák saját maguk közül választják, minden 40 bírói létszám után egy-egy küldöttet⁴⁶. E rendszer szerint a kilenc választott bíró és a Tanács elnöke kétharmados többséget képvisel a Tanácsban.

Számos bíró kritizálta azt, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke egy személyben az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke is. A Legfelsőbb Bíróság elnöke a

³⁷ 1997. évi XLVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról.

³⁸ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 50. § (5).

³⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 50. § (4).

⁴⁰ A bírói tanácsok konzultatív testületek, amelyeket a bírósági rendszer különböző szintjein alakítanak meg és amelyek véleményt nyilvánítanak személyi ügyekben, mint például a bírák kinevezése, felmentése, bírósági vezetői tisztségre való jelölése ügyében. Lásd a z 1997. évi XLVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 77C. §; 50. § (4). Lásd még a III. fejezetet.

⁴¹ 1997. évi XLVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 47. §.

⁴² 1997. évi XLVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 39. § (b). Lásd IV. A fejezet.

⁴³ Az ügyészi testületet igazgató legfelső szervezetben a bírói kar nem rendelkezik képviselettel.

⁴⁴ 1997. évi XLVI. törvény, 35. §.

⁴⁵ 1997. évi XLVI. törvény, 35. §.

⁴⁶ 1997. évi XLVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 36. §. (2), (6).

törvényhozói és a végrehajtói ágakkal szemben semlegességre kötelezett. A Tanács elnökeként azonban nem kerülheti el a politikai konfliktusokat.⁴⁷

C. Összeférhetlenségi szabályok

A bírák bíróságon kívüli tevékenysége korlátozott, különösen az egyéb államhatalmi ágakkal való kapcsolatok tekintetében; az ilyen korlátozások erősítik a bírák döntési függetlenségét és pártatlanságát.

A bírák nem lehetnek tagjai politikai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. Bíró nem lehet országgyűlési képvisel⁴⁸ vagy más országos vagy helyi jogszabályalkotói testület tagja.⁴⁹ Ugyancsak nem lehetnek országos vagy helyi állami vezetők⁵⁰ Ha valamely bíró politikai, állami vagy helyi igazgatási tisztségre jelölteti magát, akkor fel kell függesztenie bírói tevékenységét.⁵¹ A bírónak tájékoztatnia kell a munkáltatói jogkör gyakorlóját⁵², ha jelöltetni kívánja magát.⁵³ A bíró szolgálati viszonya a törvényből adódóan megszűnik, ha ilyen tisztségre kinevezik.⁵⁴ A bíró nem lehet tagja választott bíróságnak.⁵⁵

Bíró nem tölthet be semmilyen tisztséget gazdálkodó szervezetben.⁵⁶ A bíró nem lehet gazdasági társaság és szövetkezet vezető tisztségviselője, felügyelőbizottságának tagja, továbbá gazdasági társaság személyes közreműködésre kötelezett vagy korlátlanul felelős tagja⁵⁷ Tudományos, művészi, irodalmi, oktató és műszaki alkotómunkát végezhet, de ezzel nem veszélyeztetheti pártatlanságát és függetlenségét, és nem keltheti ennek látszatát sem.⁵⁸

A bíróság elnökének, elnökhelyettesének, tanácselnökének vagy kollégiumvezetőjének a hozzátartozója az általa vezetett bíróságon, tanácsban vagy kollégiumban bíróként nem működhet. A bíró köteles haladéktalanul bejelenteni, ha vele szemben ilyen összeférhetlenségi ok merül fel.⁵⁹

A bírák magatartására vonatkozó további korlátozások pártatlanságukat erősítik. bíró nyilvánosan nem nyilváníthat véleményt a bíróságon tárgyalt ügyekről, és ezekről nem adhat tájékoztatást a média részére. Csak a bíróság elnöke vagy az általa

⁴⁷ Lásd *Népszabadság*, 2000. szeptember 30., 22-23. o.

⁴⁸ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 20. § (5).

⁴⁹ 1997. évi XLVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról.

⁵⁰ 1997. évi XLVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról.

⁵¹ 1997. évi XLVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 56A. § (1).

⁵² 1997. évi XLVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 57. § (1).

⁵³ 1997. évi XLVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról 56A. § (1).

⁵⁴ 1997. évi XLVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 57. § (1).

⁵⁵ 1997. évi XLVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról.

⁵⁶ 1997. évi XLVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról.

⁵⁷ 1997. évi XLVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 23. § (2).

⁵⁸ 1997. évi XLVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 23. § (1).

⁵⁹ 1997. évi XLVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 24. § (3).

megbízott személy⁶⁰ adhat tájékoztatást a sajtó részére⁶¹; a megyei bíróságok sajtóosztályokat alakítottak, amelyek jogosultak tájékoztatni a sajtót. A bíró köteles az állami és szolgálati titkot szolgálati viszonya alatt és annak megszűnése után is megőrizni. A titoktartás alól csak törvényben meghatározott szerv⁶² adhat felmentést.

A bíró szolgálati viszonyának megszűnése utáni foglalkoztatására nincsenek korlátozások. A bírói tisztség megszűnése után két évig nem működhetne ügyvédként az előtt a bíróság előtt, amelyben szolgálati viszonyuk fennállt. Ez a korlátozás nem sérti a bírák döntési függetlenségét, sőt hozzájárul pártatlanságuk megőrzéséhez⁶³

D. Bírói egyesületek

Magyarországon számos önkéntes bírói egyesület működik, beleértve a Magyar Bírói Egyesületet, valamint a közigazgatási, munkaügyi, gazdasági és cégbejegyzési ügyekkel foglalkozó bírók önálló szövetségeit. Ezek feladata elsősorban tagjaik érdekeinek képviselése. E szervezetek létrehozására vagy tagságára igen kevés korlátozás vonatkozik.⁶⁴ A magyarországi politikai változások előtt létrehozott Magyar Bírói Egyesület fő feladata a bírói függetlenség és a bírósági rendszer reformjának elősegítése.

Számos bíró tagja valamelyik szakszervezetnek. A Bírósági Dolgozók Szakszervezete a bírák és a bíróságok személyzetének érdekeit képviseli. A Bírósági Dolgozók Szakszervezete sikraszáll a bírósági alkalmazottak magasabb fizetéséért és nyugdíjáért.

III. A BÍRÓSÁGI RENDSZER IGAZGATÁSA ÉS A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG

Az igazgatás nagyrészt kikerült a végrehajtó hatalom kezéből és egy olyan független testülethez került át, amelyben a bírák erős képvisellel rendelkeznek. Ez nagyrészt megszüntette a végrehajtó hatalom beavatkozása miatti aggodalmakat, bár a bírósági szervezeten belüli függetlenséggel kapcsolatos problémák következképpen növekedtek, a bírák adminisztratív terhei pedig nem mérséklődtek.

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács a bíróságok központi igazgatási szerve; minden igazgatási kérdésben döntési hatásköre van és felügyeletet gyakorol az ítéletábla és a megyei bíróság elnökének igazgatási tevékenysége fölött⁶⁵ A Tanács a bíróságokra kötelező szabályzatokat, ajánlásokat és határozatokat hoz, és ezek

⁶⁰ Lásd az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 7/1999 határozatát.

⁶¹ 1997. évi XLVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 28. § (2), 29. § (1), (2), 24. § (1) és 27. §.

⁶² 1995. évi LXV. törvény az államtitokról és a szolgálati titokról, 18. § (2)

⁶³ 1988. évi XI. törvény az ügyvédekről.

