AZ ORSZÁGOS BÍRÓI TANÁCS

ESETI BIZOTTSÁGÁNAK

E L E M Z É S E

Az Országos Bírói Tanács működésének megerősítése – rendszerszintű elemzés és javaslattétel a bírói önigazgatás alkotmányos szerepének érvényesülése érdekében

B U D A P E S T

2025. OKTÓBER 31.

ELTE **TÁRSADALOM**TUDOMÁNYI **KUTATÓ**KÖZPONT
JOGTUDOMÁNYI KUTATÓINTÉZET

jog.tk.hu 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4. • 1476 Budapest 100, Pf. 340. • +36 1 2246700

ÁLLÁSFOGLALÁS

Az Országos Bírói Tanács eseti bizottsága megkeresésére az ELTE TK Jogtudományi Intézete igazolja, hogy „Az Országos Bírói Tanács működésének megerősítése — rendszerszintű elemzés és javaslattétel a bírói önigazgatás alkotmányos szerepének érvényesülése érdekében” című, 2025. október 31-én véglegesített vizsgálati jelentést szakmai szempontból véleményezte, személyes és írásbeli konzultációk keretében, a készítés folyamatában is több körben megvitatta, ahhoz háttértanulmányokat és nemzetközi összehasonlító szempontokat ajánlott a bizottság tagjai figyelmébe, valamint a jogalkotási javaslatok előkészítéséhez szakmai támogatást nyújtott. Mindezek alapján az Intézet az elkészült elemzést, az általa javasolt változtatásokat is figyelembe véve, módszertanilag és elméletileg megalapozottnak tartja.

Budapest, 2025. november 13.

ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Kutatóintézet
P.H.
tk

.....

Prof. Dr. Gárdos-Orosz Fruzsina

intézetigazgató, az MTA doktora

ELTE TK JTI, MTA Kiválósági Központ

T A R T A L O M J E G Y Z É K

I. CÍM: VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

II. CÍM: ÁLTALÁNOS RÉSZ

I. Fejezet: Bevezetés
- I.1. A Bizottság létrejötte
- I.2. A strukturált elemzés indokoltsága
- I.3. Az áttekintés célja
- I.4. Az elemzés felépítése és módszertana

II. Fejezet: Jogszabályi és intézményi háttér
- II.1. A bírósági szervezet önigazgatásának története
  - II.1.1. A külső igazgatási modell (igazságügyi miniszter)
  - II.1.2. A vegyes igazgatási modell (igazságügyi miniszter + OBT)
  - II.1.3. Az önigazgatási modell kialakulása (OIT)
  - II.1.4. A jelenlegi igazgatási modell (OBH elnöke + OBT)
  - II.1.5. Az OBT hatáskörének 2023-as bővítése
- II.2. A bírósági önigazgatás legfőbb testületi szervének összetétele
- II.3. Az OBT hatáskörei a 2023. évi bővítés előtt
- II.4. A 2023. évi X. törvény változtatásai

III. Fejezet: A bővített hatáskörök gyakorlati alkalmazása során detektált problémák

IV. Fejezet: Jogállamisági elvárások és azok teljesülése
- IV.1. Az Európai Bizottság jogállamisági jelentései
- IV.2. A Velencei Bizottság ajánlásai
- IV.3. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata
- IV.4. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának megközelítése

V. Fejezet: Összegzés

III. CÍM: KÜLÖNÖS RÉSZ

VI. Fejezet: A Kúria jogállása
- VI.1. Hatályos szabályozás
  - VI.1.1. A bíróságokkal kapcsolatos alapvető szabályok
  - VI.1.2. A Kúria és a Kúria elnökének hatáskörébe tartozó feladatok
  - VI.1.3. A bíróságok igazgatásával kapcsolatos szabályok
- VI.2. A Kúria feletti felügyeleti jog
- VI.3. Jogszabály-módosítási javaslat a Kúriát érintően

VII. Fejezet: A hatáskörök gyakorlati működése során felmerült jogszabály-módosítási javaslatok
- VII.1. Az általános felügyeleti jogkör
  - VII.1.1. Az általános felügyeleti jogkör gyakorlásával kapcsolatos probléma
  - VII.1.2. Jogszabály-módosítási javaslat az általános felügyeleti jogkört érintően
- VII.2. Javaslattételi jog a bíróságokat érintő jogszabályalkotásra
  - VII.2.1. A hatáskör gyakorlásának releváns esetei, a javaslatok sorsa és eredményessége
  - VII.2.2. Visszacsatolás, fogadókészség kérdése
  - VII.2.3. A „bíróságokat érintő jogszabály” tartalmi körének kérdése
  - VII.2.4. Az önálló jogalkotási javaslattételi jog gyakorlásának korlátai
    - VII.2.4.1. Visszacsatolási kötelezettség hiánya

VII.2.4.2. Az érdemi súly hiánya
VII.2.4.3. Transzparencia hiánya
VII.2.4.4. A bírói kar legitimitásának gyengülése
VII.2.5. Jogszabály-módosítási javaslatok az önálló javaslattételi jog kapcsán

VII.3. Az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabályok tervezetének véleményezése
VII.3.1. Az OBT véleményezési gyakorlatának bemutatása, problematikája
VII.3.2. A hatáskör gyakorlásának releváns esetei, a javaslatok sorsa és eredményessége
VII.3.3. Az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabálytervezetek tartalmi átgondolása
VII.3.3.1. „Igazságszolgáltatás”
VII.3.3.2. „Rendszer”
VII.3.3.3. „Jogszabály”
VII.3.3.4. „Igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabály”
VII.3.3.5. „Jogszabályok tervezete”
VII.3.4. A véleményezésre biztosított határidő problematikája
VII.3.5. Visszacsatolás, fogadókészség kérdése
VII.3.6. Jogszabály-módosítási, valamint közjogi szervezetszabályozó eszköz módostására tett javaslatok az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabálytervezetek véleményezését érintően

VII.4. Az OBH elnöke által kiadott szabályzatok, ajánlások véleményezése
VII.5. A szolgálati bíróság ügyrendjének, valamint az ítélkezési gyakorlatáról szóló tájékoztatójának jóváhagyása és közzététele
VII.6. A bírák Etikai kódexének jóváhagyása és közzététele
VII.7. A bíróságok költségvetésére vonatkozó javaslat véleményezése
VII.8. A bíróságok gazdálkodásának ellenőrzése
VII.9. Egyetértési jog az egyéb juttatások terén
VII.10. Ügyek soron kívüli intézésének elrendelése
VII.11. Egyetértési jog az OBH elnökének a szükséges bírói és igazságügyi alkalmazotti létszámok meghatározására, a bírói munkateher mérésére, módszertan meghatározására és az ügyforgalmi adatok áttekintésére vonatkozó döntése tekintetében
VII.12. Kötelező véleményadás az OBH elnökének és a Kúria elnökének tisztségére jelentkező, valamint az OBH elnökhelyettesének és a Kúria elnökhelyettesének tisztségére pályázó személy törvényi követelményeknek való megfelelőségéről
VII.12.1. A hatásköri változás: korábbi vélemény helyett kötelező vélemény
VII.12.2. Eddigi gyakorlat és tapasztalatok
VII.12.3. Az OBH és Kúria elnökének jelölési/kinevezési gyakorlata – az OBT véleményező szerepe
VII.13. A pályázat elbírálásánál figyelembe veendő elvek meghatározása az OBH elnökének és a Kúria elnökének azon jogköre vonatkozásában, amikor az álláshelyet a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázóval kívánja betölteni
VII.14. Egyetértési jogot gyakorol azon pályázatok elbírálása során, amelyekben az OBH elnöke vagy a Kúria elnöke az álláshelyet a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázóval kívánja betölteni
VII.15. Egyetértési jogot gyakorol azon bírósági vezetői kinevezések esetében, amelyekben a pályázó nem kapta meg a véleményező szerv hozzájárulását

VII.16. Dönt az ítélőtáblai, a törvényszéki, továbbá a járásbírósági elnök és elnökhelyettes újbóli kinevezéséhez való hozzájárulás kérdésében, ha az elnök vagy elnökhelyettes ugyanazon tisztséget korábban már két alkalommal betöltötte

VII.17. Évente közzéteszi az OBH, valamint a Kúria elnökének a bírói, valamint a bírósági vezetői pályázatok elbírálása tekintetében folytatott gyakorlatáról

VII.17.1. A hatáskör gyakorlásának korlátai

VII.17.2. Jogszabály-módosítási javaslat a bírósági vezetői pályázatok kiírása és elbírálása kapcsán

VII.18. A szolgálati bíróság elnökének és tagjainak kinevezése

VII.19. Felmentést adhat a bírósági vezető és a vezetése alatt álló szervezeti egységben bíráskodó hozzátartozója közötti összeférhetetlenség esetében

VII.20. A bírák vagyonnyilatkozatával kapcsolatos ellenőrzési eljárás lefolytatása

VII.21. Az OBH elnökének kezdeményezése alapján címet adományozhat, továbbá az OBH elnökének kezdeményezésére javaslatot tehet kitüntetés adományozására, díjat, oklevelet, plakettet adományozhat, illetve díj, plakett, oklevél más általi adományozásához hozzájárulhat

VII.22. A bíró lemondása esetén hozzájárulhat, hogy a lemondási idő 3 hónapnál rövidebb legyen, illetve a bírót a lemondási időre vagy egy részére mentesítheti a munkavégzési kötelezettség alól

VII.23. A bíró nyugállományba helyezése vagy a felmentési okként meghatározott életkor elérése esetén dönt a felmentési időre vonatkozóan a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés idejéről

VII.24. Egyetértési jogot gyakorol az OBH elnökének a Bszi. 76. § (5) bekezdés e), f) és h) pontja szerinti döntése tekintetében

VII.24.1. Egyetértési jog a kijelölés bíró hozzájárulása nélküli megszüntetéséről szóló döntése tekintetében

VII.24.2. Egyetértési jog a bíró Kúriára és érintett szervhez történő beosztásáról szóló döntése tekintetében

VII.24.3. Egyetértési jog a bíró kirendeléséről szóló döntése tekintetében

VII.25. Egyetértési jogot gyakorol a Kúria elnökének a kijelölés bíró hozzájárulása nélküli megszüntetéséről szóló döntése tekintetében

VII.26. Egyetértési jogot gyakorol az OBH elnökének és a Kúria elnökének a bírói álláspályázatot eredménytelenné nyilvánító döntése tekintetében, ha a pályázaton legalább egy, a pályázati feltételeknek megfelelő, érvényes pályázatot benyújtó, a bírói tanács rangsorában szereplő pályázó részt vett

VII.27. Egyetértési jogot gyakorol az OBH elnökének és a Kúria elnökének a bírósági vezetői pályázatot eredménytelenné nyilvánító döntése tekintetében, ha a pályázaton legalább egy, a pályázati feltételeknek megfelelő, érvényes pályázatot benyújtó, a véleményező szerv, illetve véleményező szervek által támogatott pályázó részt vett

VII.28. Kötelező véleményadás a bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló igazságügyi miniszteri rendelet tervezetére

VII.29. Az OBT javaslattételi és egyetértési joga a képzés területén

VII.29.1. Javaslatot tesz a központi oktatási tervre

VII.29.2. Egyetértési jogot gyakorol a bírák képzési rendszerének és a bírák képzési kötelezettsége teljesítésének szabályai tekintetében

VII.30. Az OBT a tájékoztatás területén meghatározza az OBH elnökének az OBT felé fennálló féléves tájékoztatási kötelezettsége tekintetében a tájékoztató felépítését

VII.31. Az OBT ellátja a jogszabály által hatáskörébe utalt egyéb feladatokat

VIII. Fejezet: Az Alkotmánybírósághoz fordulás kérdésköre
VIII.1. Az Alkotmánybírósághoz fordulás esetkörei
VIII.2. A jelenlegi OBT-jogosítványok korlátai
VIII.2.1. A jogszabály véleményezési lehetőség korlátai
VIII.2.2.Az igazságszolgáltatást érintő Alaptörvény-módosítások vizsgálatának lehetetlensége
VIII.2.3. Az Alkotmánybírósághoz fordulás határidejének kérdése
VIII.2.4. Az Alkotmánybírósághoz fordulás korlátai a gyakorlatban
VIII.3. Jogszabály-módosítási és az Alaptörvény módosítására tett javaslatok az Alkotmánybírósághoz fordulás kapcsán
IX. Fejezet: A bírósághoz fordulás kérdésköre
IX.1. A bírósághoz fordulás esetkörei
IX.2. A bírósághoz fordulás határidejének kérdése
IX.3. Jogszabály-módosítási javaslatok a bírósághoz fordulás kapcsán

IV. CÍM AZ OBT MŰKÖDÉSÉT ÉRINTŐ KÉRDÉSEK

X. Fejezet: AZ OBT belső működésének szabályai és gyakorlata a hatékonyság szempontjából
X.1. Tanácskozási joggal résztvevők jelenléte és aktivitása
X.2. Tagi aktivitás és az állandó bizottságok felállításának szükségessége
X.2.1. Tagi jogkörök gyakorlásának tényleges biztosítása
X.2.2. Állandó szakbizottságok létrehozása
X.2.3. Regionális jelenlét és információgyűjtés
X.3. Működést segítő SzMSz-módosítások
X.4. Belső kommunikáció és döntési kultúra
XI. Fejezet: A tagi összetétel áttekintése a hatékonyság szempontjából
XI.1. A Kúria elnökének különleges pozíciója
XI.2. A Kúria bíráinak diszkriminált helyzete
XI.3. Összeférhetetlenségi szabályok
XI.3.1. Az OBH elnök munkáltatói jogköre tanácstag felett
XI.3.2. A jogalkotói szándék: ítélkező bíró, mint tanácstag
XI.3.3. Jogszabály-módosítási javaslatok az összeférhetetlenség kapcsán
XI.4. A tagi jogfolytonosság biztosításának szükségessége
XI.4.1. Az újraválaszthatóság kizártságának problémája
XI.4.2. Jogszabály-módosítási javaslat a tagok újraválaszthatósága érdekében
XI.5. A transzparencia és az ellenállóképesség növelése
XI.6. A bírói függetlenség és az elszámoltathatóság kérdése
XI.7. A Tanácsi stratégia támogatása

V. CÍM: NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

XII. Fejezet: A bírákat érintő jogalkotás során alkalmazandó elvek (soft law)
XIII. Fejezet: A bírói tanácsok szerepe más uniós országokban
XIII.1. Hatáskörök, függetlenségi garanciák, választás módja, tagság
XIII.2. Alkotmánybírósági jogkörök és alkotmányvédelmi mechanizmusok
XIII.3. A stratégiai működés, mint garanciális elem
XIII.4. A jogszabály-alkotás kezdeményezési hatáskör áttekintése egyes európai államokban
XIII.4.1. Spanyolország – Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)

XIII.4.2. Olaszország – Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) XIII.4.3.
XIII.4.3. Franciaország – Conseil Supérieur de la Magistrature
XIII.4.4. Lengyelország – Krajowa Rada Sądownictwa (KRS)
XIII.4.5. Tanulságok Magyarország számára

VI. CÍM: KONKLÚZIÓ

XIV. Fejezet Záró gondolatok
XIV.1. Az OBT helye és szerepe a jogállami működésben
XIV.2. A jogállami felelősség: nem harc, hanem hivatás
XIV.3. Intézményi hitelesség és a jövőbe mutató tanulságok

1. számú melléklet

I. CÍM

V E Z E T Ő I Ö S S Z E F O G L A L Ó

Az Országos Bírói Tanács (a továbbiakban: OBT) a 2025. április 2-i ülésén meghozott 40/2025. (IV. 2.) OBT határozatával eseti bizottságot (a továbbiakban: Bizottság) hozott létre „Az OBT hatékonyabb működését elősegítő intézkedéseket feltáró bizottság” elnevezéssel. A Bizottság megalakításának célja, hogy az OBT hatáskörébe tartozó – a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 103. és 103/A. §-aiban meghatározott – feladatok, továbbá a testület működésének átfogó és rendszerszintű áttekintése révén feltárja mindazon helyzeteket, valamint szabályozási anomáliákat, amelyek akadályozzák vagy hátráltatják az OBT alkotmányos funkciójának teljes körű érvényesülését, valamint sarkalatos törvényben meghatározott hatásköreinek a jogalkotói szándéknak megfelelő módon történő hatékony gyakorlását, és ennek alapján kidolgozza a szükséges intézkedési, adott esetben jogszabály-módosítási javaslatokat.

A Bizottság a tevékenysége során a bírósági szervezet önigazgatási modelljeinek történeti – áttekintése, továbbá a hasonló jellegű testületekkel összefüggő nemzetközi szabályozások összehasonlítása révén, az irányadó európai jogállamisági standardok szem előtt tartásával részletesen elemezte az OBT hatásköri feladataira vonatkozó szabályozást és annak változásait – különös tekintettel az egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról szóló 2023. évi X. törvény (a továbbiakban: 2023. évi X. törvény) rendelkezéseire –, melynek eredményeképpen azonosította azokat a normatív, intézményi és eljárásbeli tényezőket, amelyek a testület alkotmányos funkciójának megfelelő működése ellen hatnak.

Az alkalmazott – összehasonlító, originalista és feladat-orientált – módszertan alapján a Bizottság az alábbi területeken azonosított rendszerszintű – részben az OBT egyes hatásköri feladatait, illetve jogosítványait kiüresítő, ily módon a bírói önigazgatás intézményi súlyát is megkérdőjelező, részben pedig a testület belső működésére vonatkozó szabályozásából következő – problémát, amelyek orvoslására a következő tartalommal tesz módosító javaslatokat:

- a Kúria elnökének egyes igazgatási tevékenységei feletti felügyeleti jogkör szélesítése az általános felügyeleti hatáskör kiterjesztésével;

- az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke központi igazgatási tevékenységének ellenőrzése – mint a testület általános hatásköri feladata – tekintetében a szabályozás kiegészítése az OBH elnöke felé történő „jelzéssel élésnél” enyhébb figyelemfelhívó intézkedés, a „javaslattétel” lehetőségével [Bszi. 103. § (1) bekezdés a) pontja];

- a jogszabályalkotásra javaslattétel tekintetében a visszacsatolás követelményének érvényre juttatása érdekében egy olyan eljárásrend meghatározása, amely kötelezi a jogalkotás folyamatában résztvevőket a javaslatok érdemi mérlegelésére azzal, hogy a javaslattól eltérés esetén indokolt és a nyilvánosság számára is elérhető válaszadási kötelezettséget ír elő [Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja];

- a jogszabályok tervezetének véleményezése tekintetében a szabályozás olyan irányú módosítása, amely a véleményezési jogot az igazságszolgáltatási rendszert érintő valamennyi szabályozási forma tekintetében biztosítja, emellett előírja a jogalkotás folyamatában résztvevők számára, hogy a véleményezésre megfelelő időt biztosítsanak, valamint – e körben is a visszacsatolás követelményének érvényre juttatása érdekében – a beérkező véleményre érdemi és minőségi indokokkal ellátott visszajelzést adjanak [Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja];

- a bíróságok költségvetésére vonatkozó javaslat véleményezése tekintetében a szabályozás akként történő módosítása, amely a szakszerű, megalapozott és érdemi véleményezés érdekében előírja a OBH elnöke számára, hogy a véleményezésre megfelelő időt biztosítson [Bszi. 103. § (2) bekezdés a) pontja];

- az OBH, valamint a Kúria elnöke pályáztatási gyakorlatának véleményezésével összefüggő szabályozás kiterjesztése a pályázati eljárások kiírására vonatkozó gyakorlatuk vizsgálatának lehetőségére [Bszi. 103. § (3) bekezdés f) pontja];

- a bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló igazságügyi miniszteri rendelet tervezetére történő kötelező véleményadás tekintetében azon helyzet feloldása, amelynek következtében e jogkör gyakorlása csak a rendelet módosításának megindulása esetére korlátozódik [Bszi. 103. § (3) bekezdés q) pontja];

- az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségeinek olyan irányú kiegészítése, amely az igazságszolgáltatást érintő jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatának a kezdeményezését is biztosítja, emellett e jogkör gyakorlásának elősegítése érdekében a jogorvoslat előterjesztésére rendelkezésre álló határidő növelése [Bszi. 108/A. §];

- az OBT összetételére vonatkozó nemzetközi standardoknak való megfelelés érdekében a Kúria elnöke szerepének rendezése, ezzel összefüggésben a kúriai bírák passzív választójogának biztosítása, valamint a tagokra vonatkozó további összeférhetetlenségi szabályok meghatározása, továbbá a testületi működés folytonosságának biztosítása érdekében a tagi újraválaszthatóság lehetőségének megteremtése [Bszi. 88. § (3) bekezdése, 91. § (1) és (2) bekezdése, 90. § (2) bekezdése].

A Bizottság megítélése szerint az OBT csak a javasolt módosításokkal válhat képessé és alkalmassá az alkotmányossági funkciója maradéktalan – a jogállamiság alkotmányos és uniós követelményeinek, valamint az ezekkel összefüggő nemzetközi standardoknak megfelelő, ily módon a bírói önigazgatás tényleges befolyását maradéktalanul biztosító, nem utolsó sorban az ezen elveknek megfelelő szabályozás megalkotását célul kitűző jogalkotói szándéknak is megfelelő szintű – betöltésére.