⁶⁴ Mindazonáltal politikai tevékenységet nem folytathatnak. A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 50. § (3).

⁶⁵ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 41. § (2).

megtartását ellenőrzi⁶⁶ A Tanács 1997. decemberi megalakulása óta meglehetősen nagy aktivitást fejt ki, nagyszámú szabályt, szabályzatot és ajánlást dolgozott ki.⁶⁷ A Tanács által hozott szabályok és szabályzatok többsége foglalkoztatási ügyekre vonatkozik, úgy mint kinevezések, felmentések vagy áthelyezések, de számos döntés született pénzügyi kérdésekben, költségvetések jóváhagyásával, alapok elosztásával, beruházásokkal, jutalmazásokkal, valamint a bírák továbbképzésével kapcsolatban. A Tanács eddigi egyik legfontosabb rendelkezése a bírák munkájának értékelésével és minősítésük részletes előírásaival foglalkozott.

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács a bíróságok önkormányzatára vonatkozó egyéb ügyekért is felelős. A Tanács jóváhagyja a bíróságok belső adminisztratív szabályzatait, felelős a bírák alkalmazásáért és továbbképzéséért⁶⁸, jogosult a bíróság személyzetére kötelező érvényű rendelkezéseket hozni személyzeti és költségvetési kérdésekben és dönteni ezek megvalósításáról.

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) felügyeleti jogköre kiterjed a bíróságok működésének hatékonyságára, s ellenőrzi – a Legfelsőbb Bíróság elnökének kivételével – a bírósági elnökök igazgatási tevékenységét is.⁶⁹ Az OIT ellenőrzi továbbá, hogy a bíróságok eleget tesznek-e az igazgatási előírásoknak és betartják-e az eljárás határidőket⁷⁰

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala: Mivel az Országos Igazságszolgáltatási Tanács csak havonta egy alkalommal ülészik, megalakították az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalát, hogy segítse az OIT-t különböző feladatainak ellátásában.⁷¹ Az OIT hivatala készíti elő a Tanács üléseit, gondoskodik határozatainak végrehajtásáról és ellátja a működéssel kapcsolatos ügyviteli feladatokat.⁷² Bírálok szerint a valódi hatalom a Hivatal kezében van, mivel a Tanács rendkívül túlterhelt és a Hivatal állandó személyzetére támaszkodik, s az általa előkészített határozattervezeteket általában elfogadja. Egyfajta bürokratiku folytonosság áll fenn az Igazságügyi Minisztérium megszüntetett bírósági osztálya és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács helyére lépő Hivatala között.

A bírósági szervezet igazgatása erőteljese központosított. Az országos szinten nagy bírósági adminisztráció számtalan szabályzatot és utasítást termel. A bíráknak az öngazgatási struktúrák kiterjedt rendszerében (például összbírói értekezletek, bírói tanácsok, bírói kollégiumok, amelyekről a későbbiekben lesz szó) való időigényes részvételével együtt ez szükségtelenül vesz el időt a bírák alapvető bíraskodási feladataitól.

⁶⁶ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 39. § (q).

⁶⁷ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács ajánlásai és rendelkezései, kiadta az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala, Budapest, 2000.

⁶⁸ 1997. évi törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 38-41. §.

⁶⁹ 1997. évi törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 39. § (a).

⁷⁰ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról.

⁷¹ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 34. § (3).

⁷² 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 55. §.

Az igazgatási hatalom egyéb helyei: A bíróságok igazgatásában egyéb bírói testületek is részt vesznek.⁷³ A bírák legnagyobb hivatalos testülete az összbírói értekezlet. Összbírói értekezletet összehívhatnak a Legfelsőbb Bíróságon, az ítélőtáblákon és megyei bíróságokon.⁷⁴ Az összbírói értekezlet választja meg azokat a küldötteket, akik megválasztják az Országos Igazságszolgáltatási Tanács tagjait. Az összbírói értekezlet véleményt nyilvánít az OIT kinevezési hatáskörébe tartozó bírósági vezetők pályázatáról, és kezdeményezheti a felmentésüket.

A bírói tanácsokat⁷⁵ az összbírói értekezlet hat évre választja. A bírói tanács véleményt nyilvánít az ügyelosztásról, a bírák státusával (mint például kinevezésük, áthelyezésük és felmentésük) kapcsolatos kérdésekről, valamint a bírósági vezetőknek a Legfelsőbb Bíróság, az ítélőtáblák és a megyei bíróságok elnökei általi kinevezéséről⁷⁶, és kezdeményezheti a felmentésüket. A bírói tanács véleményezi a bíróság szervezeti és működési szabályzatát, és javaslatot tesz a bíróság költségvetési tervére és a költségvetés felhasználására.

A kollégium meghatározott ügyszakra specializálódott bírák testülete a Legfelsőbb Bíróságon, az ítélőtáblákon és a megyei bíróságokon⁷⁷ A kollégium javaslatot tesz a bíró beosztására és véleményezi ezt, javaslatot tesz a kollégiumvezető, a kollégiumvezető-helyettes és a tanácselnök kinevezésére.⁷⁸ A kollégium részt vesz ezenkívül a bíró értékelésében.⁷⁹

A megyei bíróságok elnökei rendszeresen konzultálnak egymással egy informális fórumon, ahol a bírósági igazgatás és gyakorlat kérdéseit vitatják meg. Az informális fórumok elősegítik a megyei bíróságok közötti koordinációt.

Az egyes bíróságok mindennapi működését a bíróság elnöke irányítja, közösen az Országos Igazságszolgáltatási Tanáccsal és annak Hivatalával.

IV. PÉNZÜGYI ÖNÁLLÓSÁG ÉS A FINANSZÍROZÁS SZINTJE

A bírói szervezet széles körű igazgatási önállóságát némileg gyengíti, hogy költségvetése folyamatosan függ a végrehajtó hatalomtól. Bár az Országos

⁷³ Lásd Törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.

⁷⁴ A Legfelsőbb Bíróság összbírói értekezletének résztvevői a Legfelsőbb Bíróság bírái; az ítélőtábla összbírói értekezletének résztvevői az adott ítélőtáblára beosztott bírák; a megyei bíróság összbírói értekezletének résztvevői az adott megyében a megyei bíróságon és a helyi bíróságokon működő bírák. 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 78. §.

⁷⁵ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 82-88. §.

⁷⁶ Bírósági vezető: a bíróság elnöke és elnökhelyettese, a kollégiumvezető és kollégiumvezető-helyettes, a tanácselnök, a csoportvezető és a csoportvezető-helyettes. 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 62. §.

⁷⁷ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 89. §.

⁷⁸ A kollégiumokat a jog azonos területére szakosodott bírák alkotják a megyei bíróságok, az ítélőtáblák és a Legfelsőbb Bíróság szintjén. A helyi bíróságokon gazdasági, büntető, közigazgatási és polgári kollégiumok működnek. A megyei bíróságokon közigazgatási, polgári és büntető kollégiumok, a Legfelsőbb Bíróságon pedig közigazgatási, polgári és büntető kollégiumok működnek.

⁷⁹ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 90. §.

Igazságszolgáltatási Tanács elkészíti saját költségvetését, a kormánynak jogában áll, hogy ezt figyelmen kívül hagyja, és helyette a saját, sokkal alacsonyabb kiadási előirányzatú költségvetését léptesse hatályba. Valószínűleg ennek következményeként a bírósági infrastruktúrában végrehajtott beruházások elégtelenek, a munkafeltételek pedig alacsony szintűek.

A. Költségvetési folyamat

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elkészíti költségvetése tervezetét, és azt benyújtja a kormánynak. Az OIT egy rendelkezése⁸⁰ szerint az Országos Igazságszolgáltatási Tanács a költségvetési javaslatot a bíróságok elnökeivel közösen dolgozza ki, majd tárgyalásokat folytat a Pénzügyminisztériummal. E tárgyalások végeredményét nyújtják be a Tanácshoz, amely azt jóváhagyja, majd beterjeszti a kormány elé.

A törvény értelmében a bíróságok költségvetését a központi költségvetésben önálló fejezetként kell megjelentetni.⁸¹ Ha az Országos Igazságszolgáltatási Tanács költségvetési javaslata és a kormány által az országgyűléshez benyújtott költségvetési törvényjavaslat között eltérés van, akkor a kormány köteles részletesen bemutatni, hogy mi volt az eredeti javaslat és megindokolni az eltérést.⁸²

A gyakorlatban azonban a kormány csak a saját párhuzamos költségvetését mutatja be, és nem fűz megjegyzéseket a bíróságok verziójához. Az országgyűlés pedig mindig a kormány változatához közel álló költségvetéseket fogadott el. A kormány által 1999-re, 2000-re, 2001-re és 2002-re az országgyűlés elé beterjesztett költségvetési tervezetek sokkal alacsonyabbak voltak az Országos Igazságszolgáltatási Tanács által beterjesztett javaslatoknál; az országgyűlés által megszavazott költségvetés kiadási előirányzata azonos volt, vagy csak valamivel magasabb, mint amit a kormány javasolt.⁸³ 2000-ben a központi költségvetés 0,89 százalékát fordították a bíróságokra.

Sok bíró vélekedik úgy, hogy az Országos Igazságszolgáltatási Tanács költségvetési javaslatainak ismételt megkurtítása annak a kinyilvánítása, hogy a kormány elégedetlen a bírói szervezettel a lassú ügyintézés és az állítólag enyhe ítéletek miatt. (A Legfőbb Ügyészség viszont ugyanebben az időszakban számottevő pénzügyi juttatásban részesült.)

⁸⁰ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 4/1998 rendelkezése.

⁸¹ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 6. §.

⁸² 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 39. § (b).

⁸³ Az elmúlt három évben például az OIT, illetve a kormány által javasolt kiadások, illetve az Országgyűlés által jóváhagyott összeg a következő volt (forintban):

<u>Év</u>	<u>OIT</u>	<u>Kormány</u>	<u>Országgyűlés</u>
2000	44.122.300	34.243.500	34.081.600
2001	59.167.100	35.586.200	36.348.800
2002	57.420.300	36130.400	37.636.500

A bíróságok kiadásait az Országos Igazságszolgáltatási Tanács költségvetési osztálya és Hivatalának vezetője ellenőrzi. A „működési zavarok” elhárítására az OI Hivatalának vezetője pénzüsszegeket csoportosíthat át egyik bíróságtól a másikhoz. Hivatal vezetőjének ezt a jogát azonban korlátozza, hogy csak nem személyi jellegű pénzüsszegeket csoportosíthat át.⁸⁴

Az Alkotmánybíróság megállapítja saját költségvetését, amelyet közvetlenül terjeszt be az országgyűlésnek.⁸⁵ Jóllehet a költségvetésről való végleges döntés az országgyűlés kezében marad, sokak szerint előnyös lenne, ha a bíróságokra vonatkozó költségvetési folyamat az Alkotmánybírósághoz lenne hasonló.

B. Munkafeltételek

A bírák munkakörülményei rendkívül alacsony szintűek. Az eltelt évtizedekben ne fordítottak elég pénzt a bírósági létesítmények fenntartására, és ennek következtében a legtöbb bíróság működése veszélyben forog. Bár az elmúlt években jelentős összegeket költöttek a bírósági infrastruktúra javítására,⁸⁶ a bírósági épületek többsége igen régi és jelentős felújításra és átalakításra szorul. Egyes bíróságokon, különösen Budapesten a bírák helyhiánnyal küzdenek. Az egyes megyék között jelentős különbségek vannak az anyagi feltételeket illetően. A minimális logisztikai feltételekre nincs norma, de készül egy tervezet.

Az elmúlt költségvetési ciklusokban nem jutott elég pénz új bírói és bírósági tisztviselői álláshelyekre, aminek eredményeként a bírósági dolgozók (és jóval kisebb mértékben a bírák) száma nem tartott lépést a bíróságok ügyszámának növekedésével. Ennek következtében a bírák általánosságban túlterheltek. Ez súlyosan hátráltatja a bírák munkáját, akiknek jelentős az adminisztratív terhelésük is.

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács jogosult dönteni a bírák és a kisegítő személyzet létszámáról⁸⁷, egyeztetve a megyei bíróságok elnökeivel annak érdekében, hogy felmérje az egyes megyék igényeit. Az adminisztratív személyzet számára nincs minimális előírás, bár az Országos Igazságszolgáltatási Tanács hírek szerint készít egy ilyen javaslatot. Átlagosan 1,75 adminisztratív munkatárs jut egy bíróra.⁸⁸ 2000 januárja után a bírósági fogalmazók hatáskörének kiterjesztésével próbálták meg csökkenteni a bírák leterheltségét.⁸⁹

⁸⁴ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 4/1998 határozata 8. cikk (3).

⁸⁵ 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 2. §.

⁸⁶ 1999-ben közel 400 millió forintot (kb. 1.564.533 euró) költöttek technikai berendezésekre, mint például diktafonokra, fénymásolókra és fax készülékekre.

⁸⁷ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.

⁸⁸ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökeinek az Országgyűlés számára készített éves beszámolójának tervezete, 4. melléklet.

⁸⁹ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökeinek az Országgyűlés számára készített éves beszámolójának tervezete, 3. melléklet.

C. Javadalmazás

A bírák fizetése más köztisztviselőkhöz képest kielégítő, bár általában alacsonyabb, mint a magánszférában működő jogászoké.

Az 1997. évi reform egyik alapvető eleme volt a megfelelő alapfizetés megállapítása a bírák számára, abban a reményben, hogy ezzel új jelölteket vonzanak a bírói pályára. Két évvel a reformok törvénybe iktatása után úgy tűnik, hogy sikerült eltávolítani azokat a pénzügyi hátrányokat, amelyek sokakat távol tartottak attól, hogy fontolóra vegyék a bírói hivatást, amely egyre vonzóbb a jogászok számára.

A bírák fizetésének színvonala hasonló az ügyészekéhez. Alapfizetésük az országgyűlési képviselő és a miniszter fizetése között van.⁹⁰ Hozzá kell tenni azonban, hogy az országgyűlési képviselők többféle kiegészítő juttatásban és kedvezményben részesülhetnek, és kevesebb korlátozás vonatkozik a törvényhozáson kívüli tevékenységeikre, mint a bírák esetében. A bírák bíróságon kívüli tevékenysége (és díjazása) a tudományos, irodalmi, oktatási és művészeti területekre korlátozódik. Összességében a bírák fizetése versenyképes a köztisztviselőkével, de ne versenyképes a magánszférában működő jogászok keresetével.