A javasolt jogalkotási reform ezért nem csupán szakmai kérdés, hanem az igazságszolgáltatás egészébe vetett bizalom, valamint Magyarország nemzetközi jogállamisági megítélése szempontjából is alapvető fontosságú.

II. CÍM

Á L T A L Á N O S R É S Z

I. Fejezet: Bevezetés

Az alkotmányos demokráciában a politikai hatalmat az állam működésének elismerésre méltósága legitimálja. Ennek a bonyolult feltételrendszerének egyik fontos eleme a bírói függetlenség, melynek lényege, hogy az állampolgárok és a bírósági eljárás más külső szereplői bízhatnak a közhatalmi tevékenységet gyakorló bíróságok semlegességében, illegitim befolyástól mentes működésében, amikor azok egyedi ügyekben hoznak kötelező erejű döntéseket. Így a mindenkori kormányzatnak saját jól felfogott érdeke is az, hogy tartsa fent és biztosítsa a bírói kar – szervezeti és személyi – függetlenséget.

A fentiekből az is következik, hogy a bírói függetlenség, és annak jogi garanciái (többek közt a bírói önigazgatás) nem azt a célt szolgálják, hogy a bírák privilégiumokhoz jussanak, hanem azt, hogy a bírósági eljárásban részt vevő személyek és szervezetek jogait és jogos érdekeit biztosítsa. A kormányzat, illetve a törvényhozás ezekre a szempontokra figyelemmel bővítette 2023-ban az OBT hatásköreit. Ez az elemzés mindenekelőtt arra vállalkozik, hogy elősegítse ennek a jogalkotói szándéknak a minél teljesebb érvényesülését oly módon, hogy jogalkotó által választott bírósági önigazgatási modell hatékonyabbá tételére tesz javaslatokat.

I.1. A Bizottság létrejötte

A Bizottságot az OBT a 2025. április 2-i ülésén meghozott, eseti bizottság létrehozásáról szóló 40/2025. (IV. 2.) OBT határozatával hozta létre „Az OBT hatékonyabb működését elősegítő intézkedéseket feltáró bizottság” elnevezéssel.

A Bizottság megalakításának célja, hogy feltárja mindazon problémákat, amelyek akadályozzák vagy hátráltatják a testület alkotmányos funkciójának, valamint törvényben meghatározott hatásköreinek hatékony gyakorlását, és ennek alapján kidolgozza a szükséges intézkedési javaslatokat.

A Bizottság megbízatása 2025. április 2-től október 31-ig tart, tevékenysége pedig kiterjed az OBT hatásköreinek és működésének rendszerszintű elemzésére, továbbá – szükség esetén – jogszabály-módosítási javaslatok megfogalmazására.

A Bizottság munkája a Bszi. 112. § (1) bekezdés b) pontján, valamint az Országos Bírói Tanács új Szervezeti és Működési Szabályzatának elfogadásáról szóló 82/2023 (IX.7.) OBT határozat (a továbbiakban: SzMSz) 23. § (1) bekezdésén alapul.

I.2. A strukturált elemzés indokoltsága

Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) 25. cikke a bírósági szervezetrendszer alapjait rögzíti, kiemelten meghatározva a bírói függetlenség garanciáit és a bíróságok igazgatásának sajátosságait.

Alapvető, hogy a bírói függetlenség tartalmi elemeit nem kizárólag az egyes bírók egyedi döntéseinek befolyásolás-mentessége jelenti, hanem az intézményi keretek is, amelyek révén a bírói hatalom szervezeti szinten képes függetlenül működni. Ebben a rendszerben kiemelt jelentősége van a bírósági önigazgatásnak, amely a kontinentális jogrendszerekben a hatalmi ágak elválasztásának, a nemzetközi standardok szerint kívánatos igazgatási formának és a bírói autonómia intézményesített biztosítékának tekinthető.

A jelenlegi szabályozás szerint Magyarországon a bírósági önigazgatás legfontosabb intézménye az OBT, amely a jogalkotói elképzelés szerint egyfajta ellensúlyt hivatott képezni az OBH elnökének széles körű igazgatási hatásköreivel szemben. Az elmúlt évtizedben ugyanakkor világossá vált, hogy az OBT hatáskörei nem bizonyultak elégségesnek ahhoz, hogy ténylegesen ellensúlyt képezzenek az OBH elnökével szemben. Az Európai Bizottság, a Velencei Bizottság, a Korrupció Elleni Államok Csoportja (a továbbiakban: GRECO), valamint több nemzetközi szervezet többször is felhívta a figyelmet arra, hogy a bírói önigazgatás gyengesége strukturális jogállamisági kockázatot jelent.

2023 nyarán, a jogállamisági feltételek teljesítéséhez kapcsolódó törvénymódosítások nyomán jelentős mértékben bővült az OBT hatásköre. A Bszi. szabályait módosító 2023. évi X. törvény célja többek között az volt, hogy az OBT alkotmányos szerepét erősítse, és érdemi kontrollt biztosítson a bíróságok központi igazgatása felett. A módosításra részben az Európai Unió helyreállítási alapjához (RRF) kapcsolódó feltételek, részben az igazságszolgáltatási rendszer belső legitimációs igényei miatt került sor.

A módosításhoz fűzött miniszteri indokolás szerint:

- *„A magyar Kormány ezen aggályok eloszlatása és a független magyar igazságszolgáltatás zavartalan működésének biztosítása érdekében a Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv részeként vállalta a felmerült aggályok és félreértések tisztázását.”*
- *„A javaslatban szereplő törvénymódosítások négy sarokkő köré csoportosíthatók. Elsőként, a módosítások megerősítik az OBT szerepét és hatásköreit az OBH elnöki hatáskörének ellensúlyozása érdekében.”*
- *„A Javaslat az OBT jogi személyiséggel való felruházása, a hatásköreinek védelmével kapcsolatos alkotmánybírósági és bírósági út megnyitása, egyetértési és kötelező véleményadási jogköreinek kiterjesztése révén e rendszer további kiegyensúlyozását szolgálja.”*

Bár a változtatás több ponton bővítette az OBT ellenőrzési és beszámoltatási jogosítványait, az eltelt időszak tapasztalatai azt mutatják, hogy az új hatáskörök gyakorlása nem minden esetben valósul meg eredményesen vagy érdemi következménnyel. A tény, hogy az OBT jogszabályban rögzített véleményezési jogát nem, vagy csupán formálisan biztosították (emellett a jogalkotónak továbbra sincs kötelezettsége az OBT javaslatainak figyelembevételére, sőt indokolási vagy visszajelzési kötelezettség sem terheli); az Alkotmánybírósághoz fordulás jogának korlátozott hatékonysága; a személyzeti területen a törvényi követelményeknek való megfelelőség; valamint a képviseleti és összeférhetetlenségi kérdések egyaránt indokolttá tették, hogy az OBT önállóan kezdeményezze működésének és jogosítványainak rendszerszintű átvilágítását.

I.3. Az áttekintés célja

A Bizottság munkájának célja kettős:

- objektív áttekintést adni az OBT hatásköreinek gyakorlati működéséről, különös tekintettel a 2023-as törvénymódosítás óta eltelt időszakra;
- azonosítani azokat a normatív, intézményi és eljárásbeli tényezőket, amelyek akadályozzák az OBT alkotmányos funkciójának betöltését, és ennek alapján megfogalmazni a szükséges változtatások irányait.

A vizsgálat célja nemcsak a jelen helyzet feltárása, hanem a jövőre vonatkozó strukturált, előremutató javaslatok kidolgozása, amelyek biztosíthatják a bírói önigazgatás tényleges érvényesülését a magyar igazságszolgáltatási rendszerben.

I.4. Az elemzés felépítése és módszertana

Az elemzés több fejezetből épül fel. A jogszabályi és intézményi háttér bemutatását és elemzését, valamint az ezzel összefüggő nemzetközi kitekintést követően részletesen megvizsgálja a testület hatásköreinek gyakorlati alkalmazását, a működési tapasztalatokat és a problémákat, továbbá a bírákat érintő jogalkotás során alkalmazandó jogelveket.

A Bizottság ezen alapokra építve fogalmaz meg konkrét jogszabály-módosítási és egyéb intézkedési javaslatokat, végül pedig összegzi a vizsgálat tanulságait és a bírói önigazgatás jövőbeli működésére vonatkozó ajánlásokat.

A munka során a Bizottság különös figyelmet fordított az OBT korábbi döntéseire, határozataira és állásfoglalásaira, valamint az OBT jelenlegi és archív honlapján (obt2018.hu) elérhető dokumentumokra, mint értékes szakmai forrásokra, továbbá messzemenőkig szem előtt tartotta a bírói önigazgatás legfőbb testületi szerveivel kapcsolatos jogállamisági elvárásokat, valamint az európai uniós standardokat.

Az elemzés módszertani alapját a jogszabály-összehasonlítás, a gyakorlati tapasztalatok elemzése és az intézményi visszacsatolások vizsgálata adja. A cél egy megalapozott, következetes, ugyanakkor konstruktív tanulmány létrehozása, amely a jogalkalmazói szakmai közösség és a jogalkotó számára egyaránt iránytűként szolgálhat.

II. Fejezet: Jogszabályi és intézményi háttér

II.1. A bírósági szervezet önigazgatásának története

A modern jogállamok működésének egyik alapvető kritériuma a hatalommegosztás elvének feltétel nélküli érvényesülése, ennek keretében többek között az, hogy az igazságszolgáltatást a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól élesen elkülönülő, önálló hatalmi ágat képviselő bíróságok gyakorolják. Az igazságszolgáltatás függetlensége Magyarország alkotmányos rendje és a rendszerváltozáskor megteremtett demokratikus jogállami működése, valamint hazánk európai uniós tagságából adódó és nemzetközi térben vállalt kötelezettségei szempontjából egyaránt alapvető érték. Az igazságszolgáltatással összefüggő feladatok ellátásához elengedhetetlen feltétel a bírósági szervezet és a bírák függetlenségének maradéktalan biztosítása.

A bíróság – mint az igazságszolgáltatást ellátó szervezet – másik két hatalmi ágtól független voltának kiemelt garanciális eleme (többek között) a bírói önigazgatás elve, nevezetesen, hogy a bírósági szervezetrendszer igazgatásának központi feladatait maga látja el, illetve annak ellátásában tevékenyen részt vesz.

II.1.1. A külső igazgatási modell (igazságügyi miniszter)

A bíróságokra, mint szervezetre, valamint a bírákra vonatkozó rendelkezéseket korábban a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) X. fejezete, továbbá a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény (a továbbiakban: Bsz.), a bírák, az ügyészek, a bírósági és az ügyészségi dolgozók előmeneteléről és javadalmazásáról szóló 1990. évi LXXXVIII. törvény, valamint az ezek végrehajtására kiadott igazságügyi miniszteri rendeletek tartalmazták.

A bíróságok központi igazgatásával kapcsolatos feladatokat a Bsz. a kezdetekben a végrehajtó hatalom, illetve annak képviselője, az igazságügyi miniszter jogkörévé tette, aki ennek keretében biztosította a bíróságok működéséhez szükséges személyi és anyagi feltételeket; értékelte a bíróságok ítélkező tevékenységének társadalmi hatását, elemezte a jogsértések társadalmi okait és ezek megszüntetésére intézkedéseket tett, vagy kezdeményezett; a bírósági gyakorlat egységének elősegítése érdekében – jogerősen befejezett ügyek alapján – tájékozódott a bíróságok gyakorlatáról, elvi jelentőségű kérdésekben a Legfelsőbb Bíróságon elvi iránymutatást kezdeményezett, a jogerős határozatok ellen törvényességi óvás emelését kezdeményezte, megállapításairól a bíróságokat tájékoztatta; irányította és ellenőrizte a bíróságok elnökeinek tevékenységét; továbbá ellátta azokat a feladatokat, amelyeket külön jogszabály hatáskörébe utalt. [1]

II.1.2. A vegyes igazgatási modell (igazságügyi miniszter + OBT)

A Magyarországon bekövetkezett demokratikus átalakulás alapvető változásokat igényelt a bíróságokra vonatkozó szabályozásban is. Az ebben az időszakban végbement jogalkotás többek között megszüntette a végrehajtó hatalomnak a bíróságok szakmai tevékenységével összefüggő – a bírói függetlenség elvével összeegyeztethetetlen – jogait, és a bíróságok igazgatásának területén az igazságügyi miniszter igazgatási és felügyeleti jogkörét jóval szűkebb tartalommal határozta meg; ezzel párhuzamosan a személyi és igazgatási feladatok ellátásában önkormányzati jellegű bírói testületek (a megyei összbírói értekezletek, a kollégiumok, a megyei/fővárosi bírói tanácsok, valamint az OBT) működtek közre.[2]

A módosítással létrehozott új szabályozás szerint a bíróságok központi igazgatása tehát részben külső igazgatás maradt, mivel abban változatlanul részt vett az igazságügyi miniszter a részére biztosított jogkörök (vezetők kinevezése, fegyelmi eljárás kezdeményezése, a bíróságok működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítása, stb.) gyakorlásával, ugyanakkor a végrehajtó hatalom igazgatási tevékenységének ellensúlyozásaként megjelent a különböző bírói testületek formájában testet öltő bírósági önigazgatás.

Az igazgatási modell szerinti bírósági szervezet központi igazgatásában közreműködő legfelsőbb bírói testület az OBT volt, amely legfontosabb funkcióit tekintve egyetértési jogot gyakorolt a bíróságok éves költségvetési tervének előterjesztése, a bírósági költségvetésnek a megyei bíróságok közötti felosztása, valamint a bér- és létszámfejlesztésnek a megyei

[1] Ún. külső igazgatási modell
[2] Ún. vegyes igazgatási modell

bíróságok közötti felosztása terén, emellett vélemény-nyilvánítási joga volt a bíróságokat és a bírókat érintő jogszabálytervezetek kapcsán.[3]

Az igazgatási modellel kapcsolatos jogállamisági aggályokkal – e körben konkrétan a bíróság, mint önálló hatalmi ág és a végrehajtó hatalom viszonyával, illetve a bíróságokra vonatkozó szabályozás alkotmányossági kérdéseivel – az Alkotmánybíróság több határozatában[4] foglalkozott, amelyekben ugyan nem került megállapításra a szabályozás alkotmány-ellenessége, azonban a határozatokhoz fűzött egyes különvéleményekben lényegében megfogalmazásra került az, hogy a megnyugtató (jogállami) megoldást kizárólag a bíróság függetlenségét kifejező szervezeti autonómiát, valamint teljes önkormányzatiságot biztosító szabályozás jelentené.

II.1.3. Az önigazgatási modell kialakulása (OIT)

A Magyar Köztársaság Kormánya 1996 őszén fogadta el a bírósági reform koncepcióját, ennek figyelembevételével a bíróságokat érintően külön törvények születtek. A bírósági szervezetről a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: régi Bszi.) rendelkezett, amely a korábbihoz képest egységesebb és korszerűbb, a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeinkkel is összhangban álló működési alapelveket fogalmazott meg. Az 1997. szeptember 1. napján hatályba lépő új szabályozás a bírósági szervezetet immáron a végrehajtó hatalomtól elkülönült egységes szervezetként határozta meg, és a bírói függetlenség alapvető biztosítékaként a bíróságok igazgatásának olyan rendszerét alakította ki, amely a politikailag semleges bírói hatalmat minden tekintetben elkülöníti a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól.

Ennek érdekében a végrehajtó hatalomnak a bíróságok igazgatásával kapcsolatos jogosítványai teljes mértékben megszűntek, és a bíróságok központi igazgatásával kapcsolatos feladatok ellátására a törvény létrehozta a bírósági igazgatás legfelsőbb irányító szervét, a többségében a bírák által választott bírákból, kisebb részben pedig delegáltakból álló Országos Igazságszolgáltatási Tanács (a továbbiakban: OIT), emellett az igazgatásban közreműködő bírói testületek, valamint bírósági vezetők feladatait és hatáskörét is alapjaiban újra szabályozta.[5]

A szabályozásnak megfelelően az OIT feladatává vált a bíróságok működésével kapcsolatos minden olyan jogkör gyakorlása, amely a korábbi szabályozás szerint az igazságügyi minisztert illette meg, feladatköre kiterjedt a bíróságok igazgatásának valamennyi területére. Emellett az OIT átfogó és általános feladatává vált – a Legfelsőbb Bíróság elnöke kivételével – a bíróságok vezetőinek, illetve azok igazgatási tevékenységének irányítása és ellenőrzése is.[6] A testület – amely tevékenységét jogi személyként látta el – irányítása alatt Hivatal működött, amelynek fő feladata a döntések előkészítése volt, emellett közreműködött a meghozott határozatok végrehajtásában, valamint egyéb ügyviteli feladatokat is ellátott. Az OIT létrehozására tekintettel a bíróságok igazgatásában közreműködő bírói testületek a személyügyi és a bíróságok működését alapvetően meghatározó más kérdésekben alapvetően véleményezési jogkört kaptak.

[3] Bsz. 51/C. § (2) és (3) bekezdései
[4] 53/1991. (X. 31.) AB határozat, 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, 28/1995. (V. 19.) AB határozat
[5] Ún. önigazgatási modell
[6] régi Bszi. 39-40. §-ai

Habár a szabályozás igyekezett ez ellen korlátokat emelni, az OIT választott bíró tagjai rendszerint a bírósági felsővezetők közül kerültek ki, akik felett az ellenőrzést, illetve a munkáltatói jogokat maga a testület gyakorolta. További kritikai észrevétel volt a rendszerrel szemben, hogy nem volt újraválaszthatósági korlát, így a testület munkájában néhány bíró tag több cikluson keresztül is részt vehetett. Emellett a Tanács működése nem volt kellően hatékony: az általában havi egy ülése mellett nem volt képes teljes mértékben eleget tenni az azonnali határozatot igénylő helyzetek megoldását eredményező döntési kötelezettségének, továbbá jelentős nehézséget jelentett az is, hogy a testület elnöke egyben a Legfelsőbb Bíróság elnöke volt, akinek ily módon nehezen összeegyeztethetővé vált a központi igazgatási és a szakmai szerepe. Nem utolsó sorban komoly bírálat érte a testület működésének nyilvánosságát és átláthatóságát is.

II.1.4. A jelenlegi igazgatási modell (OBH elnöke + OBT)

A magyar bírósági igazgatás 2013-ban gyökeres átalakuláson ment keresztül. Az Alaptörvény 2013. április 1. napján hatályba lépett ötödik módosítása a bírósági szerveztrendszer tekintetében merőben új igazgatási modellt vezetett be, nem titkoltan azzal a céllal, hogy a központi igazgatás hatásköreit úgy telepítse, hogy az az igazságügy működési mechanizmusai ismeretében biztosítsa az operatív, gyors és a helyi érdekek érvényesítési igényétől mentes döntéshozatalt. A reform keretében (ismételten) új szervezeti és jogállási törvények készültek.

A reform az igazságszolgáltatási igazgatásában erős központosítást vezetett be: a Bszi.-ben meghatározott új koncepciónak megfelelően egy sajátos, a különböző igazgatási modellek egyes elemeit felhasználó, de a meglévő intézményi alapokat gyökeresen megújító igazgatási rendszer került kialakításra, amelyben a bíróságok igazgatásának központi feladatait – a bírák közül a köztársasági elnök jelölésére az országgyűlési képviselők kétharmados többségével kilenc évre megválasztott – egyszemélyi felelős vezető, az OBH elnöke végzi. Ennek megfelelően az OBH elnökéhez kerültek az OIT és az elnökének igazgatási jogkörei (a teljesség igénye nélkül a bírósági felsővezetők kinevezése, a bírói álláspályázatok elbírálása, a költségvetési-, valamint a létszámgazdálkodással kapcsolatos jogkörök, stb.), az OBH elnöke így egy személyben vált a központi igazgatás kizárólagos vezetőjévé.

Az új igazgatási szisztémában a rendszer lényeges elemét képezi az – OBH elnökhöz hasonlóan szintén az igazságszolgáltatás szervezetén belül felállított, döntően a bírák által választott, ily módon a bírói kar autonóm képviseleti szerveként működő – OBT. Az újonnan (ugyanakkor nevében ismételten) létrehozott testület deklarált célja az volt, hogy az OBH elnökének széles jogköreit ellenőrizze és korlátozza. Jogosítványai ugyanakkor a kezdetektől fogva korlátozottnak minősíthetők: döntéshozatali jogkör helyett elsősorban véleményezési és javaslattételi jogosítványokat kapott, míg az ellenőrzési lehetőségei formálisak voltak.

A 2012 és 2018 közötti gyakorlat azt mutatta, hogy az OBT nem képes érdemben ellensúlyozni az OBH elnökének dominanciáját. Az OBT 2018 után – az OBH elnökével látványosan kiéleződött konfliktus következményeként – több alkalommal vizsgálatot indított, kifogásolta az OBH döntéseit, melyek a kevés formális OBT-jogkörök megkerülését is jelentették, és a nyilvánosság erejével igyekezett ellensúlyozni a hiányzó formális jogosítványokat. Ez jelezte, hogy bár az OBT jogi eszköztára korlátozott, intézményi legitimitása a bírói kar és a nemzetközi szervezetek szemében növekedett.