A bírák olyan összegű díjazásban részesülnek, ami biztosítja függetlenségüket és összhangban áll felelősségükkel és a bírói hivatás méltóságával.⁹¹ A díjazást részletes szabályokban rögzítik.⁹² Az 1. fizetési fokozat összegét minden évben a költségvetési törvényben határozzák meg.⁹³ Az alapilletmény összege nem lehet kisebb, mint az előző évben⁹⁴ és a bírák alapilletményét háromévente egy előre meghatározott szorzószámmal kell emelni, amely 1-től 1,55-ig terjed.

A bírósági elnökök és más vezető tisztségviselők vezetői pótléokra jogosultak amelynek összegét az 1. fizetési fokozat szerinti illetmény százalékában határozzák meg.⁹⁵

Alapilletményükön felül a bírák egyéb garantált pótlékokra, javadalmazásokra és költségtérítésekre jogosultak. Minden bíró beosztási pótlékra jogosult, amelyet a bírósági szervezet szintjei szerint számítanak ki, és a helyi bírósági bírónak fizetett 10 százaléktól az ítélőtábla és a Legfelsőbb Bíróság bíráinak fizetett 40 százalékgig terjed. Egy havi külön juttatást évente szavatolnak,⁹⁶ ezenkívül a bíró 25, 30, illetve 40 év szolgálati viszony után jubileumi jutalomra jogosult.⁹⁷

⁹⁰ 2000-ben például egy bíró alapfizetése – 1. fizetési fokozat – 173.200 Ft volt (kb. 680 euró), a miniszterek alapfizetése 183.000 Ft (717 euró), az országgyűlési képviselőké pedig 140.750 Ft (552 euró).

⁹¹ Törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról,

⁹² 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 101-121. §.

⁹³ Összesen tíz fizetési fokozat van. Lásd a 1997. évi LXVII. törvényt a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 2. számú melléklet.

⁹⁴ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 103. § (2).

⁹⁵ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 108. §, 3. melléklet.

⁹⁶ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 112. § (1).

⁹⁷ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 114. §.

A bírák jogosultak ezenkívül ruházati és étkezési költségtérítésre⁹⁸ és idegennyelv- ismereti pótléokra.⁹⁹ A pénzügyi támogatás egyéb formái a bíróságok pénzügyi helyzetétől függenek. A lakásépítési támogatás¹⁰⁰ a szociális segély és üdülési támogatás, az utazáshoz (tömegközlekedés) adott támogatás és a nyelvtanulási támogatás tartoznak ebbe a kategóriába,¹⁰¹ amelyek bírósági forrásokból finanszírozhatók. A bíróság székhelyén kívül élő bírák utazási költségeit legalább részben fedezik.¹⁰² Az ilyen pénzügyi támogatásokat az adott bíróság megtakarításaiból fedezik, és a Legfelsőbb Bíróság és a megyei bíróságok elnökei, illetve az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalának vezetője folyósítják.¹⁰³

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 1999-ben 70 millió Ft (kb. 273 757 euró) összegű kölcsönt folyósított a bírák lakásvásárlásának fedezésére. A kölcsön megadásának kritériumai közé tartozik az igazságszolgáltatás érdeke, valamint a kérelmező pénzügyi és lakáshelyzete.¹⁰⁴ E kölcsönök összege függ az országgyűlés által a bíróságok részére előírányzott összegtől. Vannak olyan panaszok, amelyek szerint a helyi bíróságok bírái nem tudnak ilyen támogatásokhoz jutni a megyei bíróságoktól, mert hiányoznak az igénybevitelükhöz szükséges pótlólagos pénzügyi források; ezenkívül „az igazságszolgáltatás érdeke” nem eléggé egyértelmű szempont, s ez utat nyithat a lakásvásárlási és -építési támogatások protekciós elosztása előtt.

Az alapvető javadalmazási rendszert különböző, a bírák munkájának értékelésén alapuló jutalmazások egészítik ki, amelyek lehetővé teszik az értékelő számára, hogy egyes bíráknak oly módon kedvezzenek, ami érintheti döntési függetlenségüket.¹⁰⁵

A bíráknak nincs önálló nyugdíjbiztosításuk.¹⁰⁶ A bírák nyugdíja durván egyharmada a szolgálati viszonyuk utolsó éveiben kapott fizetésnek. Ezenkívül a nyugdíjak reálértéke a nyugdíjazás utáni években függ az inflációs rátától, amely a 90-es években viszonylag magas volt, és attól, hogy a nyugdíjakat rendszeresen hozzáigazítják-e az inflációs rátához. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács hozzájárulhat a bírák magán nyugdíjpénztári tagságához.¹⁰⁷

⁹⁸ Az étkezési hozzájárulás havi mértéke nem haladhatja meg az 1. fokozatú fizetés 2 százalékát.

⁹⁹ A pótlék összege középfokú nyelvi vizsga esetén az 1. fokozatú fizetés 4, felsőfokú nyelvi vizsga esetén 8 százaléka. 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 110. §.

¹⁰⁰ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 1/1998. számú rendelkezése.

¹⁰¹ A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 118. §-a szerint a Országos Igazságszolgáltatási Tanács határozza meg a források elosztását. Lásd az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 4/1999 számú rendelkezését.

¹⁰² Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 4/1999 számú rendelkezése.

¹⁰³ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 4/1999 számú rendelkezése, 1. cikk.

¹⁰⁴ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 1/1998. számú rendelkezése, 2. és 5. cikk. A 300 ezer Ft-ot meg nem haladó kölcsönkérelmekről az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalának vezetője, az e fölöttiekéről az OIT egy bizottsága dönt. Országos Igazságszolgáltatási Tanács 1/1998. számú rendelkezése, 4. cikk.

¹⁰⁵ Lásd a IV.C. részt

¹⁰⁶ 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosításról és a magánnyugdíjakról (vagy a magánnyugdíjak fedezetéről).

¹⁰⁷ A 4/1999. számú rendelkezés kimondja, hogy a Legfelsőbb Bíróság, az ítéltáblák és a megyei

A bíró javadalmazása csak meghatározott eljárás nyomán kiszabott fegyelmi büntetéssel csökkenthető.¹⁰⁸

V. BÍRÓI HIVATAL

A. Kiválasztás

A bírói fizetések emelkedése, a bírói függetlenség garanciái és a bírói hivatás növekvő presztízse nyomán a bírói pálya vonzóbb, mint korábban. Jelenleg több a jelentkező, mint a bírói álláshely. A kezdő bírák kiválasztási eljárása általában összhangban van a bírói függetlenség követelményeivel. Egyesek bírálják az Országos Igazságszolgáltatási Tanács széles körű döntési szabadságát a bírósági elnökök kinevezésében.

A bírói állásokat pályázat útján töltik be.¹⁰⁹ A bírói kinevezést többlépcsős folyamat előzi meg, amelynek részei a bírósági fogalmazói beosztás, a szakvizsga, a bírósági titkári beosztás, a próbaidős kinevezés és a végleges kinevezés.

A jogi egyetemet végzetteket a megyei bíróság elnöke hároméves joggyakorlati időre bírósági fogalmazónak veheti fel¹¹⁰; képzésüket az Igazságügyi Minisztérium szabályozza.¹¹¹ A háromévi bírósági fogalmazói beosztást követően azok a jelentkezők, akik az állami szakvizsgán és a pályaalkalmassági vizsgálat¹¹² megfelelnek, bírósági titkárnak nevezhetők ki¹¹³, ahol legalább egy évet kell eltölteniük, mielőtt kinevezhetők lesznek. (Azok a pályázók, akik a kinevezést közvetlen megelőzően ügyészként, ügyészi titkárként, ügyvédként, közjegyzőként vagy alkotmánybíróként dolgoztak, közvetlenül kinevezhetők¹¹⁴)

A kiválasztásra nézve nincsenek egyértelműen meghatározott előírások. A legfelsőbb bírósági, ítéltáblai és megyei bírósági¹¹⁵ elnökök a bírói tisztségre pályázót személyes meghallgatás és az illetékes bírósági tanács nem kötelező jellegű véleménye alapján választják ki.¹¹⁶ A bíróság elnöke a kiválasztott jelöltet felterjeszti

bíróságok elnökei az OIT Hivatalának vezetőjével együttesen döntenek a bírák magán nyugdíjpénztári tagságának támogatásáról a bíróság költségvetéséből.

¹⁰⁸ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 79. § (1), 81. §.

¹⁰⁹ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 6. § (1).

¹¹⁰ 1997. évi LXVIII. törvény az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról, 3. § (3), 8. § (1e) és 13. § (1).

¹¹¹ 1997. évi LXVIII. törvény az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról, 3. § (3), az Igazságügyi Minisztérium 11/1999. számú rendelete.

¹¹² A pályaalkalmassági vizsgálat során megvizsgálják a pályázó fizikai és pszichikai alkalmasságát, valamint személyiségének intelligencia és karakter jellemzőit. A vizsgálat interjúból és standardizált pszichológiai tesztből áll. 1/1998.(I. 18.) számú rendelet a bírák és fogalmazók pályaalkalmassági vizsgálatáról.

¹¹³ 1997. évi LXVIII. törvény az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról, 13. § (1).

¹¹⁴ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 11. §.

¹¹⁵ A megyei bíróságok elnökei döntenek a helyi bírósági bírák kiválasztásáról.

¹¹⁶ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 8. §.

az Országos Igazságszolgáltatási Tanácshoz¹¹⁷, amely saját jelöléseit a köztársasági elnökhöz terjeszti fel.

A bírót a köztársasági elnök¹¹⁸ három évre nevezi ki, amely időszakot követően (ismét a köztársasági elnök) „határozatlan időre¹¹⁹ nevezheti ki. A próbaidő és a véglegesítésre vonatkozó részben önkényes döntés azt jelenti, hogy a kezdő bíráló lehetősége, hogy állandó beosztást nyerjenek, függhet attól, hogy politikailag elfogadhatók.¹²⁰

Bírósági elnökök: Speciális szabályok és rendelkezések vonatkoznak a bírósági vezetők kiválasztására. A Legfelsőbb Bíróság elnökét a köztársasági elnök javaslatára az országgyűlés választja meg¹²¹. A Legfelsőbb Bíróság elnökhelyetteseit a Legfelsőbb Bíróság elnökének javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki¹²².

A megyei bíróságok elnökeit és elnökhelyetteseit, valamint a bírósági kollégiumok vezetőit az Országos Igazságszolgáltatási Tanács nevezi ki hat éves időszakra¹²³ (Bírósági kollégiumok a Legfelsőbb Bíróságon, az ítéletábrákban és a megyei bíróságokon alakulnak az azonos ügyszakra, mint például büntető, polgári, gazdasági vagy közigazgatási jogra specializálódott bírákból.) A megyei bíróság elnöke nevezi ki a helyi és a munkaügyi bíróság elnökét és elnökhelyettesét, valamint bírákat a megyei és a helyi bíróságok bizonyos más beosztásaira.¹²⁴

Csak bizonyos bírói testületek jogosultak véleményt nyilvánítani a bírósági vezetők kinevezéséről: a megyei, ítéletábrái és legfelsőbb bírósági bírák összbírói értekezlete az Országos Igazságszolgáltatási Tanács által kinevezett vezetők esetében; a bírói kollégium a kollégiumvezető és kollégiumvezető-helyettes esetében; és a megfelelő szintű bíróság bírói tanácsa a többi bírósági vezető esetében. A bírói testületek véleménye a kinevezőt nem köti¹²⁵; ennek következtében a bírósági elnököknek és az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsnak széles körű diszkrecionális jogköre van a kinevezésekben. Egyes bírák az OIT kinevezési hatáskörét túlságosan is diszkrecionálisnak ítélik; több bíró úgy véli, hogy az OIT-nek a többi bírói testület egyetértését kellene elnyernie a pusztán tanács helyett.

B. Véglegesítés, nyugdíjazás, áthelyezés és felmentés

A bírák véglegesítése nem kap elég védelmet pályájuk kezdetén. Hároméves próbaidejük letöltése alatt senki sem szavatolja számukra, hogy nem mozdítják el őket. Az átvilágítási eljárás hatókörének kiterjesztése több mint tíz évvel a

¹¹⁷ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 8. §.

¹¹⁸ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 2. § (2).

¹¹⁹ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 11-12. §.

¹²⁰ Lásd az V.B.1. fejezetet.

¹²¹ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 48. § (1).

¹²² A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 48. § (1).

¹²³ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 69-70. §.

¹²⁴ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 70. § (5).

¹²⁵ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 72. § (1) és (2).

rendszerátvitelt követően a bírók elmozdíthatatlanságának szükségtelen politikai veszélyeztetése.

1. Véglegesítés

A kezdő bírakat hároméves határozott időre nevezik ki, és amíg a köztársasági elnök újból ki nem nevezi, nem véglegesítik őket. Ez a rendszer a kezdő bírakat meglehetősen bizonytalanságban tartja, és visszatartja őket attól, hogy olyan döntéseket hozzanak, amelyek vélhetőleg sértik a szolgálati viszonyuk véglegesítésével kapcsolatban álló, a bírói testületen belüli és kívüli szervezetek érdekeit.

Az első három év elteltével értékelik a bíró munkáját¹²⁶ (Azok a bírúk, akik ezen időszak alatt kevesebb, mint 18 hónapig láttak el bírói feladatokat, egy újabb hároméves időszakra jelölhetők.¹²⁷ A bírúk munkájának szakmai értékelését a bírúk jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény¹²⁸ és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács rendelkezése¹²⁹ szabályozza, azzal a kimondott céllal, hogy kiszűrje azokat, akik a bíró feladatait nem képesek megfelelően ellátni.

2. Nyugdíjazás

A bírúk kötelező nyugdíjkorhatára 70 év¹³⁰, de a bíró az általános öregségi nyugdíjkorhatár, 62 év betöltését követően kérheti nyugállományba helyezését¹³¹

3. Áthelyezés

A bírónak egy adott bírósághoz való kirendeléséhez vagy áthelyezéséhez saját maga hozzájárulása is szükséges.¹³² A bírót azonban – hozzájárulása nélkül – igazságszolgáltatási érdekből háromévenként – ezen belül legfeljebb egy évre – egy másik bírósághoz lehet kirendelni.¹³³ A megyei bíróságok elnökei döntenek a kirendelésről a megyéjükön belül, míg a bíró más megyei bíróság területén működő bírósághoz történő kirendelésére az Országos Igazságszolgáltatási Tanács jogosult.¹³⁴ A kirendelésnél a bíró méltányos érdekeit figyelembe kell venni.¹³⁵ Ha a bírót a megyei bíróság illetékességi területén kívüli szolgálati helyre rendelik ki, akkor az OIT-nek ki kell kérnie az érintett megyei bíróságok elnökeinek a véleményét.¹³⁶

Nem világos, milyen következményekkel járna, ha egy bíró nem egyezne bele a kirendelésébe. Lehetséges azonban, hogy ez a szolgálati viszonytalapított kapcsolatos kötelezettségességét jelentene, és fegyelmi eljárást vonna maga után.¹³⁷ Egyes bírósági vezetők bírók mobil csoportjának felállításában látják a megoldást az ügyek

¹²⁶ 1997. évi LXVII. törvény a bírúk jogállásáról és javadalmazásáról, 11-12. §

¹²⁷ 2000. évi CVI. törvény.