A nemzetközi kritikák ekkor váltak egyre hangsúlyosabbá. Az Európai Bizottság 2020-tól kezdődően évente közzétett jogállamisági jelentéseiben rendre rámutatott az OBT

hatásköreinek gyengeségére és az OBH elnökének túlsúlyára. Az Európai Parlament határozatai szintén aggodalmukat fejezték ki a bírói függetlenség hiánya miatt. Bár a döntései közvetlenül nem Magyarországra irányultak, az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: CJEU) több ítéletben – különösen a lengyel bírósági reformokkal kapcsolatos döntésében – kimondta, hogy a bírói önigazgatási szervek tényleges függetlenségének hiánya sérti az Európai Unió alapértékeit.

A problémát a Velencei Bizottság is detektálta, kiemelve, hogy a magyar modell – mivel a központosított OBH-elnöki hatalommal szemben az OBT eszközei elégtelenek – nem biztosít megfelelő egyensúlyt[7], továbbá a GRECO is aggodalmát fejezte ki azzal kapcsolatosan, hogy a bírói önigazgatás gyengesége korrupciós kockázatot hordozhat.[8]

A helyzet tarthatatlanságát belföldi kritikák is jelezték. Magyarország jelenlegi Európai uniós ügyekért felelős minisztere, Dr. Bóka János az általa 2016-ban (társszerzőként) jegyzett cikkben többek között amellett érvel, hogy a magyar bírói függetlenséget fenyegető veszélyek elhárítása érdekében be kell tartani az uniós elvárásokat, és az Európai Uniónak nyomást kell kifejteni és hatékony ellenőrzést kell gyakorolni:

„Egyesek szerint a külső nyomás új formákat öltött: meglehetősen ritka, hogy a bírák szigorú értelemben vett bírói tevékenységük során célponttá válnak. Másrészt egy olyan igazságszolgáltatás, ahol a politikai megfontolások indokolatlanul befolyásolják a bírák előléptetését, a bírósági vezetők kinevezését és az ügyek elosztását, ugyanúgy ki van téve külső nyomásnak. Mára nyilvánvalóvá vált, hogy egyes tagállamok nem hajlandók lépéseket tenni ennek a kitettségnek a csökkentése érdekében az EU hatékony ellenőrzése és nyomása nélkül.”[9]

II.1.5. Az OBT hatáskörének 2023-as bővítése

Az OBT hatáskörét a 2023. június 1. napján hatályba lépett 2023. évi X. törvény – amely tehát egyszerre volt belső és külső elvárás eredménye: belsőleg a bírói kar legitimációs igényeit, külsőleg az uniós elvárásokat kívánta kielégíteni – jelentősen bővítette. Ennek megfelelően a testület immáron önállóan gazdálkodó központi költségvetési szervként alapvetően a bíróságok központi igazgatásának felügyeleti szerve, emellett közreműködik a bíróságok igazgatásában is. Legfontosabb hatáskörei: ellenőrzi az OBH elnökének központi igazgatási tevékenységét; a bíróságokat érintő jogszabályok alkotását kezdeményezheti; véleményezi az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabályok tervezetét; elfogadja a bírák Etikai Kódexét, véleményezi a bíróságok költségvetését; ügyek soron kívüli intézését rendelheti el; kötelező véleményt ad a Kúria és az OBH elnökének, elnökhelyettesének jelöltek törvényi követelményeknek megfelelőségéről; szerepe van a bírói és a bírósági vezetői kinevezésekben; továbbá javaslatot tesz a központi oktatási tervre.

A módosításhoz fűzött miniszeri indokolás szerint a konstrukció lényeges következménye, hogy a szakmai és az igazgatási hatáskörök letisztultak azzal, hogy elvált a legfőbb bírósági

[7] Venice Commission CDL-AD(2012)001
[8] GRECO Evaluation Report – Hungary 2015, Fourth Interim Compliance Report – Hungary 2023
[9] Attila Badó, János Bóka: Access to Justice and Judicial Independence: Is There a Role for the EU? In: Werner Schroeder (ed.) *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation.* (2016) 46-60.

szerv és a bírósági igazgatás vezetőjének a személye: a Kúria elnöke a szakmai vezetésért felelős, míg az OBH elnöke az igazgatási kérdésekben dönt.

II.2. A bírósági önigazgatás legfőbb testületi szervének összetétele

A vegyes igazgatási modellben a bírósági szervezet központi igazgatásában – az igazságügyi miniszter mellett – közreműködő legfőbb bírói testület, az OBT 21 tagból és (a szükség szerint kieső tagok helyére lépő) 20 póttagból állt: megyénként 1-1 tagja és póttagja, míg a fővárosból további 2 tagja és 1 póttagja volt. Tagjait (és póttagjait) a megyei összbírói értekezletek kétharmados többséggel választották, elnökét és helyettes elnökét a tagjai közül maga választotta.[10]

A Bsz. a bírósági szervezet igazgatási tevékenységétől élesen elkülönítette a bíróságok ítélkezési tevékenysége feletti szakmai irányítást, utóbbit a Magyar Köztársaság legfőbb bírósági szerve, a Legfelsőbb Bíróság feladatává téve. Ennek megfelelően a Legfelsőbb Bíróságot vezető elnök a bírósági szervezet központi igazgatásában semmilyen formában nem vett részt, így értelemszerűen az OBT-nek sem volt a tagja.

Az önigazgatási modellt létrehozó szabályozásnak megfelelően az OIT a kezdetekben 15, majd a végső formájában 16 tagból állt, akik közül 9 tag volt bíró. További tagjai voltak: az igazságügyért felelős miniszter, az államháztartásért felelős miniszter, a legfőbb ügyész, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, az Országgyűlés igazságüggyel foglalkozó bizottsága, valamint költségvetéssel foglalkozó bizottsága által kijelölt egy-egy országgyűlési képviselő. A Tanácsnak hivatalból tagja, egyúttal elnöke is volt a Legfelsőbb Bíróság elnöke.[11]

A Tanács bíró tagjait (és póttagjait) a – Legfelsőbb Bíróság teljes ülésén, valamint az ítélőtáblák és a megyei bíróságok összbírói értekezletein megválasztott küldöttekből álló – bírák küldöttértekezlete titkosan, szavazattöbbséggel választotta meg a legalább ötéves bírói gyakorlattal rendelkező bírák közül, azzal a kikötéssel, hogy a Tanácsban a bírósági felsővezetők száma az 5 főt nem haladhatta meg. A tagok (és póttagok) mandátuma a Tanács első ülésétől számított hat évre szólt, a jelölésük és választásuk részletes szabályait az OIT a szervezeti és működési szabályzatában állapította meg.

Az OIT összetételét érintő kritikai vélemények egy része azzal volt kapcsolatos, hogy a testület elnöke egyben a Legfelsőbb Bíróság elnöke volt; mindkét tisztség egész embert kívánt és nehezen volt összeegyeztethető az OIT elnökének igazgatási és a Legfelsőbb Bíróság elnökének szakmai szerepe.

Az új igazgatási modellel (ismételten) létrehozott OBT létszáma 15 fő, amelynek hivatalból tagja a Kúria elnöke, továbbá a bírák által – a küldöttértekezleten a küldöttek közül hat évre titkosan – választott, legalább ötéves bírói gyakorlattal rendelkező 14 bíró, akik közül 1 ítélőtáblai, 6 törvényszéki és 7 járásbírósági bíró. A bíró tagokat (és póttagokat) megválasztó, mindösszesen 130 küldöttet a Kúria teljes ülése, valamint az ítélőtáblák és a törvényszékek összbírói értekezletei az adott bíróság engedélyezett bírói létszámával arányosan választja meg. A testület elnökét és elnökhelyettesét a tagok maguk közül 3 évre választják; a választott tagok (és póttagok) jelölésének és választásának részletes szabályait az SzMSz állapítja meg.

[10] Bsz. 51/A. § (5) bekezdése, valamint 51/B. § (1) bekezdése
[11] régi Bszi. 35. § (1) bekezdése

II.3. Az OBT hatáskörei a 2023. évi bővítés előtt

A Bszi. 2023. június 1-jét megelőző rendelkezései alapján az OBT feladatai tehát alapvetően ellenőrzési, véleményezési és javaslattételi jogosítványokra korlátozódtak. E jogosítványok többségét a Bszi. 103. §-a határozta meg, a következő főbb területeken:

- az általános központi igazgatás területén:

- az OBH elnökének központi igazgatási tevékenységének ellenőrzése, jelzéssel élés lehetősége;
- az OBH elnökénél jogszabályok megalkotására irányuló javaslattétel, illetve a bíróságokat érintő jogszabályok tervezetének véleményezésére irányuló indítvány;
- az OBH elnöke által kiadott szabályzatok és ajánlások véleményezése;
- a szolgálati bíróság ügyrendjének jóváhagyása;
- a bírói Etikai Kódex elfogadása és közzététele.

- a költségvetés területén:

- a bíróságok költségvetésére vonatkozó javaslat és az annak végrehajtására vonatkozó beszámoló véleményezése;
- a bíróságok gazdálkodásának ellenőrzése;
- az egyéb juttatások részletes feltételeinek mértékének véleményezése.

- a statisztikai adatgyűjtés, ügyelosztás és a munkateher mérés területén:

- kivételesen indokolt esetben elrendelni kiemelkedő jelentőségű ügyek soron kívüli intézését.

- a személyzeti területen (többek között):

- nem kötelező erejű előzetes véleménynyilvánítás az OBH elnökének és a Kúria elnökének tisztségére jelölt személyről;
- meghatározott pályázatok elbírálásánál a figyelembe veendő elvek meghatározása;
- egyetértési jog gyakorlása a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázóval való betöltés esetén, illetve bírósági vezetői kinevezések kapcsán, ha a pályázó nem kapta meg a véleményező szerv hozzájárulását;
- döntés újbóli kinevezéshez való hozzájárulás kérdésében, ha az érintett vezető korábban már két alkalommal betöltötte ugyanazon tisztséget;
- véleményének évenkénti közzététele az OBH, valamint a Kúria elnökének a bírói, illetve a bírósági vezetői pályázatok elbírálása tekintetében folytatott gyakorlatáról;
- szolgálati bíróság elnökének és tagjainak kinevezése;
- összeférhetetlenség alóli felmentés adás;
- bírák vagyonnyilatkozatával kapcsolatos ellenőrzési eljárás;
- címek adományozása, illetve javaslattétel kitüntetésre;
- lemondási idő rövidítéséhez, illetve munkavégzési kötelezettség alóli mentesítéshez való hozzájárulás, döntés a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés idejéről.

- a képzés területén:

- a központi oktatási tervre javaslattétel és a bírák képzési rendszerének és a képzési kötelezettség teljesítésének szabályai véleményezése.

E jogosítványok körében a törvény többek között kimondja, hogy az OBT jogosult az OBH elnökének ellenőrzésére, beszámoltatására, továbbá véleményezési és javaslattételi hatásköröket is gyakorol. A hatáskörök ugyan formálisan jelentősnek tűntek, tényleges súlyuk és befolyásuk az igazságszolgáltatás irányítási struktúráján belül korlátozott volt. A testület működése túlnyomórészt reaktív jelleggel valósult meg, és a véleményezések és javaslattételek hatása gyakran formális maradt. A jogalkotó és a végrehajtó hatalom részéről semmiféle kötelezettség nem állt fenn az OBT javaslatainak megfontolására, mérlegelésére, sőt még arra sem, hogy legalább formális választ adjanak. A hatásköri feladatokat illetően nem volt előírva sem határidő, sem indokolási kötelezettség, sem nyilvánossági mechanizmus. Az OBT javaslatai így következmények nélkül maradhattak, az érdemi visszacsatolás hiánya miatt pedig az ellenőrzési jogkörök kiüresedetté váltak. Ez a gyakorlat sértette az Alaptörvényben megfogalmazott bírói függetlenség intézményi garanciáját, és nem felelt meg a nemzetközi szervezetek által megfogalmazott ajánlásoknak sem.

A testület működését ugyanakkor ezen időszakban is nagyfokú elkötelezettség és szakmai igényesség jellemezte, azonban a jogszabályi keretek nem biztosítottak megfelelő eszköztárat az alkotmányos funkciók maradéktalan betöltéséhez.

II.4. A 2023. évi X. törvény változtatásai

A 2023. június 1-jén hatályba lépett 2023. évi X. törvény deklarált célja a jogalkotói indokolás szerint az OBT szerepének megerősítése és a bírói önigazgatás rendszerének alkotmányos stabilitása volt, továbbá, hogy ezzel egyidejűleg eleget tegyen az Európai Unió helyreállítási alapjához kapcsolódó jogállamisági feltételeknek. Ennek érdekében az alábbi, új hatásköröket és jogosultságokat iktatta be a Bszi.-be:

- az OBT önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv lett (a működéséhez szükséges költségvetési forrása az adott év központi költségvetéséről szóló törvényben foglaltak szerint biztosított);

- az általános központi igazgatás területén:

- javaslattételi jogosultság a bíróságokat érintő jogszabály alkotására;
- az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabályok tervezetének véleményezése.

- a költségvetés területén:

- az OBT cím tekintetében a fejezetet irányító szerv vezetőjének a feladatait ellátja, a költségvetésére vonatkozó javaslatát, valamint a költségvetésének végrehajtására vonatkozó beszámolót összeállítja;
- egyetértési jogot gyakorol az egyéb juttatások részletes feltételeinek mértékének szabályai tekintetében, amely egyetértési jog minden olyan egyéb juttatásra is kiterjed, amelyet a bíráknak, bírósági vezetőknek a bíróságok éves költségvetésében biztosított előirányzatoktól függően, akár a cafeteria rendszeren kívül ítélnek oda.

- a statisztikai adatgyűjtés, ügyelosztás és munkateher mérés terén:

- egyetértési jogot gyakorol az OBH elnökének a szükséges bírói és igazságügyi alkalmazotti létszámok meghatározására vonatkozó döntése tekintetében;
- egyetértési jogot gyakorol a bírói munkateher mérésére szolgáló adatlapok és módszerek meghatározására, a munkateher és az országos ügy forgalmi adatok alakulásának áttekintésére, valamint bírósági szintenként és ügyszakonként a peres és nem peres eljárások átlagos országos munkaterhének meghatározására vonatkozó OBH döntés tekintetében.

- a személyzeti területen:

- kötelező véleményt ad az OBH elnökének és a Kúria elnökének, valamint az OBH elnökhelyettesének és a Kúria elnökhelyettesének tisztségére jelentkező, illetve pályázó személyek törvényi követelményeknek való megfelelőségéről;
- egyetértési jogot gyakorol az OBH elnökének a kijelölés bíró hozzájárulása nélküli megszüntetéséről szóló döntése, a bíró Kúriára és érintett szervhez történő beosztásáról szóló döntése, a bíró más szolgálati helyre történő kirendeléséről (ha a kirendelés nem a törvényszék és az illetékességi területén működő járásbíróság között vagy a törvényszék illetékességi területén működő járásbíróságok között történik) szóló döntése tekintetében;
- egyetértési jogot gyakorol a Kúria elnökének a kijelölés bíró hozzájárulása nélküli megszüntetéséről szóló döntése tekintetében;
- egyetértési jogot gyakorol az OBH elnökének és a Kúria elnökének a bírói, valamint a bírósági vezetői álláspályázatot/pályázatot eredménytelenné nyilvánító döntése tekintetében, ha a pályázaton legalább egy a pályázati feltételeknek megfelelő érvényes pályázatot benyújtó a bírói tanács rangsorában szereplő pályázó részt vett;
- kötelező véleményt ad a bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló igazságügyi miniszteri rendelet tervezetére, amelytől nem térhet el az igazságügyért felelős miniszter.

- a képzés területén:

- egyetértési jogot gyakorol a bírák képzési rendszerének és a bírák képzési kötelezettsége teljesítésének szabályai tekintetében.

- a tájékoztatás területén az OBT határozza meg az OBH elnökének az OBT felé fennálló féléves tájékoztatási kötelezettsége tekintetében a tájékoztató felépítését;

- hozzáfér a bíróságok igazgatásával kapcsolatos valamennyi dokumentumhoz, információhoz és adathoz;

- az Alkotmánybírósághoz fordulhat jogorvoslatért az OBT törvényi hatáskörébe tartozó jogkörsértések esetén.

III. Fejezet: A bővített hatáskörök gyakorlati alkalmazása során detektált problémák

A bővített hatáskörök bő két évet felölelő időszakban történő gyakorlása során szerzett tapasztalatok alapján a Bizottság megítélése szerint az a megállapítás tehető, hogy a 2023. évi

módosítással bevezetett változások több ponton megfelelnek azoknak az elvárásoknak, amelyek az igazságszolgáltatás strukturális függetlenségére, az átláthatóságra, valamint a bírói önigazgatás tényleges szerepének biztosítására irányulnak. Ezek különösen:

- az OBT intézményi önállóságának megteremtése (külön költségvetési szervként való működés);
- a jogszabályalkotásra javaslattétel lehetővé tétele és a véleményezési jog megerősítése;
- az önálló döntési mechanizmust igénylő hatáskörök bővítése;[12]
- a véleményadás kötelező jellegének biztosítása egyes kiemelt esetekben;[13]
- az együttdöntési jogosultság meghatározott kérdésekben;
- az információhoz való hozzáférési jogok pontosítása és garantálása;
- az alkotmányos normakontroll lehetősége az OBT jogainak védelme érdekében;
- a jogorvoslati mechanizmusok bevezetése, kötelező határidők rögzítése.

Ugyanakkor rögzíthető az is, hogy a gyakorlati működés során nem valósult meg teljeskörűen a jogalkotói célkitűzések érdemi alkalmazása. E területek a következők:

- a Kúria elnökének egyes igazgatási tevékenységei feletti felügyeleti jogkör hiánya;
- a javaslattételi, illetve véleményezési jogosultságokhoz nem kapcsolódik sem visszacsatolási, sem indokolási kötelezettség;
- a szakszerű, megalapozott és érdemi véleményezés érdekében megfelelő idő biztosításának hiánya;
- az OBH, valamint a Kúria elnöke pályáztatási gyakorlatának véleményezési joga nem terjed ki a pályázati eljárások kiírására vonatkozó gyakorlatuk vizsgálatának lehetőségére;
- a bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló igazságügyi miniszteri rendelet tervezetére történő kötelező véleményadás csak a rendelet módosításának megindulása esetére korlátozódik;
- az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége nem terjed ki az igazságszolgáltatást érintő jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatának a kezdeményezésére.

Összességében kijelenthető, hogy a módosítás hozott előrelépéseket: bővültek az OBT ellenőrzési jogkörei, szigorodtak az OBH elnökének beszámolási kötelezettségei, továbbá erősödött a nyilvánosság szerepe az OBT működésében; az OBH elnöke együttműködési kötelessége erősödött, és a jelentések, döntések közzétételi kötelezettsége révén az átláthatóság is javult. Az ellenőrzési és nyilvánossági jogosítványok bővülése tehát valós előrelépést jelentett, hiszen az új jogosítványok, garanciák rendszerszinten megerősítették az OBT alkotmányos szerepét, és a testület működését aktívabb és kezdeményezőbb irányba terelték. A bírósági szervezet ezen fejlesztéseket a bírói önigazgatás valódi megerősítéseként fogadja. Ugyanakkor a hatáskörgyakorlás hatékonysága és gyakorlati működése a tényleges alkalmazás során mutatja meg, hogy e jogkörök valódi tartalommal tölthetők-e meg, vagy csupán formai garanciák maradnak.

A Bizottság álláspontja szerint a fenti előrelépések csak részben teljesítették a jogalkotói célt. Az egyik legkritikusabb pont, a jogszabály-kezdeményezési, illetve véleményezési jog tartalmi hiányossága változatlan maradt. Az OBT javaslatai a mai napig következmények nélkül

[12] Lásd Bszi. 103. § (1) bekezdés d) és e) pontjai, (2) bekezdés, (2a) bekezdés a) pontja, valamint (3) bekezdés b), e), g), h), i), j), k) és l) pontjai
[13] Lásd Bszi. 103. § (3) bekezdés a) és q) pontjai

figyelmen kívül hagyhatók, mert a jogszabály nem ír elő kötelező válaszadási vagy indokolási kötelezettséget az Igazságügyi Minisztérium vagy az Országgyűlés (illetékes bizottsága) számára így a testület hatásköre továbbra is inkább szimbolikusnak, mint érdeminek minősíthető.

A módosításhoz fűzött indokolás bár hangsúlyozta, hogy az OBT szerepének erősítése elengedhetetlen az uniós elvárások teljesítéséhez és a magyar bírósági rendszer legitimitásának növeléséhez, a jogalkotói cél a gyakorlatban kettősnek bizonyult: egyfelől valóban törekedett a formális megfelelésre az EU által támasztott követelményeknek, másfelől azonban tudatosan megőrizte a jogszabály-kezdeményezési és véleményezési jog korlátozott jellegét, elkerülve ezzel azt, hogy a jogalkotási folyamatban az OBT ténylegesen partneri szerepbe kerüljön.

A Bizottság értékelése szerint a bírói önigazgatás szerepének hatékony betöltéséhez nem elegendő a formális hatáskörök bővítése, hanem biztosítani kell az ezekhez kapcsolódó ésszerű határidőket, továbbá az érdemi figyelembevételt. A gyakorlat azt mutatja, hogy az OBT – bár rendelkezik a bírói kar bizalmából fakadó legitimációval – nem képes érvényesíteni javaslatait, így szerepe a közjogi döntéshozatalban alárendelt marad. Ez a helyzet nemcsak a belső legitimitást gyengíti, hanem az uniós forrásokhoz való hozzáférést is kockáztatja, hiszen a jogállamisági feltételrendszer teljesülését kétségessé teszi.

A jövőben szükséges lehet – többek között – a véleményezési jogkör szabályozásának pontosítása, különösen annak rögzítése, hogy az igazságszolgáltatást érintő jogalkotási folyamat minden szakaszában, így a módosító javaslatok esetén is fennálljon ez a jog, továbbá a vélemények elutasítása vagy figyelmen kívül hagyása esetén megfelelő indokolási kötelezettség keletkezzen.

A Bizottság ezen tapasztalatok alapján javasolja a fenti pontok jogszabályi megerősítésének vizsgálatát a későbbi fejezetekben részletesen kifejtett javaslattételi keretek között.

IV. Fejezet: Jogállamisági elvárások és azok teljesülése

Az OBT hatásköreinek vizsgálatakor elengedhetetlen szempont, hogy a magyar szabályozás mennyiben felel meg azoknak a jogállamisági standardoknak, amelyeket az Európai Unió, a Velencei Bizottság, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) megfogalmazott. A bírói önigazgatás nem pusztán belső igazgatási kérdés, hanem közvetlen összefüggésben áll a bírói függetlenség garanciáival, amelyek az uniós jogrend alapértékei közé tartoznak.

IV.1. Az Európai Bizottság jogállamisági jelentései

Az Európai Bizottság 2020 óta évente közzétett jogállamisági jelentéseiben Magyarországgal kapcsolatban folyamatosan kiemeli a bírósági önigazgatás gyengeségeit. A 2023. és a 2024. évi jelentések – jóllehet a 2024. évi jelentés[14] kifejezetten megállapította, hogy a magyar kormány tett lépéseket a testület megerősítése irányába – különösen hangsúlyozták, hogy az OBT hatáskörei, bár papíron kiterjedtek, a gyakorlatban nem biztosítják a tényleges ellensúlyt az OBH elnökének hatalmával szemben. A jelentések szerint a szabályozás legfőbb hiányossága, hogy az OBT javaslatai nem bírnak kötelező erővel, a címzett szervek nem kötelesek reagálni

[14] Európai Bizottság: 2024. évi jogállamisági jelentés – Magyarország, különösen az igazságszolgáltatás fejezete.

vagy indokolni a javaslatok elutasítását, így a jogszabály-kezdeményezési, illetve véleményezési jog kiüresedik, és a bírói önigazgatás befolyása marginálissá válik.

Az Európai Bizottság e problémakört rendszerszintűnek minősítette, ezért folyamatosan sürgette a magyar kormányt, hogy biztosítson olyan mechanizmusokat, amelyek kötelezővé teszik az OBT javaslataira adott válaszadást. E nélkül ugyanis az intézmény nem felel meg a bírói tanácsokra vonatkozó európai minimum-követelményeknek.

IV.2. A Velencei Bizottság ajánlásai

A Velencei Bizottság már 2012-ben[15] kritikusan értékelte a magyar bírósági igazgatási rendszert: véleménye szerint a központosított OBH elnöki hatalommal szemben az OBT jogkörei elégtelenek, különösen a jogszabály-kezdeményezési jog tényleges érvényesülése hiányában.

A 2022-es és 2023-as jelentések tovább erősítették ezt a megállapítást. A Bizottság hangsúlyozta, hogy a bírói tanácsoknak valódi kontroll-jogosítványokkal kell rendelkezniük, és a politikai döntéshozók nem hagyhatják figyelmen kívül, illetve indokolás nélkül a javaslataikat. Ajánlása szerint a bírói önigazgatás szervének javaslatait a jogalkotónak legalább mérlegelnie kell, és a mérlegelés eredményét nyilvánosságra kell hozni.

IV.3. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata

Az Európai Unió Bírósága több ítéletében is megerősítette, hogy a bírói önigazgatás intézményeinek tényleges működése elengedhetetlen a jogállamiság szempontjából:

- a C-64/16. számú ügyben (Associação Sindical dos Juízes Portugueses) kimondta, hogy a bírói függetlenség megőrzése az uniós jogrend alapköve, és a tagállamok kötelesek olyan intézményi kereteket fenntartani, amelyek ezt biztosítják.
- a C-791/19. számú ügyben (Lengyelország) megállapította, hogy a bírói tanács politikai befolyás alá vonása és hatásköreinek kiüresítése sérti az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében foglalt értékeket.
- A C-83/19. számú ügyben tovább erősítette azt a gyakorlatot, hogy a bírói önigazgatásnak érdemi, nem pusztán formális szerepet kell betöltenie.

Ezek az ítéletek közvetlen tanulságokkal bírnak Magyarország számára is: amennyiben az OBT javaslatai következmények nélkül maradhatnak, a testület működése nem felel meg az uniós standardoknak, és így a magyar igazságszolgáltatási rendszer egészének függetlensége kerül veszélybe.

IV.4. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának megközelítése

Az Emberi Jogok Európai Bírósága következetesen hangsúlyozza, hogy a bírói függetlenség nem csupán az egyes bírák személyes garanciáin – például a kinevezésük módján vagy elmozdíthatatlanságukon – alapul, hanem azokon az intézményi kereteken is, amelyek a bíróságok szervezeti autonómiáját hivatottak biztosítani. Az EJEB értelmezésében az *Európai Emberi Jogi Egyezmény* 6. cikkében rögzített „független és pártatlan bíróság” fogalma kiterjed arra is, hogy az igazságszolgáltatás intézményi szinten mentes legyen a végrehajtó és

[15] Venice Commission CDL-AD(2012)001

törvényhozó hatalom befolyásától. E szemlélet különösen hangsúlyosan jelent meg a 2010-es évektől kezdve, amikor a Bíróság több, a bírói tanácsok átalakításával és a kinevezési eljárások politikai befolyásával kapcsolatos ügyben alakította ki ítélkezési gyakorlatát.

A lengyel igazságügyi reformok kapcsán hozott döntések e fejlődési ív középpontjába kerültek. Az *Ástráðsson kontra Izland* (2020) ügyben lefektetett háromlépcsős teszt – amely a kinevezési szabálytalanságok súlyosságát vizsgálja – azóta irányadóvá vált. Ezt alkalmazta az EJEB a *Xero Flor kontra Lengyelország* (2021) ügyben, amikor kimondta, hogy az államfő és a parlament az alkotmánybírósági kinevezésekkel kapcsolatban nyíltan megszegte a nemzeti jogot, így az érintett testület már nem tekinthető „törvény által létrehozott bíróságnak". A *Reczkowicz kontra Lengyelország* (2021), *Dolińska-Ficek és Ozimek kontra Lengyelország* (2022) és *Advance Pharma kontra Lengyelország* (2022) ügyekben a Bíróság tovább mélyítette ezt a megközelítést: kimondta, hogy a 2017-es reformot követően átalakított Nemzeti Bírói Tanács (NCJ) elvesztette függetlenségét, mivel tagjait már nem a bírói kar, hanem a parlament választja. Ez a változás „a hatalmi ágak elválasztásának elvét sértő, rendszerszintű beavatkozást" jelentett, amely az egész kinevezési eljárás legitimitását aláásta.

Az EJEB későbbi ítéleteiben – különösen a *Grzęda kontra Lengyelország* (2022) és *Żurek kontra Lengyelország* (2022) ügyekben – a bírói tanácsok függetlenségét a bírói önigazgatás és az igazságszolgáltatás autonómiájának kulcselemeként azonosította. A Bíróság rámutatott, hogy az ilyen testületek feladata éppen az lenne, hogy ellensúlyozzák a végrehajtó és törvényhozó hatalom befolyását, így saját függetlenségük elvesztése közvetlenül veszélyezteti az egész igazságszolgáltatás integritását. A *Wałęsa kontra Lengyelország* (2023) és *Juszczyszyn kontra Lengyelország* (2023) ítéletek tovább erősítették ezt az értelmezést: a Bíróság megállapította, hogy a politikai alárendeltségbe vont bírói tanács és a hozzá kapcsolódó fegyelmi mechanizmusok rendszerszinten gyengítik a jogállamiságot. Összességében az EJEB álláspontja egyértelművé tette, hogy a bírói függetlenség intézményi biztosítékai – különösen a bírói tanácsok önállósága – az igazságszolgáltatás legitim működésének nélkülözhetetlen előfeltételei.[16]

Ennek a témának a magyar vonatkozású ügyeiben (különösen a Baka kontra Magyarország ügyben[17]) az EJEB rámutatott, hogy a bírói függetlenség nem kizárólag az egyes bírók személyes garanciáin múlik, hanem az intézményi kereteken is. Ha a bírói önigazgatás szervének nincs tényleges befolyása a bírósági rendszer alakítására, az közvetetten sértheti az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikkében biztosított tisztességes eljáráshoz való jogot.

A Baka-ügy tanulsága különösen fontos: a bírói önigazgatás intézményesített formájának gyengítése az egész bírói kar függetlenségét veszélyezteti. Ez azt jelenti, hogy az OBT hatásköreinek érdemi biztosítása nem pusztán szervezeti kérdés, hanem alapjogi kötelezettség is.

A nemzetközi és uniós standardok tehát egybehangzóan azt követelik, hogy a bírói tanácsok javaslatai érdemiek legyenek, és azok ne maradhassanak válasz nélkül. A magyar szabályozás ugyan formálisan jelentős hatásköröket biztosít az OBT számára, a gyakorlatban e jogosítványok jó része nem nevezhető érdeminek, így a szabályozás e hiányosságok következtében nem felel meg sem az Európai Bizottság elvárásainak, sem a Velencei Bizottság ajánlásainak, miként az Európai Unió Bírósága és az EJEB ítélkezési gyakorlatának sem.

[16] https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762305/EPRS_BRI(2024)762305_EN.pdf
[17] EJEB: Baka kontra Magyarország (20261/12), 2016. június 23.

Az OBT jogkörének kiüresedése ezért nem pusztán belső szervezeti probléma, hanem uniós szinten is jogállamisági deficitet jelent, amely negatívan befolyásolhatja Magyarország jogállamisági megítélését, s ezzel szoros összefüggésben a forráslehívási lehetőségeit, különösen a helyreállítási alap forrásainak lehívásával összefüggésben.

V. Fejezet: Összegzés

A történeti áttekintés, a normatív elemzés, a jogállamisági standardok vizsgálata, valamint a nemzetközi összehasonlítás alapján a Bizottság megítélése szerint egyértelműen az a megállapítás tehető, hogy az OBT-vel összefüggő jelenlegi szabályozás továbbgondolásra szorul. A testület intézményi megerősítése nélkül a magyar bírósági rendszer nem tud maradéktalanul megfelelni a jogállamiság alkotmányos és uniós követelményeinek. A javasolt jogalkotási reform ezért nem csupán szakmai kérdés, hanem az igazságszolgáltatás egészébe vetett bizalom és Magyarország nemzetközi jogállamisági megítélése szempontjából is alapvető fontosságú.

III. CÍM

K Ü L Ö N Ö S R É S Z

VI. Fejezet: A Kúria jogállása

VI.1. Hatályos szabályozás

VI.1.1. A bíróságokkal kapcsolatos alapvető szabályok

A bírósági szervezettel kapcsolatos alapvető szabályokat az Alaptörvény 25. cikke tartalmazza, amely több helyen is deklarálja a Kúria bíróságon belüli kiemelt szerepét.[18]

Az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdésében határozza meg a bírósági önigazgatás modelljét, amely szerint a bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi, míg a bíróságok központi igazgatását az Országos Bírói Tanács felügyeli, amely – más bírói önkormányzati szervekkel együtt – közreműködik a bíróságok igazgatásában is; a bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását pedig sarkalatos törvény, a Bszi. és a Bjt. határozza meg.

VI.1.2. A Kúria és a Kúria elnökének hatáskörébe tartozó feladatok

A Bszi. szabályozása alapján a bírósági szervezet négyszintű, azaz a Kúriát is a Magyarországon igazságszolgáltatást gyakorló bíróságok közé sorolja. Az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése szerinti rendelkezéssel összhangban a Bszi. 23. § (1) bekezdése is rögzíti, hogy a legfőbb bírói szerv a Kúria, amelyet a Bszi. 23. § (3) bekezdése alapján a Kúria elnöke vezeti.

A Bszi. 24. § (1) bekezdése határozza meg a Kúria hatáskörébe tartozó feladatokat, amelyek a következők:

- elbírálja – törvényben meghatározott ügyekben – a törvényszék, továbbá az ítélőtábla határozata ellen előterjesztett jogorvoslatot;
- elbírálja a felülvizsgálati kérelmet;
- a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz;
- elbírálja a jogegységi panaszokat;
- joggyakorlat-elemzést folytat a jogerős vagy véglegessé vált határozattal befejezett ügyekben, ennek keretében feltárja és vizsgálja a bíróságok ítélkezési gyakorlatát;
- dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;
- dönt a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról;
- eljár a hatáskörébe tartozó egyéb ügyekben.

[18] Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése deklarálja, hogy a legfőbb bírósági szerv a Kúria, míg a (3) bekezdése szerint a (2) bekezdésben meghatározottak – a bíróságok alapvető feladatai – mellett biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.

A Kúria elnökének hatásköreit a Bszi. 117. §-a rögzíti, amelyek a legfőbb szakmai vezetői feladatokból, illetve a Kúriának, mint szervezetnek a vezetéséből adódó feladatokból tevődnek össze. Ennek megfelelően a Kúria elnöke, mint legfőbb szakmai vezető felel azért, hogy a Kúria a bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása körében fennálló feladatainak maradéktalanul eleget tegyen, ezzel segítve a bírósági jogalkalmazást és a hatékony, időszerű eljárást. E körben a Kúria elnöke évente beszámol az Országgyűlésnek, továbbá tájékoztatja az ítélőtáblákat és törvényszékeket a Kúriának a bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása érdekében kifejtett tevékenységéről.

Az Alaptörvény által bírósági hatáskörbe utalt feladat az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének vizsgálata, továbbá a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránti eljárás lefolytatása. E feladat ellátása körében a Kúria elnökének kötelezettségévé teszi a törvény az Országgyűlésnek való beszámolást, annak érdekében, hogy az eljárások során tapasztaltak az érintettek által megismerhetővé váljanak és az esetlegesen szükséges jogalkotásra, illetve törvényességi ellenőrzési intézkedések megtételére sor kerülhessen.

A Kúria elnöke, mint a Kúria vezetője ellátja mindazokat az igazgatási, munkáltatói, pénzügyi, gazdasági, működtetési feladatokat, amelyeket valamennyi ítélőtáblai, illetve törvényszéki elnök ellát. Ennek keretében – többek között – ellenőrzi az eljárási határidők megtartását, gondoskodik az ügyviteli és igazgatási szabályok megtartásáról, kinevezi a Kúria kollégiumvezetőit, kollégiumvezető-helyetteseit, tanácselnökeit, főtitkárát és főtitkár-helyettesét, irányítja és ellenőrzi a Kúria bírósági vezetőinek igazgatási tevékenységét és elvégzi vezetői vizsgálatukat, gyakorolja a törvény által hatáskörébe utalt munkáltatói jogokat, a költségvetési keretek között gondoskodik a Kúria működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételekről, továbbá ellátja azokat az egyéb feladatokat, amelyeket jogszabály, az OBH elnökének szabályzata vagy az OBH elnökének határozata a hatáskörébe utal.

Mindezeken túl a Bszi felhatalmazást ad a Kúria elnökének szabályzatok kiadására is.[19]

VI.1.3. A bíróságok igazgatásával kapcsolatos szabályok

A Bszi. 65. §-a a bíróságok központi igazgatását – az Alaptörvénnyel összhangban – az OBH elnökének feladataként határozza meg. E szerint az OBH elnöke a bírói függetlenség alkotmányos elvének megtartásával ellátja a bíróságok igazgatásának központi feladatait, valamint a költségvetési törvény bíróságokról szóló fejezete tekintetében a fejezet irányító hatásköreit, és felügyeletet gyakorol az ítélőtáblák és a törvényszékek elnökeinek igazgatási tevékenysége felett.

Az OBH és a Kúria egymáshoz való viszonyát a részleges együttműködési kötelezettség jellemzi, hiszen a szabályozás szerint az OBH elnökének egyes Kúriát érintő igazgatási döntéseihez szükséges a Kúria elnökének egyetértése vagy véleményének kikérése. Ezek a következők:

- a bíróságok költségvetésével kapcsolatos feladatkörében:

- összeállítja – a központi költségvetésről szóló törvény Bíróságokról szóló fejezete, valamint az OBT tekintetében az OBT által meghatározott, továbbá a Kúria tekintetében

[19] Bszi. 30. § (4) bekezdése, 44. §-a, a 117. § (1) bekezdésének j) pontja, valamint 168. §-a

a Kúria elnöke véleményének kikérésével és ismertetésével meghatározott – a bíróságok költségvetésére vonatkozó javaslatát és az annak végrehajtására vonatkozó beszámolóját;
- az OBT cím kivételével ellátja a fejezetet irányító szerv vezetőjének feladatait a központi költségvetésről szóló törvény Bíróságokról szóló fejezete tekintetében azzal, hogy év közben a Kúria előirányzatait a fejezetébe tartozó költségvetési szervekhez – a költségvetési szervek létszám-előirányzatának változása miatt szükséges átcsoportosítások kivételével – a Kúria elnökének egyetértésével csoportosíthatja át.

- a személyzeti kérdésekkel kapcsolatos feladatkörében:

- dönt az OBT egyetértésével – továbbá a Kúriára történő kirendelés esetén a Kúria bírói tanácsa, valamint a Kúriának a kirendelendő bíró ügyszakának megfelelő ügyszakú kollégiuma egyetértésével – a bíró más szolgálati helyre történő kirendeléséről, ha a kirendelés nem a törvényszék és az illetékességi területén működő járásbíróság között vagy a törvényszék illetékességi területén működő járásbíróságok között történik.

Ugyanakkor az OBH elnökének vannak olyan feladatai, illetve döntései is, amelyek a Kúria tekintetében is kötelezőek:

- a személyzeti kérdésekkel kapcsolatos feladatkörében:

- beoszthatja a bírót a Kúriára, az OBH-ba, továbbá a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényben meghatározott szervhez (a továbbiakban: érintett szerv), – az OBH-ba történő beosztás kivételével – az OBT egyetértésével, illetve dönt a beosztás megszüntetéséről és a bírónak ismét tényleges bírói álláshelyre történő beosztásáról.

A Bszi. 103. §-a – amely az OBT feladatait rögzíti – meghatározza a Kúria elnökének azon döntéseit, amelyekhez az OBT egyetértése vagy kötelező véleménye szükséges, amely döntéseit a Bszi. 117. § (2a) bekezdése értelmében a Kúria elnöke indokolni köteles. Ezek a következők:

- Az OBT a személyzeti területen:

- egyetértési jogot gyakorol azon pályázatok elbírálása során, amelyekben az OBH elnöke vagy a Kúria elnöke az álláshelyet a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázóval kívánja betölteni;
- egyetértési jogot gyakorol azon bírósági vezetői kinevezések esetében, amelyekben a pályázó nem kapta meg a véleményező szerv hozzájárulását;
- évente közzéteszi véleményét az OBH, valamint a Kúria elnökének a bírói, valamint a bírósági vezetői pályázatok elbírálása tekintetében folytatott gyakorlatáról;
- egyetértési jogot gyakorol a Kúria elnökének a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényben foglaltak szerint a kijelölés bíró hozzájárulása nélküli megszüntetéséről szóló döntése tekintetében;
- egyetértési jogot gyakorol az OBH elnökének és a Kúria elnökének a bírói álláspályázatot eredménytelenné nyilvánító döntése tekintetében, ha a pályázaton legalább egy, a pályázati feltételeknek megfelelő, érvényes pályázatot benyújtó, a bírói tanács rangsorában szereplő pályázó részt vett;

- egyetértési jogot gyakorol az OBH elnökének és a Kúria elnökének a bírósági vezetői pályázatot eredménytelenné nyilvánító döntése tekintetében, ha a pályázaton legalább egy, a pályázati feltételeknek megfelelő, érvényes pályázatot benyújtó, a véleményező szerv, illetve véleményező szervek által támogatott pályázó részt vett.