¹²⁸ 1997. évi LXVII. törvény a bírúk jogállásáról és javadalmazásáról, 47-56. §.

¹²⁹ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 5/1998. számú rendelkezése.

¹³⁰ 1997. évi LXVII. törvény a bírúk jogállásáról és javadalmazásáról, 57. § (1).

¹³¹ 2000. évi XXXIII. törvény.

¹³² 1997. évi LXVII. törvény a bírúk jogállásáról és javadalmazásáról, 14. § (4)

¹³³ 1997. évi LXVII. törvény a bírúk jogállásáról és javadalmazásáról, 17. §.

¹³⁴ 1997. évi LXVII. törvény a bírúk jogállásáról és javadalmazásáról, 20. §.

¹³⁵ 1997. évi LXVII. törvény a bírúk jogállásáról és javadalmazásáról, 17. § (3)

¹³⁶ 1997. évi LXVII. törvény a bírúk jogállásáról és javadalmazásáról, 17. § (2)

¹³⁷ 1997. évi LXVII. törvény a bírúk jogállásáról és javadalmazásáról, 63. §.

számának különböző illetékességű bíróságok közötti egyenetlen megoszlására¹³⁸

4. Elmozdítás

Az Alkotmány kifejezetten tiltja a bírák törvényellenes elmozdítását.¹³⁹ A bíró szolgálati viszonya törvényesen a következő esetekben szűnhet meg: önkéntes lemondással, ha tisztségének ellátására tartósan alkalmatlanná vált, ha a bíróval szemben egy bűnügyben jogerős ítéletet hoztak, fegyelmi büntetés esetén, kötelező vagy önkéntes nyugállományba vonulás miatt, az állampolgárság elvesztésekor és olyan politikai vagy közigazgatási tisztségre való megválasztás vagy kinevezés esetén, amely összeegyeztethetetlen a bírói funkcióval.¹⁴⁰

Bár a bíró jogszerűen elmozdítható azon az alapon, hogy bírói munkáját ne megfelelően végezte,¹⁴¹ ilyen elmozdításra nincs írásos dokumentum. A gyakorlatban a jelenlegi előírások lehetővé teszik a rosszul teljesítő bírónak, hogy önként lemondjon. Ha a bíróság elnöke felszólítja a bírót, hogy mondjon le, de az nem tesz eleget a felszólításnak, akkor el kell rendelni a bíró munkájának soron kívüli értékelését.¹⁴²

A megyei bíróságok elnökeit és elnökhelyetteseit,¹⁴³ valamint a helyi és megyei bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság kollégiumvezetőit a Országos Igazságszolgáltatási Tanács menti fel.¹⁴⁴

A közelmúltban a bírói kar valamennyi tagjára kiterjesztették az átvilágítási törvények hatályát, amelyek célja azon személyek politikai előéletének ellenőrzése, akik szerepet játszottak a kommunista időszak titkosszolgálatában¹⁴⁵

C. Értékelés és előléptetés

A bírák munkáját rendszeres időszakonként értékelik. Bizonyos fizetésemelések oly módon kapcsolódnak teljesítmény alapú értékelésükhöz, ami sértheti a bírónak a bírói szervezeten belüli függetlenségét.

A bírák értékelésének két típusa: a rendes és a soron kívüli.¹⁴⁶ A bíró munkáját soron kívül kell értékelni, ha a bíró azt kéri, vagy ha felmerül¹⁴⁷, hogy tevékenységének

¹³⁸ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 1999-ben két helyi bírósághoz rendelt ki bírákat ezen bíróságok ügyterhének ledolgozására.

¹³⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 48. § (3). "A bírák tisztségükben csak törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani."

¹⁴⁰ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 57. §.

¹⁴¹ Ez arra vonatkozhat, hogy "tartósan képtelen ellátni a bírói feladatait", aminek egyaránt lehet szakmai vagy egészségügyi oka. 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 54. §.

¹⁴² 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 50. §.

¹⁴³ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 69-70. §.

¹⁴⁴ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 40. § (2).

¹⁴⁵ Lásd az I. fejezetet.

¹⁴⁶ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 50. §.

ellátására nem képes.¹⁴⁸ A soron kívüli értékelést a bíró szolgálati helye szerinti bíróság elnöke rendeli el (kivéve a helyi bíróságokat, amelyek bírái esetében az illetékes megyei bíróság elnöke).¹⁴⁹

A bíró munkájának rendszeres értékelésére pályája során három alkalommal kerül sor: végleges kinevezése előtt¹⁵⁰, majd az első értékelést követően hat és tizenkét év múlva. Az értékelést a bíróság elnöke vagy az általa megbízott bíró végzi¹⁵¹, és a bíró tevékenységének értékelése kiterjed az anyagi és az eljárási jogszabályok alkalmazására egyaránt. A bíró kiválóan alkalmas, alkalmas és alkalmatlan értékelést kaphat. A bíró alkalmatlanságának megállapítása esetén jogorvoslatért a bírósághoz fordulhat.¹⁵²

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 1998-ban rendelkezéseket hozott, amelyek részletesen tartalmazzák a bírák munkájának értékelési módszereit és kritériumait. Az értékeléskor legalább ötven olyan ügyet kell vizsgálni, amelyben a bíró elnökletével jogerős ítéletet hoztak. A részletes értékeléskor a bíró munkájának valamennyi szempontját figyelembe kell venni, de nagy hangsúlyt kap az időszerűség, amellyel a bírák munkájukat kezelik.¹⁵³ Az értékelő véleménynek három különböző szempontot kell figyelembe vennie: a bíró karaktere és képességei; mennyiségi mutatók; valamint munkája minősége.¹⁵⁴

A vezető tisztségekben lévő bírák munkáját további értékelések során vizsgálhatják. bírósági elnök vagy más vezető igazgatási tevékenységét a kinevező bármikor megvizsgálhatja.¹⁵⁵ Ezenkívül a bírói testületek – az összbírói értekezletek, a bírói tanácsok és a bírói kollégiumok – is végezhetnek értékelést.¹⁵⁶

Teljesítmény alapú elismerések: Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács legalább hatévi kiváló munkavégzés után címzetes megyei bírósági bíró, címzetes táblabíró és címzetes legfelsőbb bírósági bíró címet adományozhat az eggyel alacsonyabb bírósági

¹⁴⁷ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 54. § Arra látszik utalni, hogy a bíróság elnöke a bíró alkalmatlanságára vonatkozó információt kap

¹⁴⁸ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 50. § (2).

¹⁴⁹ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 49. § (1)

¹⁵⁰ Lásd az V. A. és z V.B.1. fejezetet.

¹⁵¹ A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 49. § (1) kimondja, hogy a vizsgálatot a bíróság (megyei bíróság, ítéletábla vagy a Legfelsőbb Bíróság) elnöke vagy az általa kijelölt bíró végzi.

¹⁵² 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 53.§ (4).

¹⁵³ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 5/1998. számú rendelkezése, 11. cikk.