VI.2. A Kúria feletti felügyeleti jog

Fentiek alapján látható, hogy a Kúria feladata igen összetett, hiszen eljár első fokon, jogorvoslati fórumként, továbbá felelős a bírósági jogalkalmazás egységének biztosításáért. Megállapítható az is, hogy a Kúria elnökének hatásköre ugyancsak sokrétű, mivel az szakmai vezetői, beszámolási kötelezettséggel járó, valamint igazgatási feladatokra is kiterjed.

A Bszi. szabályozása – a hozzá fűzött indokolásban meghatározott célkitűzéseknek maradéktalanul megfelelően – egyértelműen szétválasztja a bíróságok legfőbb igazgatási és legfőbb szakmai vezetését egymástól. Az Alaptörvénynek megfelelően a legfőbb bírósági szerv a Kúria, és ennek megfelelően a legfőbb szakmai vezetői feladatokat a Kúria elnöke látja el, míg a bíróságok központi igazgatása az OBH elnökének a feladata. A Bszi. 88. § (1) bekezdése mindemellett kimondja, hogy a bíróságok igazgatásában a bíróságok központi igazgatásának felügyeleti testülete, az OBT is közreműködik.

A Bszi. 103. § (1) bekezdés a) pontja alapján az OBT az általános központi igazgatás területén ellenőrzi az OBH elnökének központi igazgatási tevékenységét, és szükség esetén az OBH elnöke felé jelzéssel él. Bár ugyanez az általános felügyeleti jogkör a Kúria elnöke tekintetében kifejezetten nem került rögzítésre a Bszi.-ben, vitán felüli tény, hogy a Kúria, mint bíróság a bírósági szervezetrendszer része. Ezért az OBH elnökének, valamint az OBT-nek az Alaptörvényben rögzített feladatából önmagában következnie kellene, hogy mind a központi igazgatás körében jelölt irányok és feladatok, mind a központi igazgatás felügyelete kiterjednek a Kúriára is. Ehhez képest az OBH elnöke bíróságok igazgatásával kapcsolatos központi feladatai, a költségvetési törvény Kúriára vonatkozó fejezete tekintetében a fejezet irányító hatáskörei a Kúriára nem terjednek ki és a Kúria Elnökének igazgatási tevékenysége felett általános felügyeletet sem gyakorol. Jogai az ismertetettekre korlátozódnak, így az OBT általános központi igazgatási felügyeleti joga sem érinti a Kúriát – közvetetten sem – az OBH Elnöke tevékenysége ellenőrzésén keresztül. Így az ellenőrzésnek egy rendszerszintű űrje áll fent a Kúria Elnöke igazgatási tevékenysége vonatkozásában ellensúly hiányában, noha a Kúria Elnöke erős igazgatási hatalommal rendelkezik, igaz csak a Kúriára lokalizálódva, azonban ez a bírósági hierarchia csúcsán álló, kiemelten fontos szervezeti egység mára már kötelező erővel határozza meg az ország valamennyi bírósága, illetve bírája ítélkező gyakorlatát. Így a bizottság meglátása szerint feltétlenül szükséges az ellensúly és ez által az egyensúly helyreállítása, melynek lehetséges módja az OBT hatáskörének kiterjesztése a Kúriára, ellenőrizve a Kúria Elnöke igazgatási tevékenységét is. Ez által a Kúria felett gyakorolt igazgatás vonatkozásában – annak rendszerszintű, OBT általi kontrollja révén – megvalósulhatnának az egyébként a teljes iazságszolgáltatás tekintetében alappal elvárt átláthatósági, elszámoltathatósági kritériumok a megfelelő ellensúly érvényesülésével, megőrizve ugyanakkor a bírói függetlenséget.

VI.3. Jogszabály-módosítási javaslat a Kúriát érintően

A Bszi. 103. § (1) bekezdésének f) ponttal történő kiegészítése

Annak egyértelműsítése érdekében, hogy az OBT ellenőrzési, igazgatási és felügyeleti joga a Kúria elnökének igazgatási tevékenységére is kiterjed, indokolt a Bszi. 103. § (1) bekezdés

kiegészítése egy olyan tartalmú ponttal, amely rögzíti, hogy az OBT az általános központi igazgatás területén ellenőrzi a Kúria elnökének igazgatási tevékenységét, és szükség esetén a Kúria elnöke felé javaslatot tesz, valamint jelzéssel él.

Ennek megfelelően a Bszi. 103. § (1) bekezdése az alábbi f) ponttal egészülne ki:

(Az OBT az általános központi igazgatás területén)
*„**f) ellenőrzi a Kúria elnökének igazgatási tevékenységét, és szükség esetén a Kúria elnöke felé javaslatot tesz, valamint jelzéssel él.**”*

VII. Fejezet: A hatáskörök gyakorlati működése során felmerült jogszabály-módosítási javaslatok

VII.1. Az általános felügyeleti jogkör [Bszi. 103. § (1) bekezdés a) pontja]

VII.1.1. Az általános felügyeleti jogkör gyakorlásával kapcsolatos probléma

Az OBT központi igazgatás területén gyakorolt általános felügyeleti jogkörét a Bszi. 103. § (1) bekezdés a) pontja határozza meg. E szerint az OBT ellenőrzi az OBH elnökének központi igazgatási tevékenységét, és szükség esetén az OBH elnöke felé jelzéssel él.

A Bizottság értelmezése szerint ez a szabály egy általános felhatalmazás, amely alapján bármely – tehát a későbbi hatásköri feladatok kapcsán meghatározott kötelező véleményadási, egyetértési, jóváhagyási, véleményezési, önálló döntési jogosultságokon túli – központi igazgatási tevékenység ellenőrizhető, és az ellenőrzés eredménye alapján bármilyen probléma feltárása esetén jelzés tehető az OBH elnöke felé.

Az OBT korábbi gyakorlatában nem egyszer élt jelzéssel az OBH Elnöke felé pl. a vezetői tevékenység vizsgálatának Bszi. 76.0 (6) bekezdés c) pontjában írtaknak megfelelő elvégzése érdekében[20] . További példa lehet a 2018-19-es évekből a vezetői pályázatok eredménytelenné nyilvánítása mellett egy évre megbízott vezetők alkalmazása miatti jogellenes állapotok megszüntetésére irányuló jelzés[21], amely esetkörök az általános felügyeleti jogkörből adódnak.

Az OBT – a Bszi. 103/A.§ beiktatását megelőzően – többször volt kénytelen jelzéssel élni az OBH Elnöke irányába annak érdekében, hogy a Bszi. 112.§ (1) bekezdés a) pontja szerinti – garanciálisan nem védett – OBT tagi jogoknak érvényt szerezzen, a jelzés mellett egyben felhívva az OBH Elnökét a kért iratokba való, rövid határidőn belül történő betekintés biztosítása érdekében. Ilyen vizsgált téma volt többek között a bírák kirendelésével kapcsolatos határozatok[22]illetve adott célvizsgálat iratanyagába való betekintés[23].

Az utóbbi példákból is látszik, hogy ezen hatáskör gyakorlásának elsődleges eszköze a Bszi. 103/A. §-ában mostanra már biztosított, a központi igazgatással kapcsolatos valamennyi dokumentumra, információra és adatra kiterjedő hozzáférési jog az OBT számára, határidő és teljesítési kötelezettség rögzítése mellett, mulasztás esetére pedig megnyílt a jogorvoslati út

[20] 80/2018.(VII.9.) OBT határozat
[21] 13/2019.(III.06.) OBT határozat
[22] 43/2022.(VI.13.) OBT határozat
[23] 72/2022.(X.5.) OBT határozat

(Bszi. 108/B. §), melynek alkalmazására nem volt szükség, jelenleg az OBH elnöke az e szerinti tanácsi megkereséseknek rendre eleget tesz.

VII.1.2. Jogszabály-módosítási javaslat az általános felügyeleti jogkört érintően

A Bszi. 103. § (1) bekezdés a) pontjának módosítása

Látható, hogy az általános felügyeleti jogkör egy igen jelentős és erős, széleskörű mozgásteret lehetővé tevő hatáskör. Ugyanakkor – ahogy a későbbiek során néhány hatásköri feladat kapcsán kiemelésre kerül – egyes patthelyzetek elkerülése érdekében indokolt lehet e szabályozás kiegészítése az OBH elnöke felé történő „javaslattétel" lehetőségével, amely a tulajdonképpen számonkérésként értelmezhető „jelzéssel élésnél" enyhébb figyelemfelhívó intézkedés, és adott esetben számonkérhető lesz a „jelzéssel élés" formájában.

Ennek megfelelően a Bszi. 103. § (1) bekezdés a) pontja az alábbiak szerint módosulna:

(Az OBT az általános központi igazgatás területén)
„a) ellenőrzi az OBH elnökének központi igazgatási tevékenységét, és szükség esetén az OBH elnöke felé ***javaslatot tesz, valamint*** *jelzéssel él,"*

VII.2. Javaslattételi jog a bíróságokat érintő jogszabályalkotásra [Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja]

VII.2.1. A hatáskör gyakorlásának releváns esetei, a javaslatok sorsa és eredményessége[24]

A 2023. évi X. törvény hatálybalépésével az OBT immár törvényi jogosítványként gyakorolhatja a jogszabályalkotásra vonatkozó javaslattételi jogát. A testület számos alkalommal élt ezzel a lehetőséggel, a teljesség igénye nélkül az alábbi témakörökben:

- bírói és igazságügyi alkalmazotti bérezés, illetményrendezés;
- a bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló 7/2011. (III. 4.) KIM rendelet (a továbbiakban: KIM rendelet) módosítása;
- a szolgálati bíróságok eljárására vonatkozó jogszabály megalkotása;
- az igazságügyi alkalmazottak nyugállományba vonulás utáni alkalmazása lehetőségének megteremtése;
- otthonteremtési támogatás kiterjesztése.

A korábbi összetételű OBT elvi jelentőségűnek tekintette, hogy az új hatásköröket nem minimalista módon gyakorolja, hanem azokat precedensteremtő, példaértékű tartalommal kell megtölteni. Ennek megfelelően a testület a jogalkotási javaslattételi jogát is újító jelleggel alkalmazta.

Általános hiányosság, hogy az előterjesztett javaslatok – egy kivételével – nem váltottak ki formális visszacsatolást a jogszabályalkotás kezdeményezésére jogosult részéről, és nem ismert az sem, hogy a kormányzati oldalon ezen javaslatokkal kapcsolatban érdemi előkészítés indult volna. További probléma, hogy az előterjesztett javaslatok elenyésző hányada lett eredményes.

[24] lásd 1. számú melléklet

VII.2.2. Visszacsatolás, fogadókészség kérdése

A testület tapasztalatai szerint a jogalkotási javaslatokkal kapcsolatos visszacsatolás jelenleg esetleges, nem egységesített mechanizmus alapján működik. Egyes esetekben történik pozitív reakció (pl. otthonteremtési támogatás) és arról az OBT tájékoztatása, míg a javaslatok túlnyomó többsége esetén (pl. a bérrendezést érintő javaslatok esetében is) semmilyen formális visszajelzés nincs, így nem világos sem a javaslat sorsa, sem a mellőzés okai.

További lényeges szabályozási hiány, hogy a javaslattétel és az érdemi reagálás között hiányzik az eljárásrend és határidő is.

VII.2.3. A „bíróságokat érintő jogszabály" tartalmi körének kérdése

Általános nemzetközi kiindulópontból rögzíthető, hogy a bíróságokat érintő jogszabályok minden olyan normatív aktust (törvényt, rendeletet, szabályzatot, irányelvet stb.) magukban foglalnak, amelyek:

- a bíróságok szervezetére,
- a bírák státuszára,
- a bíróságok működésére,
- vagy az igazságszolgáltatás függetlenségére és hatékonyságára hatással vannak — akár közvetlenül, akár közvetve.

Ezt a megközelítést a legtöbb nemzetközi testület funkcionális alapon értelmezi: nem az számít, hogy a jogszabály címe vagy tárgya „a bíróságokról" szól, hanem hogy érinti-e a bíróságok működésének, függetlenségének, integritásának vagy felelősségének rendszerét.

Minden olyan szabályozás ide tartozik, amely:

- a bírák kinevezését, előléptetését, áthelyezését, fegyelmi felelősségét,
- a bíróságok költségvetését,
- vagy az igazságszolgáltatás szervezeti függetlenségét érinti.[25]

„Bármely jogszabály, amely hatással van a bíróságok működésére, igazgatására, költségvetésére, a bírák jogállására vagy a fegyelmi mechanizmusokra, a bíróságokat érintő jogszabálynak minősül."[26]

Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata is formálta a fogalomtárat.[27] A CJEU a „bíróság függetlenségének" fogalmát tág értelemben védi. Ide tartozónak tekint minden olyan nemzeti rendelkezést, amely befolyásolja a bírói hatalom gyakorlásának feltételeit, pl. kinevezési rend, nyugdíjkorhatár, igazgatási felügyelet, költségvetés, fegyelmi eljárás, a bíróságokhoz fordulás joga.

Utóbbi, az *„access to justice"* (az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés) szintén a bíróságokat érintő jogszabályok körébe tartozik, ezt több CCJE-vélemény és ENCJ-ajánlás is alátámasztotta.

[25] UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary (1985)
[26] Velencei Bizottság véleményei (pl. CDL-AD(2010)004)
[27] pl. *C-619/18 Commission v. Poland*

A CCJE véleményében[28] kimondja, hogy: *"The Council for the Judiciary should be consulted on any draft legislation affecting the functioning of the judiciary, the independence of judges, or access to justice."*

Tehát kifejezetten nevesíti az access to justice-t mint a konzultációs jogkör részét. Vagyis a bíróságokat érintő jogszabályok köre magában foglalja azokat is, amelyek:

- hatással vannak az állampolgárok bírósághoz fordulásának feltételeire (pl. illetékek, jogi segítség, digitalizáció, jogi képviselet kötelezettsége, eljárási határidők),
- vagy amelyek a bírósági eljárások hozzáférhetőségét, átláthatóságát, költségét vagy időtartamát módosítják.

A CCJE későbbi véleménye[29] mint dokumentum megerősíti, hogy*: "Legislation which has an impact on the ability of citizens to obtain a fair and efficient judicial process should be considered as legislation concerning the judiciary."*

Így minden olyan jogalkotás, ami a bírósági eljárásokhoz való tényleges hozzáférést befolyásolja, a „bíróságokat érintő" jogszabályok közé tartozik.

Nemzetközi gyakorlat szerint tehát a „bíróságokat érintő jogszabály" meghatározása funkcionális és hatásalapú: minden olyan norma ide tartozik, amely ténylegesen befolyásolja a bírói függetlenséget, a bírósági szervezet működését vagy az igazságszolgáltatás hatékonyságát.

A szabályozás jelenlegi hazai formája alapján nem egyértelmű, illetve nem egzakt, hogy mely jogszabályok minősülnek a bíróságot érintőnek, s ezzel összefüggésben a javaslattételi jog milyen körben illeti meg a testületet.

A Bizottság álláspontja szerint ez alatt azokat a jogszabályokat kell érteni, amelyek elsősorban vagy kizárólag a bíróságokkal, illetve a bírákkal és az igazságügyi alkalmazottakkal foglalkoznak, továbbá közvetlenül érintik a bíróságok szervezetét, feladatait és működését. Ilyenek elsősorban:

- a bírósági szervezeti struktúrát (pl. bíróságok felépítése, hierarchiája) meghatározó jogszabályok;
- a bíróságok hatásköreit, illetékességi szabályait érintő jogszabályok;
- a bírák és az igazságügyi alkalmazottak jogállására, javadalmazására, kinevezésére, előmenetelére vagy fegyelmi felelősségére vonatkozó szabályozás;
- a bírósági igazgatás (pl. OBH, OBT működés, szolgálati bíróság) rendjét és működését érintő jogszabályok.

VII.2.4. Az önálló jogalkotási javaslattételi jog gyakorlásának korlátai

A Bizottság értelmezése szerint az önálló jogalkotási javaslattételi jog gyakorlása akkor tekinthető alkotmányosan megalapozottnak, ha a javaslat sorsa visszakövethető és transzparens, így a javaslat elbírálásának jogállami kritériumait is szükséges rögzíteni. E célkitűzések érdekében a hatáskör tekintetben a jogszabályalkotás kezdeményezésére jogosult részére

[28] CCJE Opinion No. 10 (2007) – "The Council for the Judiciary at the Service of Society"
[29] CCJE Opinion No. 18 (2015) – "The Position of the Judiciary and its Relation with the Other Powers of State in a Modern Democracy"

kötelező, határidőhöz kötött válaszadási, továbbá a javaslat el nem fogadása esetére indokolási kötelezettség előírása indokolt. Kijelenthető, hogy a jelenlegi szabályozás e követelményeknek nem felel meg, így az OBT jogszabály-kezdeményezési hatásköre tartalmilag kiüresedett jogintézmény. Bár a Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja kifejezetten feljogosítja az OBT-t arra, hogy jogszabály-alkotásra irányuló javaslatot tegyen, e hatáskör tényleges érvényesülését több súlyos hiányosság akadályozza.

VII.2.4.1. Visszacsatolási kötelezettség hiánya

A jelenlegi szabályozás nem ír elő semmilyen kötelezettséget a címzett szervek számára, hogy az OBT javaslataira reagáljanak: nincs előírt határidő, nincsenek eljárási keretek, továbbá nem kell indokolni sem azt, ha egy javaslat figyelmen kívül marad. Ennek következtében az OBT kezdeményezései a jogalkotásban teljesen nyomtalanul maradhatnak.

VII.2.4.2. Az érdemi súly hiánya

A bírói önigazgatás lényege, hogy a bírói kar közvetlen képviselete révén beleszólást nyerjen a bíróságokat érintő szabályozásba. Ha azonban az OBT javaslatai semmilyen kötelező reakciót nem váltanak ki, a hatáskör formális marad. Az intézmény így nem tölti be alkotmányos rendeltetését, és nem képes érdemi súlyt képviselni a döntéshozatali folyamatban.

VII.2.4.3. Transzparencia hiánya

Az OBT javaslatairól a szélesebb szakmai és társadalmi közvélemény alig szerez tudomást. Mivel a címzett szervek nem kötelesek nyilvánosan reagálni, nem alakul ki nyilvános szakmai vita sem. Ez nemcsak a bírói önigazgatás szerepét gyengíti, hanem a demokratikus közvélemény tájékozódását is akadályozza.

VII.2.4.4. A bírói kar legitimitásának gyengülése

A bírói önigazgatás képviseleti szerve, az OBT akkor tudja erősíteni a bírói kar legitimitását, ha javaslatai ténylegesen beépülnek a jogalkotási folyamatba, vagy legalább nyilvános vitát generálnak, azok mérlegelésre kerülnek. Amennyiben javaslatai következmények nélkül maradnak, a bírói kar belső önigazgatási mechanizmusai hitelüket vesztik, ami hosszabb távon a bírói függetlenség intézményi alapjait gyengíti, az OBT szerepe formális marad, ami aláássa a bírói önigazgatásba vetett bizalmat is.

Az OBT jogszabály-kezdeményezési joga a jelenlegi formájában tehát nem érdemi, hanem csupán szimbolikus. A visszacsatolási mechanizmus hiánya, az érdemi súlytalanság és a transzparencia deficitje rendszerszintű problémát jelent. Ez a helyzet nem felel meg az uniós elvárásoknak, és hosszú távon aláássa a bírói önigazgatás hitelességét és a bírósági függetlenség garanciáit.

A problémák elemzése alapján világos, hogy az OBT jogszabály-kezdeményezési jogát tartalommal kell megtölteni ahhoz, hogy az intézmény megfeleljen alkotmányos rendeltetésének és az uniós jogállamisági elvárásoknak. A jogalkotási javaslatnak egyensúlyt kell találnia a hatalmi ágak elválasztása és a bírói önigazgatás tényleges befolyása között: az OBT nem válhat jogalkotó szervvé, ugyanakkor kezdeményezései nem maradhatnak következmények nélkül.

A cél tehát egy olyan mechanizmus létrehozása, amely:

- kötelezi a jogalkotót az OBT javaslatainak mérlegelésére,
- előírja, hogy eltérés esetén indokolt választ kell adni,
- biztosítja, hogy a válasz nyilvánosságra kerüljön.

Ez a megoldás nem sérti a jogalkotó autonómiáját, hiszen továbbra sem lenne köteles az OBT javaslatait elfogadni, ugyanakkor köteles lenne elszámoltatható módon reagálni rájuk, erősítve ezzel az átláthatóságot, a párbeszédet és a bírói önigazgatás súlyát.

VII.2.5. Jogszabály-módosítási javaslatok az önálló javaslattételi jog kapcsán

A Bizottság által javasolt szabályozási megoldás több célt is szolgál egyszerre. Segíti az átláthatóságot, az OBT javaslataihoz való kormányzati, jogalkotói viszonyulást, ez által az elszámoltathatóságot is. Erősíti az OBT intézményi súlyát, ez által a bírói önigazgatást és az uniós standardoknak való megfelelést.