¹⁵⁴ Az alábbi kritériumokat kell vizsgálni: a bíró lényeglátó és döntéshozatali képessége, alapossága, szorgalma, munkája, szervezőképessége, részvétele szakmai fórumokon; ügy- és időszervezési képessége, tárgyalás-előkészítés i készsége , tárgyalásvezet ési képess ége, visz on ya a fel ekhez; a hangfelvétel világossága , az írás os dönté sek elkészítés ének időszerű sé ge, a bíró döntéshozatalának minősége, a döntések indoklásának a törvényeknek való megfelelése és a bíró által az irodai személyzetnek adott utasítások világossága. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 5/1998. számú rendelkezése, 10-13. cikk.

¹⁵⁵ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 784 § (1).

¹⁵⁶ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 74., 77 §.

szinten működő bírácoknak.¹⁵⁷ E cím adományozásával a bíró az 1. fizetési fokozat 20-50 százalékát kitevő összegre jogosult. (Egyidejűleg a tényleges beosztással járó beosztási pótlékre való jogosultság megszűnik¹⁵⁸ amitől részben elveszik a cí pénzbeni értéke.)

Az Alkotmánybíróság 1994-ben megsemmisítette azt a jogszabályt, amelynek értelmében elismerések adományozhatók a bírói kar tagjainak.¹⁵⁹ Összegegyeztetetetlennek minősítette ugyanis azt a bírói függetlenség követelményével, mivel a jogszabály lehetővé tette, hogy a kormány anélkül részesítsen bírácát elismerésben, hogy a bírói testületeket közvetlenül bevonná az eljárásba.¹⁶⁰ A teljesítmény alapú elismerések jelenlegi rendszerét bírói testületek igazgatják; de ez is hasonló aggályokat vet fel a bírák belső függetlensége szempontjából.¹⁶¹

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács jogosult a bírác bírói tisztségének fennállása során két alkalommal – az illetékes kollégium előterjesztésére – eggyel magasabb fizetési fokozatba sorolni; a „kiváló munkavégzés” az egyetlen feltétel, amelyet a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény az előresorolás feltételéül szab.¹⁶²

A magasabb szintű bíróságba való előreléptetésnek, amelybe a bírác a köztársasági elnök nevezi ki, nincsenek meghatározott, formális előírásai. A felsőbb szintű bíróság elnöke általában pályázatot ír ki a bírói álláshelyre. A kollégium rendszerint véleményezi a pályázatot a megyei bíróság vagy a Legfelsőbb Bíróság elnöke részére; e vélemény azonban a pályázat kiíróját nem kötelezi semmire. A gyakorlatban a bírósági elnök általában elfogadja a kollégium véleményét.

D. Fegyelmi vétségek

1. Fegyelmi felelősség

Bíróval szemben büntető- és szabálysértési eljárást indítani, és kényszerintézkedést alkalmazni (mint például őrizetbe venni¹⁶³) – a tettenérés esetét kivéve – csak a köztársasági elnök hozzájárulásával lehet. Az ülnökök mentelmi joga csak az igazságszolgáltatási eljárásban való részvételük során elkövetett bűncselekményekre és szabálysértésekre terjed ki. Mentelmi jogáról mind a hivatásos bíró, mind pedig az

¹⁵⁷ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 107. § (3).

¹⁵⁸ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 107. § (4).

¹⁵⁹ 8/1992. IM rendelet.

¹⁶⁰ Az Alkotmánybíróság 45/1994 AB határozata.

¹⁶¹ Ugyanehhez az alkotmánybírósági határozathoz (45/1994 AB) három alkotmánybíró különvélemény t fűzöt t, amely szeri nt még a bírói testületek által adományozott teljes ítmény alapú elismerések is alkotmányellenes módon sértik a bírók belső függetlenségét.

¹⁶² 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 105. §.

¹⁶³ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXV. I. törvényben a “kényszerintézkedés” fogalma az őrizetbe vételt, a házkutatást és hasonlókat jelenti. A kényszerintézkedések alkalmazhatóságának feltételeit és kondícióit a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény 91-108. §-ai, valamint a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 76-81. §-ai határozzák meg.

ülnek a szabálysértési eljárás tekintetében lemondhat.¹⁶⁴

A munkavégzésük során végzett cselekményeik alapján a bírák mentesülnek a polgári jogi felelősség alól. A bírói kar tagjai által okozott károk megtérítésére indított ügyekben az Országos Igazságszolgáltatási Tanács lép fel az alperes nevében¹⁶⁵, a megyei bíróságok pedig jogosultak megtéríteni a bírósági tisztviselők által okozott károkat.

2. Fegyelmi eljárások

A bíró fegyelmi vétségeinek két kategóriája különböztethető meg: a szolgálati viszonytal kapcsolatos kötelezettségek megsértése, valamint a bírói hivatás tekintélyét sértő vagy veszélyeztető életmód vagy magatartás.¹⁶⁶

Fegyelmi eljárást indíthat: az Országos Igazságszolgáltatási Tanács a kinevezés jogkörébe tartozó vezető esetén; a Legfelsőbb Bíróság elnöke legfelsőbb bírósági bíró esetén; valamint a megyei bíróság és az ítéletábla elnöke minden egyéb esetben.¹⁶⁷

Elsőfokú fegyelmi bíróságot alakítottak a megyei bíróságokon és a Legfelsőbb Bíróságon, másodfokú fegyelmi bíróságot a Legfelsőbb Bíróságon¹⁶⁸. A fegyelmi bíróság tagjait az összbírói értekezlet választja hat évre. A fegyelmi bíróság tagjává az a bíró választható, aki bíróként legalább öt éve működik; az Országos Igazságszolgáltatási Tanács tagjai és a bíróságok – fegyelmi eljárás kezdeményezésére jogosult – elnökei nem választhatók be a fegyelmi bíróságokba.¹⁶⁹

A fegyelmi bíróság ítélete ellen fellebbezésnek van helye. A fegyelmi eljárást a nyilvánosság kizárásával kell lefolytatni.¹⁷⁰ A fegyelmi eljárás alá vont bírónak joga van a meghallgatásra, és képviselőjével más bírót vagy ügyvédet bízhat meg.¹⁷¹

A kiszabható fegyelmi büntetések a feddés, a megrovás, az egy fizetési fokozattal való visszavetés, a vezetői tisztségből való felmentés és a bírói tisztségből való felmentés indítványozása.¹⁷² A fegyelmi eljárások többségét a szolgálati jogviszonnyal kapcsolatos kötelezettség megszegése miatt indították. Ez ideig csupán egyetlen elbocsátást kezdeményeztek.

Előkészítés alatt áll egy írott etikai kódex, amelynek kidolgozásába bírákat is bevonnak.

¹⁶⁴ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 5. §.

¹⁶⁵ Lásd a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 349. §-át.

¹⁶⁶ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 63. §.

¹⁶⁷ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 64. § (1).

¹⁶⁸ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 68. § (1).

¹⁶⁹ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 69. § (2).

¹⁷⁰ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 74. §.

¹⁷¹ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 76. § (2).

¹⁷² 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 79. § (1).

VI. A BÍRÓSÁGI SZERVEZETEN BELÜLI KAPCSOLATOK

A. Kapcsolatok a magasabb szintű bíróságokkal

A másodfokú bíróságok – amelyek lehetnek a megyei bíróságok vagy a Legfelsőbb Bíróság – teljes jogkörrel rendelkeznek az ügyek felülvizsgálatára; a fellebbviteli bíróság helybenhagyhatja, megváltoztathatja vagy semmissé nyilváníthatja az elsőfokú bíróság döntését¹⁷³. Bűnügyekben a másodfokú bíróság korlátozott jogkörrel rendelkezik, ami azt jelenti, hogy a bizonyítékok alapján megvizsgálja az elsőfokú tárgyalás során megállapított tényeket. Az ítélet semmissé nyilvánítása esetén a másodfokú bíróság az ügyet újbóli tárgyalásra visszautalhatja az elsőfokú bírósághoz, vagy elrendelheti, hogy másik tanács tárgyalja az ügyet. A másodfokú bíróság rámutathat az elsőfokú ítélet hiányosságaira, és a fellebbviteli határozat indoklása szolgál útmutatóul az új tárgyaláson; a másodfokú ítélet ezenkívül pontos előírásokat tartalmazhat az új tárgyalásra nézve.

A magasabb szintű bíróságok véleménye fontos tényezője a bírói munka értékelésének és egyike az értékelés során alkalmazott kritériumoknak. A bírák előléptetésekor követett eljárások fényében egyértelmű, hogy a magasabb szintű bíróságok által alkalmazott gyakorlatnak való megfelelés fontos szempont.

A bírói jogalkalmazás egységességét a Legfelsőbb Bíróság biztosítja¹⁷⁴ jogegységi határozatok¹⁷⁵ és elvi bírósági határozatok¹⁷⁶ meghozatalával. Jogegységi eljárásnak van helye a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében, illetve ha a Legfelsőbb Bíróság valamely tanácsa jogkérdésbe el akar térni a Legfelsőbb Bíróság másik ítélkező tanácsának határozatától. Legfelsőbb Bíróság bírói gyakorlatának hivatalosan közzétett válogatása jelentősen befolyásolja az alsóbb szintű bíróságok bírói gyakorlatát. Az alsóbb szintű bíróságok elnökei kötelesek a vezetésük alatt álló bíróságok ítélkezését folyamatosan figyelemmel kísérni annak érdekében, hogy az valóban egységes legyen és az elfogadottal ellentétes gyakorlatról tájékoztatniuk kell a magasabb szintű bíróságok elnökét.¹⁷⁷

A közelmúltban a megyei bíróságok ítéleteiből megjelent válogatás éles ellenzést váltott ki a Legfelsőbb Bíróságból, amely attól tartott, hogy az ilyen gyűjtemények alááshatják azt a tekintélyt, amellyel irányt mutathat az alsóbb szintű bíróságok ítélkezési gyakorlatának. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács álláspontja szerint a megyei bíróságok ítéleteinek közzététele nem változtat azon a tényen, hogy az egységes ítélkezési gyakorlatért a Legfelsőbb Bíróság felelős.¹⁷⁸

A bírói kar képviselői élesen bírálták az Igazságügyi Minisztériumot, mert egy olyan

¹⁷³ 1973. évi I. törvény a Büntető eljárásról, 346., 348., 352., 354. és 372. §, 1952. évi III. törvény a Polgári eljárásról, 251., 253. §.

¹⁷⁴ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 27. §.

¹⁷⁵ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 30-32. §.

¹⁷⁶ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 27. §.

¹⁷⁷ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 28. § (2).

¹⁷⁸ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalának nyilatkozata, 2001. március 29., 5. o.

kormányrendeletre tett javaslatot, amely lehetővé tenné az Alkotmánybíróság számára a az egységes értelmezés érdekében hozott legfelsőbb bírósági jogegységi döntések felülvizsgálatát.

A különböző szintű bíróságok bírái között hivatalosan nincs alá-fölrendeltségi viszony. Az alsóbb szintű bírák informálisan gyakran keresik meg a magasabb szintű bírakat bonyolult jogi problémák vagy jogalkalmazások ügyében.

B. Ügyelosztás és kapcsolatok a bíróság elnökével

A bíróságok elnökei felügyelik a vezetésük alá tartozó bíróságokon működő bírák tevékenységét; felügyeletük kiterjed a bírák tevékenységeinek széles körére.

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács egy rendelkezése¹⁷⁹ szerint a bíróságok elnökei határozzák meg az ügyelosztási rendet; a helyi bíróságoknál az elnök vagy az illetékes kollégiumvezető látja el ezt a feladatot. A megyei bíróságoknál az elnök vagy az általa kijelölt bíró osztja ki az új ügyeket. Az automatikus ügyelosztásnak nincs országos rendszere. Hírek szerint egyes megyei bíróságokon alkalmazzák az automatikus ügyelosztási rendszert, és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács foglalkozik azzal, hogy az egész országban bevezessen egy ilyen rendszert.¹⁸⁰

Az ügyeket a bíróságra való beérkezésük sorrendjében kell tárgyalni, kivéve ha rendkívüli esetben soron kívüli eljárást rendelnek el.¹⁸¹ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács „kivételesen, bármely tagjának javaslatára elrendelheti a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyek soron kívüli tárgyalását”.¹⁸² (Az igazságügyi miniszter, az OIT tagjaként kihasználta ezt a rendkívüli rendelkezést annak érdekében, hogy felgyorsítsa a bírósági eljárást bizonyos típusú ügyekben, mint például a szervezett bűnügyek és korrupciós esetek. Az ilyen ügyekben a döntéseket szótöbbséggel hozzák; a miniszter javaslatait egyes esetekben, de nem mindig, elfogadták.)

Azoknak az ügyeknek, amelyekben a terhelt előzetes letartóztatásban van, elsőbbséget kell adni.¹⁸³ Miután egy ügyet kiosztottak, az nem vonható vissza és nem adható át önkényesen egy másik bírónak.¹⁸⁴ Az ügyek elosztásával megbízott bírósági vezető kivételes esetekben egy másik bíróra oszthatja át az ügyet¹⁸⁵, ha a kijelölt bíró több mint 45 napig távol van, vagy a rábízott ügyek száma e nélkül is aránytalanul magas.

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács határozza meg az ügytehernormákat és a tárgyalási napok számát. Az OIT rendelkezést hozott, mely szerint a bírák hetenként legalább két napon tárgyaljanak, és évente legkevesebb 80 tárgyalási napjuk legyen.

¹⁷⁹ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 3/1999. számú rendelkezése.

¹⁸⁰ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalának tájékoztatása.

¹⁸¹ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács rendelkezése az igazságszolgáltatási igazgatásról, 9/1999.

¹⁸² 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 41. §.

¹⁸³ 1973. évi I. törvény a büntetőeljárásról.

¹⁸⁴ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 11. §.

¹⁸⁵ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 3/1999. számú rendelkezése.

VII. VÉGREHAJTÁS

Az ítéletek végrehajtásának rendszere – beleértve a végrehajtók két kategóriáját¹⁸⁶ – nem kielégítő. Az első kategóriához tartozó megyei bírósági végrehajtó gondoskodik az állami szervekkel szemben hozott ítéletek végrehajtásáról, és részét képezik a bírósági szervezetnek. A végrehajtók másik kategóriája független a bírósági szervezettől, és az egyéb követelések behajtását végzi¹⁸⁷. A közvéleménynek a bírói testülettel szemben felmerült legtöbb bírálata a vagyoni ítéletek végrehajtásával kapcsolatos, a bírák pedig arra panaszkodnak, hogy a rendőrség gyakran nem tesz eleget rendelkezéseiknek, és nem állítja elő a vádlottakat a tárgyalásra. A ne megfelelő végrehajtás csökkenti a bírósági eljárás támogatottságát, és az iránt megnyilvánuló bizalmat, ez pedig gyengítheti a független bírói kar fenntartásának politikai támogatottságát.

¹⁸⁶ 1994. LIII. törvény a bírósági végrehajtásról, 225. § (1).

¹⁸⁷ 1994. LIII. törvény a bírósági végrehajtásról, 225. § (2).