Ezen módosító javaslat eredményessége által tartalommal töltődik meg az OBT jogszabály-kezdeményezési joga, valós és formalizált párbeszéd valósulhat meg az OBT és az Igazságügyi Minisztérium között, tiszteletben tartva a törvényhozó és végrehajtó hatalom szuverenitását is, mivel a javaslat elfogadására nincs kötelezettség, ugyanakkor a transzparens indokolás megvalósul.

A javasolt módosítás továbbá nem borítja fel a hatalmi ágak elválasztásának rendszerét, kizárólag elszámoltathatóságot és átláthatóságot teremt, erősíti az OBT legitimitását, csökkenti az uniós jogállamisági kritikák súlyát.

A Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontjának módosítása

A fentiek alapján a Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja az alábbiak szerint módosulna:

(Az OBT az általános központi igazgatás területén)
*„b) **az Alaptörvény bíróságokat érintő rendelkezéseinek módosítására,** a bíróságokat érintő jogszabály alkotására**, illetve módosítására** tehet javaslatot a jogszabályalkotás kezdeményezésére jogosultnál, valamint véleményezi – az önkormányzati rendeleteket kivéve – az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabályok tervezetét,”*

A Bszi. 103. §-ának kiegészítése egy új (4c) és (4d) bekezdéssel, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény módosítása

A Bszi. 103. §-a a következő (4c) és (4d) bekezdéssel egészülne ki:

*„**(4c) Amennyiben az OBT az Alaptörvény bíróságokat érintő rendelkezéseinek módosítására, valamint a bíróságokat érintő jogszabály alkotására, illetve módosítására tesz javaslatot, a jogszabályalkotás kezdeményezésére jogosult a javaslat kézhezvételétől számított hatvan napon belül köteles annak érdemi figyelembevételéről vagy mellőzéséről írásbeli indokolt választ adni az OBT-nek.***

***(4d) A (4c) bekezdés szerinti választ nyilvánosan közzé kell tenni a minisztérium, a tárgyaló bizottság, valamint az OBT honlapján.**”*

Ezzel összefüggésben ugyanakkor indokoltnak mutatkozik a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) kiegészítése is.

A Jat. ugyanis nem tartalmaz külön eljárást az olyan szervezeti jogalanyok (pl. OBT) által tett javaslatok követésére, akik jogszabályban feljogosított kezdeményezők. Ennek megfelelően indokolt a Jat. kiegészítése egy olyan szakasz beiktatásával, amely:

- eljárási szabályt alkot a jogalkotási javaslat kezelésére,
- előírja a javaslattevő szervezettel való konzultációt,
- rögzíti a visszacsatolási és indokolási eljárást.

VII.3. Az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabályok tervezetének véleményezése [Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja]

VII.3.1. Az OBT véleményezési gyakorlatának bemutatása, problematikája

A Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja alapján az OBT jogosult véleményezni az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabályok tervezetét. A 2023. évi X. törvény hatálybalépését követően a jogalkotó szándéka szerint e jogosultság erős, de a gyakorlati tapasztalatok vegyesek.

Vitán felüli, hogy a véleményezési jog gyakorlása testületi egyeztetést (adott esetben vitát) és döntést igényel, a testületi döntés meghozatalának formája pedig főszabály szerint az ülés. Már a korábbi összetételű OBT idején is problémaként jelentkezett, s ez a helyzet jelenleg is fennáll, hogy a jogalkotás előkészítéséért felelős szerv vagy személy az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabályok tervezeteit igen rövid – az esetek túlnyomó részében mindössze néhány munkanapos, számos esetben az érdemi, alapos és a testületi véleményezésre alkalmatlan – határidő meghatározása mellett biztosítja rendelkezésre.

VII.3.2. A hatáskör gyakorlásának releváns esetei, a javaslatok sorsa és eredményessége[30]

Az OBT számos alkalommal élt az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabályok tervezeteinek véleményezési jogával, ugyanakkor több olyan eset is előfordult, amikor a testület objektív okok miatt nem tudta gyakorolni e hatásköri feladatát. Ezek egy része arra vezethető vissza, hogy a jogalkotás előkészítéséért felelős szerv vagy személy az adott jogszabály tervezeteit nem bocsátotta rendelkezésre, de előfordultak olyan esetek is, amikor a véleményezési jog biztosításának elmaradása a jogalkotás eljárási szabályozásában rejlő, s a jogszabály-véleményezési jog gyakorlása ellen ható jogtechnikai megoldások alkalmazására volt visszavezethető.

Ez utóbbi körbe vonható legjelentősebb esetek a következők voltak:

- **Magyarország Alaptörvényének tizennegyedik módosításáról szóló T/9997. számú törvényjavaslatot** az Igazságügyi Bizottság nyújtotta be 2024. november 19-én. A törvényjavaslat ekkor még csak a legfőbb ügyész választására vonatkozó módosító javaslatokat tartalmazta. Az Országgyűlés Törvényalkotási Bizottsága a bizottság kormánypárti képviselőinek javaslatára 2024. december 12- i ülésén elfogadott, a

[30] Lásd 2. számú melléklet

T/9997/4. számú összegző módosító javaslat részéve vált bírákra vonatkozó lényeges módosítási javaslatokat fogadott el, melyek érdemben és mélyen érintették a bírósági szervezetrendszert, többek között a bíróvá válás feltételei (35. életév betöltése), valamint a nyugdíjazás korhatáraira vonatkozó rendelkezések módosításaival. A véleményezési jog biztosítása mellőzésének indoka ebben az esetben az volt, hogy a törvényjavaslat az Alaptörvény módosítására irányult, ami az Igazságügyi Minisztérium értelmezése szerint nem jogszabály, így e tekintetben nem tartozik az OBT véleményezési hatáskörébe. További indokként szerepelt, hogy a törvényjavaslatot országgyűlési képviselők nyújtották be, akiket a jogszabályok a tervezetek előzetes véleményezésre való megküldésére a tárca álláspontja szerint nem kötelezneknek, mivel nem a Jat. szerinti jogszabály-előkészítők.

- **Magyarország 2025. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló T/10012. számú törvényjavaslat** tervezetét a Pénzügyminisztérium nyújtotta be 2024.11.19-én. A társadalmi egyeztetésre került tervezet még nem tartalmazta a Bjt., az Iasz. és a Bszi. módosítására vonatkozó technikai jellegű módosító javaslatokat sem. A benyújtott törvényjavaslatban a Bjt., az Iasz. és a Bszi. módosítására vonatkozó technikai, szövegpontosító javaslatok szerepeltek csak. Az Országgyűlés Törvényalkotási Bizottsága a bizottság kormánypárti képviselőinek javaslatára 2024. december 13-án elfogadott, 10012/7. számú összegző módosító javaslata a Bjt. és az Iasz. módosítására vonatkozó számos lényeges módosító javaslatot tartalmazott többek között az igazságügyi alkalmazottak illetményrendszerére vonatkozó rendelkezések módosítását, a bírói kinevezés feltételeinek további módosításait, valamint a kúriai bírák illetményrendszerének átalakítását és illetményemelését. A véleményezési jog biztosítása mellőzésének indoka ebben az esetben is az volt, hogy az érintett módosító javaslatokat országgyűlési képviselők nyújtották be, mivel nem a Jat. szerinti jogszabály-előkészítők.

VII.3.3. Az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabálytervezetek tartalmi átgondolása

A jogszabály-véleményezési jog gyakorlati alkalmazása során többször is felmerült, hogy mely jogszabályok tekintendők olyannak, amelyek az igazságszolgáltatást érintik, s ily módon a véleményezési jog gyakorlásának biztosítását igénylik. A tapasztalatok azt mutatják, hogy e kérdés a jogalkotás előkészítéséért felelős szervek vagy személyek előtt sem egyértelmű, hiszen gyakran olyan jogszabály-módosításokat is megküldenek véleményezésre, amelyek az igazságszolgáltatást csak érintőlegesen vagy közvetetten érintik.

Mindezekre tekintettel a Bizottság szükségesnek tartotta az egyes fogalmak értelmezésén keresztül annak tartalmi átgondolását, hogy mely jogszabályok minősíthetők az OBT véleményezési joga alá tartozónak, avagy az igazságszolgáltatási rendszert érintőnek.

VII.3.3.1. „Igazságszolgáltatás”

Az állam egyik alapvető funkciója, amelynek keretében a bíróságok eldöntik a jogvitákat, elbírálják a bűncselekményeket, alkalmazzák a jogszabályokat, és ezzel biztosítják a jogrendet. Szűken értelmezve a bírósági ítélkezést jelenti, tágabban viszont ide tartozik minden intézmény és jogszabály, amely a bíróságokhoz fordulás, a peres és nemperes eljárások, a végrehajtás, a büntetés-végrehajtás, valamint a kapcsolódó hivatásrendek (ügyészség, ügyvédek, közjegyzők, végrehajtók) működését meghatározza.

VII.3.3.2. „Rendszer”

Nem egyetlen intézményt, hanem az egész egymással összefüggő hálózatot jelenti: bíróságok, ügyészség, büntetés-végrehajtás, végrehajtói kar, ügyvédi kamarák, közjegyzők, továbbá a bírósági eljárásokat keretező anyagi és eljárásjogi szabályok együttese. A rendszer tehát nemcsak a szervezetet, hanem a működés tartalmi és formai kereteit is magában foglalja.

VII.3.3.3. „Jogszabály”

Olyan általánosan kötelező magatartási szabály, amelyet az arra felhatalmazott szerv (országgyűlés: törvény; kormány, miniszterek: rendelet; önkormányzatok: rendelet) bocsát ki, és amelyet hivatalosan kihirdetnek. Az OBT véleményezési joga a törvényjavaslatokra, kormányrendeletekre és más, a bíróságokat vagy az igazságszolgáltatás egészét érintő normákra vonatkozik.

VII.3.3.4. „Igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabály”

Ez egy tág kategória, amelybe – mint többen a kevesebb – eleve beletartoznak a VII.2.3. a „bíróságokat érintő jogszabály”-ok.

A „bíróságokat érintő jogszabályok” mellett a nemzetközi szervek gyakran külön kategóriaként kezelik az „igazságszolgáltatás rendszerét érintő jogszabályokat” (laws affecting the justice system / administration of justice). Ez a kör tágabb, és a bírói szervezeten túl kiterjed az egész igazságszolgáltatási ökoszisztémára is (pl. ügyészség, ügyvédi kamarák, jogsegély, jogi oktatás, bírósági igazgatás, digitalizáció).

Az igazságszolgáltatás rendszerét érintő jogalkotás körébe tartoznak:[31]

- az állami jogsegélyszolgálatok,
- a védői jog biztosításának rendszere,
- a joghoz jutás (access to justice) intézményei.

A Velencei Bizottság[32] az „igazságszolgáltatás rendszerét érintő jogszabályok” alatt érti:

- a bíróságok, az ügyészség és a jogi szakmák (ügyvédek, végrehajtók, közjegyzők) szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat;
- az igazságügyi igazgatásra, költségvetésre és digitalizációra vonatkozó jogszabályokat;
- a fegyelmi, kinevezési és elszámoltathatósági mechanizmusokat;
- a jogalkotás és végrehajtás igazságszolgáltatásra gyakorolt hatását.

A CCJE (Judges/Bírók) és CCPE (Prosecutors/Ügyészek) véleményeikben együttesen hangsúlyozzák, hogy az igazságszolgáltatás függetlensége csak akkor garantálható, ha a kapcsolódó intézmények (pl. ügyészség, ügyvédi kar, jogi oktatás, bírósági adminisztráció) jogi státusza is stabil és független. Ebből következően az igazságszolgáltatást érintő jogszabályok közé tartoznak:

- az ügyészségről szóló törvények,

[31] UN Principles on Access to Legal Aid (2012)
[32] Velencei Bizottság (CDL-AD(2010)004; CDL-AD(2018)028)

- az ügyvédi kamarák működését szabályozó jogszabályok,
- a bírósági végrehajtásról és közjegyzőkről szóló törvények,
- az igazságügyi szolgáltatások digitalizálását és az igazságügyi költségvetést szabályozó aktusok.

Egyebekben tehát azok a jogszabályok tartoznak ide, amelyek közvetlenül vagy közvetetten hatnak a bíróságok ítélkezési, igazgatási vagy szervezeti működésére. A Bizottság álláspontja szerint mindenképpen ide sorolandók:

- a közvetlenül a bíróságok működését és szervezetét igazgatását, valamint a bírák és az igazságügyi alkalmazottak jogállását, jogait és kötelezettségeit szabályozó jogszabályok (pl. Bszi., Bjt., Iasz., illetékességi szabályok);
- az eljárásjogi kódexek (pl. Pp., Be., Kp.);
- egyes anyagi jogi kódexek (pl. Ptk., Btk.), amelyek a bíróság ítélkezési gyakorlatát alapjaiban befolyásolják;
- az igazságszolgáltatás részét képező további hivatásrendekkel (pl. ügyészség, bírósági végrehajtók, közjegyzők, ügyvédek) kapcsolatos szabályozások;
- az egyes bírósági eljárásokkal összefüggő nyilvántartások; továbbá
- az Alaptörvény igazságszolgáltatási rendszert érintő rendelkezései.

Az e szabályozások módosítására irányuló tervezetek tehát a Bizottság megítélése szerint egyértelműen olyanok, amelyek tekintetében az OBT véleményezési jogát biztosítani szükséges.

VII.3.3.5. „Jogszabályok tervezete”

A Bszi. jelenlegi szövege szerint az OBT a „jogszabályok tervezetét” véleményezheti. E fogalom azonban nem került pontosításra, és a jogalkotói gyakorlat rendkívül szűken értelmezi azt.

Az Igazságügyi Minisztérium álláspontja szerint a véleményezésre csak azokat a tervezeteket köteles megküldeni, amelyeket maga készít elő, és amelyek a Kormány által benyújtott törvényjavaslatként kerülnek az Országgyűlés elé.

Ezzel szemben a Bizottság értelmezése szerint a jogszabálytervezet nem csak minisztériumi előterjesztés lehet, hanem bármilyen, az igazságszolgáltatást érintő módosítás, ideértve az egyéni képviselői és bizottsági módosító indítványokat is.

A jelenlegi gyakorlat az előbbi értelmezésnek megfelelő, vagyis a jogalkotó nem biztosít lehetőséget az OBT számára az országgyűlési képviselő által benyújtott törvényjavaslatok, módosító javaslatok, valamint a bizottsági módosító javaslatok véleményezésére, miként magától értetődőnek tekinti azt is, hogy az Alaptörvény – mivel nem jogszabály – tekintetében fel sem merül a véleményezési jog biztosításának kötelezettsége. Ezekben az esetekben tehát a véleményezésre irányuló megküldés nem történik meg.

A Bizottság értékelése szerint ez súlyos jogállamisági deficit, az ilyen technikákkal elfogadott törvények ugyanis egyenesen kizárják a testület intézményes észrevételének lehetőségét, és így csorbítják a bírói önigazgatás alkotmányos garanciáját, teljes mértékben megkerülhetővé téve, illetve kiüresítve ezzel az OBT-t sarkalatos törvény alapján megillető véleményezési jogot.

VII.3.4. A véleményezésre biztosított határidő problematikája

A Bizottság tapasztalatai szerint a véleményezésre megküldött jogszabálytervezeteket az OBT az esetek döntő részében rövid határidővel (jellemzően 4-5 nap, de akár 2-3 munkanap) kapja meg a jogszabály előkészítőjétől, gyakran több száz oldalas, saláta típusú tervezetek formájában. Ez a gyakorlat amellett, hogy nem összeegyeztethető a testületi működéssel, amely ülésekhez, állásfoglaláshoz, többségi döntéshez kötött, akadályát jelenti a körültekintő és megalapozott véleményezésnek is.

A véleményezés szakmai minőségéhez elengedhetetlen ugyanis (többek között):
- a tervezet részletes tartalmi áttekintése,
- az érintett módosításokkal összefüggő hatásvizsgálatok elvégzése és elemzése,
- a bírói gyakorlatra, a bírósági szervezetre és költségvetésre, valamint a bírói függetlenségre gyakorolt hatások értékelése.

A véleményezés nem redukálható pusztán az elolvasásra és a felületi elemzésre, annak tartalmi és érdemi, s adott esetben a döntés minőségét is elősegítő feldolgozásához mindenekelőtt megfelelő idő szükséges. A konzultáció emellett nem lehet pusztán formális, annak érdeminek is kell lennie, biztosítva azt, hogy a véleményezők megismerkedjenek a javaslatokkal, láthassák a háttéranyagokat, a tervezetet teljeskörűen, minden információ birtokában megvitathassák, és valamennyi információ birtokában, megalapozott véleményt alkothassanak.

A társadalmi szervezetek részére biztosított véleményezési határidőre vonatkozóan a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény úgy rendelkezik, hogy a véleményezési határidő megegyezik a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátás során megállapított határidővel, de a véleményezési határidő nem lehet kevesebb nyolc napnál. A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter kivételes esetben ettől eltérő időtartamot is meghatározhat a véleményezésre, de a véleményezési határidő nem lehet kevesebb nyolc napnál [A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény 10. §-ának (2) és (3) bekezdései].

A Bizottság értékelése szerint az érdemi véleményezésre – a testületi döntés meghozatalával összefüggő szabályozást is szem előtt tartva – az OBT részére legalább 30 napos határidőt kellene biztosítani, amely egyben garanciát is jelentene az érdemi joggyakorlásra.

A véleményezésre biztosított határidő rövidségére példa, amikor az Igazságügyi Minisztérium 2025. április 4-én (pénteken) 13 óra 34 perckor küldött igen nagy terjedelmű (normaszöveg és indokolás együtt: 124 oldal), a bíróságokat, valamint a bírósági eljárásokat jelentősen érintő, az igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló törvény-tervezetet szakmai egyeztetésre. A véleményezésre rendelkezésre álló határidő 2025. április 11. napja volt. Az OBT kérelmére a meghosszabbított határidő: 2025. április 17-ére módosult. A testület az igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló törvény tervezetének (kihirdetve: az igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2025. évi XLIX. törvény) véleményezésével kapcsolatos jogszabály előkészítési eljárást a sarkalatos törvényben biztosított jogszabály-véleményezési jogának a kormányzat általi szándékos kiüresítéseként értelmezte, ezért az Alkotmánybírósághoz fordult jogorvoslatért.

Az Alkotmánybíróság a 8/2025. (IX. 25.) AB határozatával az OBT által benyújtott jogorvoslati kérelmet elutasította, amelyben az OBT azt sérelmezte, hogy az igazságügyi miniszter nem biztosította számára a jogszabály-tervezetek testületi véleményezésének lehetőségét. Az

Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy a Tanács számára a véleményezés ténylegesen biztosított volt, hiszen 14 nap állt rendelkezésére, és a véleményét meg is küldte. A testület hangsúlyozta, hogy sem a Bszi., sem a jogalkotásról szóló törvény nem határoz meg konkrét határidőt a véleményezésre, így annak kijelölése az előkészítő szerv mérlegelésétől függ, és az Alkotmánybíróság hatásköre kizárólag konkrét, bizonyított jogsérelem vizsgálatára terjed ki.

Döntésével az Alkotmánybíróság a jogértelmezési korlátokat is kijelölte, világossá tette, hogy az OBT jogorvoslati lehetősége szűken értelmezendő. A Bizottság értékelése szerint ugyanakkor a Bszi. 108/A. § (1) és (9) bekezdése szerinti AB hatáskörök indoka és célja az, hogy speciális jogorvoslatként az eljárási alkotmányosság érdekében funkcionálisan a jogalkotásban érintett szervek érdemi együttműködési kötelezettségét érvényesítse, kikényszerítse.

Az Alkotmánybíróság e határozattal az OBT-t nem tekinti kvázi-alkotmányos ellenőrző szervnek, hanem olyan testületnek, amely a bírósági önigazgatás részét képezi, de jogvédelmi hatásköre korlátozott.

Az Alkotmánybíróság határozatában nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy az OBT esetében mi lenne az az időtartam, amely nem kirívóan rövid, illetve nem veszélyeztetné súlyosan a jogállamiságot.
A Bizottság értékelése szerint a fenti példa rámutat arra, hogy a jogszabályi jogosultság önmagában nem elegendő, az érdemi, megfelelő időkerettel és a következő pontban kifejtett tényleges figyelembevétellel történő véleményezés hiányzik a gyakorlatból. Ezért a jogbiztonság érvényesülése érdekében – hasonlóan a társadalmi szervezetek részére biztosított határidő meghatározásához – a jogalkotónak kellene meghatározni ezt az időtartamot, hogy a véleményezési jog ne üresedjen ki.

VII.3.5. Visszacsatolás, fogadókészség kérdése

A gyakorlati tapasztalatok alapján kijelenthető, hogy a véleményezési eljárások során az OBT jellemzően nem kap visszajelzést arra vonatkozóan, hogy a véleményben foglaltakat mely ponton vették figyelembe, illetve figyelembe vették-e, ebből következően indokolást sem arra nézve, hogy az észrevételeit miért nem vették figyelembe. Ez a gyakorlat – amely szerint a döntéshozó oldalán hiányzik úgy a minimális visszacsatolás követelménye, mint az átláthatóság és az elszámoltathatóság – azt eredményezi, hogy a véleményezési jog puszta formasággá silányul.

Az Európai Igazságügyi Tanácsok Hálózata (a továbbiakban: ENCJ) Magyarország vonatkozásában rögzítette, hogy a bírói tanácsok véleményezési jogát nemcsak biztosítani kell, hanem a vélemények tartalmára is válaszolni kell; a figyelembevétel mértékét és okait az előterjesztőnek nyilvánosan indokolnia kell. Az ENCJ a 2024. évi rigai nyilatkozatban is kiemelte, hogy *„A bírói függetlenség és átlátható jogalkotás záloga, hogy a bíróságokat érintő bármely szabályozás megalkotása során a bírói tanács véleményét kikérik, figyelembe veszik, és erről visszajelzést adnak.”*

Látható, hogy a jelenlegi szabályozás a jogszabály-véleményezés tekintetében sem ír elő semmilyen kötelezettséget a címzett szervek számára, hogy az OBT véleményére reagáljanak (e hatáskört érintően sincs előírt határidő, sem eljárási keretek, és szintén nem kell indokolni a vélemény ignorálását), így az OBT tevékenységei szintén nyomtalanul maradhatnak. A

Bizottság értékelése szerint az érdemi véleményezés biztosítása a jogalkotás minőségével összefüggő kérdés is. A bírók jogalkalmazási tapasztalatának, javaslatainak becsatornázása a jogszabályok előkészítési folyamatába – például kodifikációs munkacsoportok, párbeszéden alapuló szakmai egyeztetések keretében – hozzájárulhatnak a jogszabályok alkalmazhatóságának javulásához.

A jogszabály-véleményezési hatáskör gyakorlása tekintetében a 2023. évi X. törvény hatályba lépése sem hozott változást, hiszen továbbra sincs garancia arra, hogy az OBT véleményei és javaslatai eljutnak a tényleges döntéshozatal szintjére. A címzettek – legyen szó az Igazságügyi Minisztériumról, az igazságügyi kormányzatról vagy az Országgyűlésről – nem kötelesek érdemben reagálni, így testület e hatásköre változatlanul formális. A hatáskör kapcsán hiányoznak a garanciák, nevezetesen a megfelelő határidő biztosítása, a visszajelzési határidő, a kötelező indokolási kötelezettség a figyelmen kívül hagyás esetén, továbbá a közzétételi kötelezettség a transzparencia jegyében.

Ennek következtében az OBT jogszabály-véleményezési hatásköre – csakúgy, mint a jogszabályalkotás-kezdeményezési hatásköre – tartalmilag ugyancsak kiüresedett jogintézmény, és a jogszabályalkotás-kezdeményezési hatáskör kapcsán előzőekben részletezett deficitekben szenved (visszacsatolás, érdemi súly és transzparencia hiánya, valamint a bírói kar legitimitásának gyengülése), emellett az uniós elvárásoknak sem felel meg.

VII.3.6. Jogszabály-módosítási, valamint közjogi szervezetszabályozó eszköz módostására tett javaslatok az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabálytervezetek véleményezését érintően

A problémák azonosítása alapján egyértelmű, hogy a helyzet csak jogalkotási beavatkozással rendezhető, olyan módosítással, amely:

- a „jogszabálytervezet” fogalmát pontosítja, valamint kiterjeszti a véleményezés lehetőségét azokra az egyéni képviselői és bizottsági módosító javaslatokra, az Alaptörvény-módosításokra, továbbá minden olyan előterjesztésre, amely a bíróságokat vagy az igazságszolgáltatási rendszert érdemben érinti;
- a testületi működéshez szükséges idő biztosítása érdekében 30 napos minimum határidőt rögzít;
- visszacsatolási kötelezettséget vezet be, melynek következtében a jogalkotó köteles tájékoztatást adni arról, hogy a vélemény mely részét vette figyelembe, illetve miért nem tett eleget más javaslatoknak;
- biztosítja, hogy a válasz nyilvánosságra kerüljön.

A Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontjának módosítása

A fentieknek megfelelően a Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja – a VII.2.5. pontban tett szövegszerű javaslatokat is tartalmazóan – az alábbiak szerint módosulna:

(Az OBT az általános központi igazgatás területén)
„b) ***az Alaptörvény bíróságokat érintő rendelkezéseinek módosítására,*** *a bíróságokat érintő jogszabály alkotására****, illetve módosítására*** *tehet javaslatot a jogszabályalkotás kezdeményezésére jogosultnál, valamint véleményezi – az önkormányzati rendeleteket kivéve –* ***az Alaptörvény igazságszolgáltatási rendszert érintő módosításainak tervezetét,*** *az*

igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabályok tervezetét, ***törvényjavaslatokat, valamint módosító javaslatokat,****”*

A Bszi. 103. §-ának kiegészítése egy új (4c)-(4f) bekezdéssel, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény módosítása

A Bszi. 103. §-a – a VII.2.5. pontban tett szövegszerű javaslatokat is tartalmazóan – a következő (4c)-(4f) bekezdéssel egészülne ki:

„(4c) Amennyiben az OBT az Alaptörvény bíróságokat érintő rendelkezéseinek módosítására, valamint a bíróságokat érintő jogszabály alkotására, illetve módosítására tesz javaslatot, a jogszabályalkotás kezdeményezésére jogosult a javaslat kézhezvételétől számított hatvan napon belül köteles annak érdemi figyelembevételéről vagy mellőzéséről írásbeli indokolt választ adni az OBT-nek.

(4d) Azon az Alaptörvény igazságszolgáltatási rendszert érintő módosítás-tervezetek, az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabálytervezetek, törvényjavaslatok, valamint módosító javaslatok esetében, amelyeket az OBT az (1) bekezdés b) pontja alapján véleményez, az illetékes miniszter, az országgyűlési képviselő, illetve az Országgyűlés tárgyaló bizottságai és a Törvényalkotási bizottság a vélemény kézhezvételétől számított hatvan napon belül köteles annak érdemi figyelembevételéről vagy mellőzéséről írásbeli, indokolt választ adni.

(4e) Az OBT-nek az (1) bekezdés b) pontja, valamint a (3) bekezdés q) pontja szerinti véleményezésre 30 napot kell biztosítani.

(4f) A (4c) és (4d) bekezdés szerinti választ nyilvánosan közzé kell tenni a minisztérium, a tárgyaló bizottság, valamint az OBT honlapján.*”*

Ezzel összefüggésben ugyanakkor szükségesnek mutatkozik további, közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítása is.

A Jat. 19. § (1) bekezdése szerint, ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése előírja, hogy a kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenység során készített jogszabálytervezetek véleményezésére a Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat (a továbbiakban: a Kormány ügyrendje) további rendelkezéseket állapíthat meg.

Tényként rögzíthető, hogy a Kormány ügyrendje az OBT Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott jogszabály-véleményezési jogára vonatkozó egyéb kiegészítő rendelkezést nem tartalmaz, ugyanakkor a 6. pont a) alpontjában az előterjesztések szakmai véleményezése körében előírja, hogy az előterjesztőnek az előterjesztésben foglalt tervezetet jogszabályban meghatározottak szerint, továbbá, ha az a bíróságok és az ügyészségek feladatkörét érinti, az OBH elnökével és a legfőbb ügyésszel egyeztetnie kell.

A Kormány ügyrendje 6. pont a) alpontjának módosítása

Mindezek alapján indokoltnak mutatkozik a Kormány ügyrendje 6. pont a) alpontjának a következők szerinti módosítása:

(Az előterjesztőnek az előterjesztésben foglalt tervezetet jogszabályban meghatározottak szerint, továbbá)
*„a) ha az a bíróságok és az ügyészségek feladatkörét érinti, az Országos Bírósági Hivatal elnökével**, az Országos Bírói Tanáccsal** és a legfőbb ügyésszel,”*
(egyeztetni kell.)

Kiemelendő továbbá, hogy a Kormány ügyrendje 34. pontjának (2) bekezdése szerint az Országgyűlés Törvényalkotási bizottsága részéről benyújtandó módosító javaslat kormányoldali kezdeményezése esetén az indítvány tárgya szerint illetékes vagy a miniszterelnök által erre kijelölt miniszter előterjesztést készít, amelyet a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet megtárgyal.

A nem kormányzati önálló és nem önálló indítványok alcímből kiindulva a „kormányoldali kezdeményezés” a kormánypárti országgyűlési képviselők által kezdeményezett módosító javaslatot jelenti. Ebben az esetben az országgyűlési képviselői javaslatról készít előterjesztést a kormányzati felelős, és azt tárgyalja meg Közigazgatási Államtitkári értekezlet. Az OBT bevonható lenne az egyeztetésbe még a módosító javaslat benyújtása előtt, amennyiben a módosított 6. pont a) alpontjának alkalmazása a törvényjavaslatokhoz benyújtandó módosító javaslatok egyeztetésére is kiterjedne.

A Kormány ügyrendje 34. pontjának kiegészítése egy új (2a) bekezdéssel

A fentiek érdekében a Kormány ügyrendje 34. pontja a következő (2a) bekezdéssel egészülne ki:

A verzió:
*„**(2a) Amennyiben a (2) bekezdés szerinti módosító javaslat a bíróságok és az ügyészségek feladatkörét érinti, a (2) bekezdés szerinti előterjesztést az Országos Bírósági Hivatal elnökével, az Országos Bírói Tanáccsal és a legfőbb ügyésszel is egyeztetni kell.**”*

B verzió:
*„**(2a) Amennyiben a (2) bekezdés szerinti módosító javaslat a bíróságok és az ügyészségek feladatkörét érinti, a (2) bekezdés szerinti előterjesztés Közigazgatási Államtitkári Értekezlet általi megtárgyalásán az Országos Bírósági Hivatal elnöke, az Országos Bírói Tanács elnöke/az Országos Bírói Tanács erre kijelölt tagja és a legfőbb ügyész tanácskozási joggal részt vesz.**”*

Mindezek mellett érdemes elemzés alá vetni az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.), valamint az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSZ) egyes szabályait is.

A HHSZ 111. § (1) bekezdése szerint a bizottság elnöke meghívja az ülésre azokat a személyeket, akiknek részvétele a napirendi javaslat, valamint az annak módosítására irányuló javaslatban megjelölt új napirendi pont tárgyalásához szükséges.

A fenti bekezdésből megállapítható, hogy a bizottsági elnökök számára már jelenleg is lehetőséget biztosít a HHSZ, hogy a bizottsági ülésre meghívják azon személyeket, akiknek részvétele a napirendi pont megtárgyalásakor szükséges. Amennyiben a napirendi pont érinti a bíróságokat, elvárható lehet az OBH elnökének, valamint az OBT-nek a részvétele a tárgyaló bizottságok, valamint a Törvényalkotási Bizottság ülésein.

A HHSZ 111. § (2) bekezdése szerint az Ogytv. 40. § (1) bekezdésében meghatározott állandó meghívottak, valamint – arra a bizottsági ülésre, amelynek javasolt napirendjén szerepel az önálló indítvány részletes vitája – a döntési javaslathoz módosító javaslatot benyújtó képviselő a honlapon közzétett meghívó útján kapnak meghívást a bizottság nyilvános ülésére. Az Ogytv. 40. § (1) bekezdése szerint az előterjesztő, a köztársasági elnök, a házelnök, az alapvető jogok biztosa, az Állami Számvevőszék elnöke, a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat és a központi költségvetés módosításáról szóló törvényjavaslat tárgyalása során a Költségvetési Tanács elnöke, európai uniós kérdéssel összefüggő napirendi pontként meghatározott indítványok tárgyalása során az Európai Parlament magyarországi képviselője, az adott országgyűlési bizottságban tagsági hellyel nem rendelkező képviselőcsoport vezetője, külön törvényben erre feljogosított személyek, valamint – ha a tárgyalt napirendi pont feladatkörét érinti – a Kormány tagja a 14. § (1) bekezdés a) pontja szerinti bizottság ülésének összehívásával egyidejűleg meghívást kap az ülésre. Az Európai Parlament magyarországi képviselője az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottság valamennyi ülésére meghívást kap.

Az Ogytv. 40. § (2) bekezdése szerint az (1) bekezdés alapján meghívott személyek tanácskozási joggal vesznek részt az ülésen, illetve a napirendi pont tárgyalásán. Az ülésen a meghívottat a helyettesítésére jogosult személy is képviselheti. Az ülésen az országgyűlési bizottságban tagsági hellyel nem rendelkező képviselőcsoport vezetőjét – egy alkalomra szóló vagy visszavonásig érvényes megbízással – a képviselőcsoport egy tagja is képviselheti. Az országgyűlési bizottság ülésén a Kormány döntésre felhatalmazott képviselője vesz részt.

Az Ogytv. 40. § (1) bekezdésben nevesítve van a lehetőség, miszerint külön törvényben erre feljogosított személyek meghívást kaphatnak az országgyűlési bizottság üléseire, e személyeket nevezi a HHSZ állandó meghívottaknak, míg a 40. § (2) bekezdése azt rögzíti, hogy az állandó meghívottak tanácskozási joggal vesznek részt a napirendi pontok tárgyalásán.

A fentiekre példa az OBH elnöke, aki a Bszi. 76. § (1) bekezdés f) pontja értelmében általános központi igazgatási feladatkörében meghívottként részt vesz az Országgyűlés bizottságainak ülésén a bíróságokat közvetlenül érintő jogszabályokra vonatkozó napirendi pont megtárgyalásakor.

E tekintetben indokoltnak mutatkozik a Bszi. 103. § (1) bekezdésének módosítása, melynek célja, hogy az Ogytv. 40. § (1) bekezdésével összhangban – az OBH elnökére vonatkozó szabályozás analógiájára – törvény jogosítsa fel az OBT által erre delegált tagot az Országgyűlés bizottságainak ülésén való részvételre a bíróságokat közvetlenül érintő jogszabályokra vonatkozó napirendi pont megtárgyalásakor. Ebben az esetben az OBT az Ogytv. 40. § (2) bekezdése alapján tanácskozási joggal vehetne részt az Országgyűlés bizottságainak ülésein a bíróságokat közvetlenül érintő jogszabályokra vonatkozó napirendi pontok megtárgyalásakor.

A Bszi. 103. § (1) bekezdésének kiegészítése egy új g) ponttal

Ennek érdekében a Bszi. 103. § (1) bekezdése a következő g) ponttal egészülne ki:

(Az OBT az általános központi igazgatás területén)
*„**g) az OBT által erre felhatalmazott OBT tag útján meghívottként részt vesz az Országgyűlés bizottságainak ülésén a bíróságokat közvetlenül érintő jogszabályokra vonatkozó napirendi pont megtárgyalásakor.**”*

VII.4. Az OBH elnöke által kiadott szabályzatok, ajánlások véleményezése [Bszi. 103. § (1) bekezdés c) pont]

E hatáskör kapcsán korábban nem egyszer volt példa az OBT véleményezési jogának mellőzésére. Az OBT vélemény beszerzéséről szóló 65/2019. (XII.13.) határozatban több OBH utasítás, mint szabályzat hatályba lépésének elhalasztására és az OBT véleményének beszerzésére hívta fel az OBH Elnökét a tanács.

Az OBH jelenlegi elnöke azt az OBT részéről üdvözlendő következetes gyakorlatot alakította ki, hogy a szabályzatokat és ajánlásokat előterjesztés formájában az OBT ülésére véleményezés céljából benyújtja.

A hatásköri feladat kapcsán ugyanakkor gyakorlati problémaként jelentkezett, hogy a jelenlegi szövegezés alapján az OBH elnöke által kiadott szabályzatok, ajánlások nem csak előzetes, hanem utólagos véleményezésének is helye lehet, ez esetben pedig nem egyértelmű, hogy a véleményezési jog milyen valós ellenőrzési jogosultságot takar. Kiemelést érdemel az is, hogy a véleményezés nem köti az OBH elnökét, vagyis az OBT támogató véleményezése hiányának nincs érdemi következménye.

A Bizottság álláspontja szerint ugyanakkor a jelzett hiányosságok a Bszi. 103. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott általános felügyeleti jogkör tekintetében az előzőekben (a VII.1. pontban) javasolt módosításokkal – a „javaslattétel” lehetővé tételével, valamint a „jelzéssel éléssel” – megfelelően orvosolható.

VII.5. A szolgálati bíróság ügyrendjének, valamint az ítélkezési gyakorlatáról szóló tájékoztatójának jóváhagyása és közzététele [Bszi. 103. § (1) bekezdésének d) pontja]

A szolgálati bírósággal kapcsolatos önálló OBT hatáskör erős garancia a szolgálati bíróságok függetlenségéhez. E körben a szolgálati bíróságok minden esetben maradéktalanul, a jogszabály által meghatározottak szerint eleget tesz kötelezettségeinek.

VII.6. A bírák Etikai Kódexének jóváhagyása és közzététele [Bszi. 103. § (1) bekezdésének e) pontja]

A Bszi. 103. § (1) bekezdésének e) pontja egyértelműen az OBT hatáskörébe utalja a bírák Etikai Kódexének elfogadását. Az OBT – törvényes lehetőségével élve – széleskörű konzultáció keretében, a bírák véleményének kikérését követően megalkotta és a 16/2022. (III. 2.) OBT határozattal elfogadta a Bírák Etikai Kódexét. A Kúria elnöke, aki egyúttal az OBT egyetlen – nem a bírák által választott – állandó tagja, utólagos normakontroll-indítványt terjesztett az Alkotmánybíróság elé, elsődlegesen az OBT 16/2022. (III. 02.) OBT határozatával elfogadott Bírák Etikai Kódexe, másodlagosan a Bszi. 103. § (1) bekezdés e) pontja megsemmisítésére.

A bírák függetlenségének és a bírói integritás védelmének garanciális eleme, hogy az etikai normarendszerét a bírósági önigazgatás fogalmazza meg, mégha ez jogszabályi szintű norma jelleget ezáltal nem is tud ölteni. Ennek fontos eszköze az Etikai Kódex elfogadásának hatásköre is a Bszi. 103. § (1) bekezdés e) pontjában kapott felhatalmazás alapján, amely felhatalmazás nem idegen az OBT alkotmányos szerepétől, tekintettel arra is, hogy a hivatásrendek tagjaira vonatkozó etikai normákat jellemzően azok képviselői fogalmazzák meg.

VII.7. A bíróságok költségvetésére vonatkozó javaslat véleményezése [Bszi. 103. § (2) bekezdés a) pontja]

E hatásköri feladat kapcsán gyakorlati problémát jelent azon szabályozási hiányosság, hogy a bíróságok költségvetésére vonatkozó OBH elnöki javaslat OBT elé terjesztése nincs határidőhöz kötve (jellemzően pár nap áll rendelkezésre a jelentős tartalmú javaslat tanulmányozására, elemzésére és véleményezésére, szükség esetén szakértő bevonására), ennek következtében a testület kiszolgáltatott és kényszerhelyzetbe kerül, tevékenysége ismételten formálissá válik. A rövid határidő az OBT esetleges eltérő véleményének megfontolására és a költségvetési javaslatba való beépítésére sem ad módot.

A megoldás a határidő meghatározása lenne, ugyanakkor ez komplex módosítást igényel, figyelemmel arra, hogy a költségvetés meghatározása terén maga a kormány az, aki a lehetetlenül rövid határidőkkel valamennyi költségvetési szervet kényszerhelyzetbe hozza.

További hiányosság, hogy a véleményezés nem köti az OBH elnökét a bíróságok, így a Kúria költségvetése tekintetében sem, így az OBT támogató véleményezése hiányának nincs következménye.

A Bizottság álláspontja szerint ugyanakkor e hiányosság a Bszi. 103. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott általános felügyeleti jogkör tekintetében az előzőekben (a VII.1. pontban) javasolt módosításokkal – a „javaslattétel” lehetővé tételével, valamint a „jelzéssel éléssel” – megfelelően orvosolható.

VII.8. A bíróságok gazdálkodásának ellenőrzése [Bszi. 103. § (2) bekezdés b) pontja]

A Bizottság álláspontja szerint ez az ellenőrzés szabályszerűségi, pénzügyi- gazdasági, célszerűségi és hatékonysági szempontokat is kell, hogy takarjon. Indokolt évente legalább egyszer gyakorolni, vagy a fél éves OBH elnöki tájékoztatóhoz igazodva, azzal egyidőben is történhet, az ellenőrzés alapját ez esetben képezhetik az abból nyert adatok, információk. Az általános tájékoztató tartalmán túl – szükség szerint – sor kerülhet további, a Bszi. 103/A. §-án alapuló adatszerzésre, illetve megfontolásra javasolt szakmai (pénzügyi, gazdálkodási) eseti szakértő bevonása. Az ellenőrzés során fontos az objektivitás, a megállapítások nyomon követhetősége, megfelelő kommunikálása, szükség esetén javaslat, jelzés az OBH elnöke felé.

E hatáskör gyakorlásával kapcsolatosan ezidáig nem merült fel probléma. A bíróságok gazdálkodását rendszerint az OBH elnökének éves tájékoztatója tartalmazza, az ennél mélyebb ellenőrzési jogkör szükség esetén – a fentebb írtak szerint – a hozzáférési jog révén gyakorolható.

VII.9. Egyetértési jog az egyéb juttatások terén [Bszi. 103. § (2) bekezdésének c) pontja]

Előfordulhat, hogy az egyéb juttatások részletes feltételeinek és mértékének szabályai tekintetében nem értünk egyet pl. a juttatás összegével, amelynél magasabbat tartunk indokoltnak. Ebben az esetben, ha nem értenénk egyet, az elvileg azzal a következménnyel járna, hogy az adott juttatás meghiúsul, ami nem lehet cél. Ezért hasonló esetekben megoldás lehet az egyetértés, azzal, hogy javaslatot teszünk vagy jelzéssel élünk az összeg emelésére.

VII.10. Ügyek soron kívüli intézésének elrendelése [Bszi. 103. §-ának (2a) bekezdése]

Kivételesen indokolt esetben elrendelheti a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyek soron kívüli intézését. Önálló jogosultság, gyakorlati problémát nem vet fel, ilyen tartalmú elrendelésre a gyakorlatban nem került sor, egy ízben az OBT ilyen irányú kérelem elutasításáról döntött.[33]

VII.11. Egyetértési jog az OBH elnökének a szükséges bírói és igazságügyi alkalmazotti létszámok meghatározására, a bírói munkateher mérésére, módszertan meghatározására és az ügyforgalmi adatok áttekintésére vonatkozó döntése tekintetében [Bszi. 103. § (2a) bekezdés b) pontjának ba) és bb) alpontjai]

E hatásköri feladat kapcsán gyakorlati problémát jelent az, hogy patthelyzetet eredményez, ha az OBT nem ért egyet az OBH elnökének az e körbe tartozó valamely döntésével. Ilyenek különösen:

- bírói álláshely központi kezelésbe vételére irányuló OBH elnöki előterjesztés esetén, az OBT egyetértése hiányában nem kerül automatikusan kiírásra az álláshely, így tulajdonképpen mégis központi kezelésbe kerül;
- a bírói munkateher mérésére szolgáló adatlapok és módszerek meghatározására, továbbá a munkateher és az országos ügyforgalmi adatok alakulásának áttekintésére, valamint bírósági szintenként és ügyszakonként a peres és nemperes eljárások átlagos országos munkaterhének meghatározására vonatkozó OBH elnöki döntése tekintetében, az OBT egyetértése hiányában marad a régi állapot.

A Bizottság álláspontja szerint ugyanakkor e hiányosságok a Bszi. 103. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott általános felügyeleti jogkör tekintetében az előzőekben (a VII.1. pontban) javasolt módosításokkal – a „javaslattétel” lehetővé tételével, valamint a „jelzéssel éléssel” – megfelelően orvosolható.

Az OBH elnöke 2024. II. félévi tájékoztatója tartalma alapján felmerült aktuális kérdés, hogy amennyiben az OBH elnöke az OBT egyetértésével korábban meghatározott módszertant módosítja, azt milyen feltételek mentén terjeszti elő a szükséges OBT egyetértés beszerzése végett. A Bizottság értelmezése szerint az OBT egyetértéséig a tervezett módosítások a gyakorlatban nem alkalmazhatók, mivel itt tartalmában együttdöntési jogosultságról van szó. Célszerű lehet azt a gyakorlatot kialakítani, hogy a tervezett változtatásokat külön előterjesztésben az elhatározással érintett félévi tájékoztatóval egyidejűleg terjeszti elő az OBH elnöke azzal, hogy rendkívüli, sürgős, lényeges módosítás esetén – mérlegelése szerint – természetesen ezt haladéktalanul is az OBT elé viheti. Ennek elbírálhatóságához teljes körű és indokolt tartalmi előterjesztés szükséges, valamint az OBT számára is megfelelő idő a szakmai

[33] 39/2012. (VIII.27.) OBT határozat

megfontolásra, itt is szükség lehet különleges szakértelem igénybevételére, mint ahogy erre az OBT gyakorlatában volt is már példa.

VII.12. Kötelező véleményadás az OBH elnökének és a Kúria elnökének tisztségére jelentkező, valamint az OBH elnökhelyettesének és a Kúria elnökhelyettesének tisztségére pályázó személy törvényi követelményeknek való megfelelőségéről [Bszi. 103. § (3) bekezdésének a) pontja]

VII.12.1. A hatásköri változás: korábbi vélemény helyett kötelező vélemény

A 2023. évi X. törvény a Bszi. 103. § (3) bekezdés a) pontját módosította, amely szerint az OBT kötelező véleményt ad az OBH elnökének és a Kúria elnökének tisztségére jelentkező személy törvényi követelményeknek való megfelelősége, valamint az OBH elnökhelyettesének és a Kúria elnökhelyettesének tisztségére pályázó személy törvényi követelményeknek való megfelelősége tárgyában. E jogszabályváltozás megerősíti az OBT jogállami kontroll-funkcióját a bírósági igazgatás vezetői szintjein, hiszen kötelező jelleggel kell állást foglalnia a jelöltek alkalmasságáról.

VII.12.2. Eddigi gyakorlat és tapasztalatok

A tisztségekkel kapcsolatosan előírt törvényi feltételek gyakorlatilag objektívak, ezért a hatáskör látszólagosnak tűnhet, ugyanakkor a tisztségek betöltéséhez szükséges szubjektív feltételek (függetlenség, pártatlanság, feddhetetlenség, integritás) elég rugalmasak a kreatív döntéshez. Az új hatáskör gyakorlásának első tapasztalatai az OBH elnökhelyettesének és a Kúria elnökhelyettesének megítélésére irányultak. Az OBT e feladatát testületi állásfoglalás alapján teljesítette. A véleményalkotás alapjául szolgáló négy kulcsfogalom – amelyek az egyes tisztségekre vonatkozó alkalmassági szempontként a jogszabályokban jelennek meg – a következő:

- függetlenség – az érintett személy képes-e hatékonyan, befolyástól mentesen betölteni a pozícióját;
- integritás – az érintett személy szakmai és erkölcsi múltja kifogástalan, összhangban áll a bírói hivatás normáival;
- feddhetetlenség – nincs olyan tény, körülmény, amely morálisan vagy jogilag megkérdőjelezhetné a személy alkalmasságát;
- pártatlanság – az érintett személytől elvárható, hogy döntéseiben kizárólag jogi és szakmai szempontok vezérlik.

A Bizottság értelmezése szerint ezek absztrakt követelmények, amelyek a bírósági vezetői minőségen túlmutató, morális és szakmai megfelelést is megkövetelnek.

VII.12.3. Az OBH és Kúria elnökének jelölési/kinevezési gyakorlata – az OBT véleményező szerepe

Az OBH elnöke

Az Alaptörvény 25. cikk (6) bekezdése szerint az OBH elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. Az OBH elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az OBH jelenlegi elnökét az 54/2019.(XII.04.) OBT határozatban még a korábbi szabályozás szerint, nem kötelező jelleggel véleményezte támogatólag az OBT, értékelve a szakmai elképzeléseket többek között a bírói hivatás tradicionális értékei, az ítélkezési tapasztalat fontossága, a szakmai és igazgatási feladatok elválasztása, a törvényes szervezeti működés biztosítása, az OBH és az OBT közötti együttműködés támogatása mentén.

A Kúria elnöke

Az Alaptörvény 26. cikk (3) bekezdése szerint a Kúria elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. A Kúria elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A Kúria jelenlegi elnöke 2021-ben került megválasztásra, így megbízatása – a hatályos szabályozás értelmében – 2030-ban járna le. Ugyanakkor a Bszi. 115. § (4) bekezdése szerinti szabályozás lehetővé teszi, hogy a Kúria elnöke mandátumának lejárta után is hivatalban maradjon, amennyiben az Országgyűlés a megbízatás megszűnéséig nem választ új elnököt, amely lehetőség intézményes bizonytalanságot okoz. A Kúria elnöke hivatalból tagja az OBT-nek, és a Bszi. jelenlegi szabályozása szerint nincs időbeli korlát a tagságára.

Az OBT 120/2020.(X. 9.) számú határozatában még szintén nem kötelező erejű, nem támogató véleményt fogalmazott meg a Kúria jelenlegi elnökével kapcsolatban. Indokaik között szerepelt az igazságszolgáltatási rendszeren belüli ítélkezési tevékenység, tárgyalótermi tapasztalat hiánya, a függetlenség garanciájának és a pártatlanság látszatának megkérdőjelezhetősége a jelöltté válásához szükséges törvénymódosítások miatt.

VII.13. A pályázat elbírálásánál figyelembe veendő elvek meghatározása az OBH elnökének és a Kúria elnökének azon jogköre vonatkozásában, amikor az álláshelyet a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázóval kívánja betölteni [Bszi. 103. § (3) bekezdésének b) pontja]

Az OBT 2018-ban módosított[34], egyébként jelenleg is irányadó 2013. évi határozatában[35] rögzítette az OBH elnöke és a Kúria elnöke által figyelembe veendő elveket a pályázati rangsortól való eltérés esetén (szabad mérlegelés, egyenlő értékelés, összeférhetetlenség elkerülése, szolgálati érdek – ügyforgalom hatékony kezelése, speciális szakmai követelmény, folyamatos munkavégzés – érvényesítése, bírói életpálya védelme, pályázó korábbi munkavégzése minősítése, elért pontszám tartalmi vizsgálata és az eltérés kizártságának az elve). Az utolsó elv szerint a rangsortól eltérés nem szolgálhat helyi létszámgazdálkodás vagy az OBT által meghatározott ezen elvekkel összhangban nem álló célokat, szempontokat.

VII.14. Egyetértési jogot gyakorol azon pályázatok elbírálása során, amelyekben az OBH elnöke vagy a Kúria elnöke az álláshelyet a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázóval kívánja betölteni [Bszi. 103. § (3) bekezdésének c) pontja]

Ezen önálló hatáskörével jelenleg is a VII.13. pont szerinti elvek mentén él az OBT, hatékonyság szempontjából nem mutatkozik probléma.

[34] 62/2018. (V.2.) OBT határozat
[35] 3/2013. (I.21.) OBT határozat

VII.15. Egyetértési jogot gyakorol azon bírósági vezetői kinevezések esetében, amelyekben a pályázó nem kapta meg a véleményező szerv hozzájárulását [Bszi. 103. § (3) bekezdésének d) pontja]

Ezen feladatköréhez kapcsolódóan az OBT határozatban[36] rögzítette a vezetői kinevezések során gyakorolt egyetértési jogának elveit, kiemelve valamennyi pályamű ismeretének és az előterjesztő részletes indokainak szükségességét. Rögzíti a figyelembe veendő szempontokat a pályamű (részletesség, ütemezés, meghatározott tervek, megvalósíthatóság, innovatív szemlélet, pályázati felhívással összhang) és a pályázó (felkészültség, vezetői tapasztalat, korábbi vezetői munkaszínvonal, bírói gyakorlat, annak szakmai színvonala, igazgatási feladatokban, közösségi életben részvétel) kapcsán is.

A szempontok mellett a határozat a főbb elveket is rögzíti az elbírálás során, így az azonos elbírálás, kivételesség, átláthatóság, szakmaiság elveit a függetlenség, pártatlanság biztosítása mellett, indokolási kötelezettséggel.

Az OBT bevonását a folyamatba a véleményező szerv többségi támogatásának hiánya értelemszerűen indokolja. A gyakorlatban nincs a hatáskör gyakorlásával probléma, azt az OBT ezen szempontok, elvek szem előtt tartása mellett törekszik ellátni az eddig tárgykörben született számos eseti döntés és annak indokolásából megállapíthatóan.

Az OBT egyetértésének a hiánya esetén a pályázó nem nevezhető ki.

VII.16. Dönt az ítélőtáblai, a törvényszéki, továbbá a járásbírósági elnök és elnökhelyettes újbóli kinevezéséhez való hozzájárulás kérdésében, ha az elnök vagy elnökhelyettes ugyanazon tisztséget korábban már két alkalommal betöltötte [Bszi. 103. § (3) bekezdésének e) pontja]

Ezen hatásköre tekintetében is az OBT meghatározta az irányadó szempontokat, első tagi összetételében 2012-ben[37], majd a második OBT „ciklus" során 2021-ben a korábbi határozat hatályon kívül helyezéséről döntött és ismételten megállapította – jelenleg is irányadóan – a bírósági vezetők újbóli kinevezéséhez való hozzájárulás megadásának szempontjait.[38] Az OBT elvei és gyakorlata szerint is csak kivételesen ad e tárgykörben hozzájárulást. Két konjunktív feltétel rögzített, nevezetesen más pályázó nem nyerte el a véleményező szerv többségi támogatását, csak a korábban már két cikluson át vezetői állást betöltő, valamint a kinevezés elmaradása esetén tartósan megoldatlan maradna az igazgatási feladatok hatékony és szakszerű ellátása.

Az OBT ezen határozatával a tájékozódás széles lehetőségét jelöli ki saját maga számára, meghallgathatja a pályázót és a kinevezésre jogosultat is, valamint – szükség esetén – OBT tagokból álló eseti bizottság útján az érintett bíróság dolgozói véleményét közvetlenül, személyesen is beszerezheti.

Ezen feladatkörét – meglátásunk szerint – kellő körültekintés és következetesség mellett látja el az OBT, az önálló hatáskör szabályozásában, gyakorlásában problémát nem látunk.

[36] 10/2015. (II.10.) OBT határozat
[37] 8/2012. (III. 24.) OBT határozat
[38] 55/2021. (VI. 2.) OBT határozat

VII.17. Évente közzéteszi az OBH, valamint a Kúria elnökének a bírói, valamint a bírósági vezetői pályázatok elbírálása tekintetében folytatott gyakorlatáról [Bszi. 103. § (3) bekezdés f) pontja]

VII.17.1. A hatáskör gyakorlásának korlátai

Az OBT évente – kötelezően – véleményezi az OBH, valamint a Kúria elnökének a pályázatok elbírálása szerinti gyakorlatát, amelyről az OBH és a Kúria elnöke évi rendszerességgel az OBT felé tájékoztató formájában adnak számot.

Az eddigi gyakorlatban merült fel példa az OBH elnöke vonatkozásában a 2020-as évi gyakorlatot illetően[39], hogy a tanács hiányolta az el nem fogadott, eredménytelenné nyilvánított vezetői pályázatoknál az egységes szempontrendszer megjelenítését, az igazgatási szabályzatban megjelölt szempontrendszer érvényesülésének a hiányát, az elbírálás során az eljárási határidők időnkénti be nem tartását. Az OBH regnáló elnöke 2023-as évi gyakorlatát a tanács támogatólag véleményezte indokolt határozatában.[40]

A Kúria elnökét a 2022. évi tájékoztatója tekintetében az OBT kiegészítő adatok szolgáltatására hívta fel, majd ennek részbeni eredménytelensége miatt akként foglalt állást[41], hogy a tájékoztató lényeges adatok hiányában érdemben nem véleményezhető. Ugyanakkor a 2023-as évben a tájékoztatót az OBT indokolt határozatában[42] támogatólag véleményezte.
Álláspontunk szerint ennek a törvényi kötelezettségnek, miszerint a gyakorlatot véleményezi és azt közzéteszi, kizárólag indokolt határozati formában tehet eleget.

E hatásköri feladat kapcsán gyakorlati problémaként jelentkezett, hogy a jelenlegi szabályozás csak az OBH elnöke, illetve a Kúria elnöke által elbírált (ily módon tehát a kiírt) pályázatok kerülnek az OBT elé, ugyanakkor az OBH tekintetében nem derül ki az, hogy az ítélőtáblai és törvényszéki elnökök hány pályázat kiírását kezdeményezték, amely adat az optimális létszámgazdálkodás szempontjából kiemelt jelentőséggel bírhat.

VII.17.2. Jogszabály-módosítási javaslat a bírósági vezetői pályázatok kiírása és elbírálása kapcsán

A Bszi. 103. § (3) bekezdés f) pontjának módosítása

Annak érdekében, hogy az OBT a jövőben az OBH, valamint a Kúria elnökének a bírói, valamint a bírósági vezetői pályázatok kiírásával kapcsolatos gyakorlatát is véleményezhesse, a Bszi. 103. § (3) bekezdés f) pontja az alábbiak szerint módosulna:

(Az OBT az általános központi igazgatás területén)
„f) évente közzéteszi véleményét az OBH, valamint a Kúria elnökének a bírói, valamint a bírósági vezetői pályázatok ***kiírása és*** *elbírálása tekintetében folytatott gyakorlatáról,”*

VII.18. A szolgálati bíróság elnökének és tagjainak kinevezése [Bszi. 103. § (3) bekezdésének g) pontja]

[39] 44/2021. (V. 5.) OBT határozat
[40] 175/2024. (X. 2.) OBT határozat
[41] 62/2023. (VII. 5.) OBT határozat
[42] 151/2024. (IX. 4.) OBT határozat

Ezen önálló hatáskör – független bírói önkormányzatiság esetén – erős garancia a pártatlanságra, szakmai autonómiára a kinevezetteket illetően, ez által a bírói felelősségi/fegyelmi rendszer függetlenségi pillére is egyben. E feladat kapcsán a Bizottság nem azonosított problémát.

VII.19. Felmentést adhat a bírósági vezető és a vezetése alatt álló szervezeti egységben bíráskodó hozzátartozója közötti összeférhetetlenség esetében [Bszi. 103. § (3) bekezdésének h) pontja]

Az OBT ezen feladatának is rögzítette szempontrendszerét[43]. A hivatkozott határozat iránymutatás a bírók és bírósági vezetők közötti összeférhetetlenség alóli felmentés elbírálásához. Kimondja, hogy az együttalkalmazási tilalom a vezető által irányított bíróságra vagy szervezeti egységre terjed ki, tartós távollét alatt pedig nem áll fenn összeférhetetlenség. Felmentés csak kivételesen, szolgálati érdekből adható, ha a vezetői tisztség másként nem tölthető be.

Az OBT döntése során az összes körülményt mérlegeli, különösen a vezetői tisztség jellegét, a munkáltatói jogkörök gyakorlását, a helyettesítés lehetőségét és a szervezeti egység létszámát. E hatáskörnél a Bizottság nem észlelt problémát sem az elvek, sem a gyakorlati alkalmazás vonatkozásában.

VII.20. A bírák vagyonnyilatkozatával kapcsolatos ellenőrzési eljárás lefolytatása [Bszi. 103. § (3) bekezdésének i) pontja]

A hatáskör fontosságát az adja, hogy az ellenőrzés szakmai, bírói oldalról kontrollált, védve a pártatlan, független bírákat, szolgálva a közérdekű átláthatóságot. E szerepkörében – szükség esetén – az OBT a bírói szervezet egészének etikai- és személyi kontrollját tudja szolgálni. Gyakorlati alkalmazására ritkán van szükség, két eseti döntés volt fellelhető, egyikben az OBT adott vagyonnyilatkozat ellenőrzési eljárást magához vont[44], a másikban megállapította, hogy a bíróval szemben kezdeményezett vagyonnyilatkozat ellenőrzési eljárás lefolytatásának törvényi feltételei nem állnak fent[45].

Ezen önálló hatáskör is indokolt, garanciális jellegű, gyakorlati probléma nem merült fel vele kapcsolatban.

VII.21. Az OBH elnökének kezdeményezése alapján címet adományozhat, továbbá az OBH elnökének kezdeményezésére javaslatot tehet kitüntetés adományozására, díjat, oklevelet, plakettet adományozhat, illetve díj, plakett, oklevél más általi adományozásához hozzájárulhat [Bszi. 103. § (3) bekezdésének j) pontja]

Az OBT általi címadományozás egyszerre jelenti a bírói, igazságügyi alkalmazotti életpálya erkölcsi megbecsülését és az önkormányzati önértékelés eszközét is, elismerve ezáltal a kiemelkedő szakmaiságot, hivatástudatot, példamutatást. Nem kívülről érkezik, hanem az autonóm szervezet maga tartja számon és ismeri el kiválóságait. Ez szakmai presztízs és intézményes belső megerősítés valamennyi bíró és igazságügyi alkalmazott számára.

[43] 7/2021. (I. 13.) OBT határozat
[44] 74/2013. (X.8.) OBT határozat
[45] 34/2020. (III.4.) OBT határozat

VII.22. A bíró lemondása esetén hozzájárulhat, hogy a lemondási idő 3 hónapnál rövidebb legyen, illetve a bírót a lemondási időre vagy egy részére mentesítheti a munkavégzési kötelezettség alól [Bszi. 103. § (3) bekezdésének k) pontja]

Bár a tárgykörben elvi iránymutatás nem áll rendelkezésre, a nagy számú eseti döntésekből kikristályosodik az a gyakorlat és szempontrendszer, miszerint a kérelem alapú eljárásban az OBT hozzájárul a kérelem szerinti tartalomhoz a bírói – esetleg megismert – személyi körülményekre is tekintettel, figyelve ugyanakkor a munkavégzés folyamatosságának igényére működési szempontból. A mérlegelés olyan bírói státusszal kapcsolatos kérdésekről szól (lemondás, mentesítés), amelyek közvetlenül érintik a bírói függetlenséget és a bíráskodás folyamatosságát.

VII.23. A bíró nyugállományba helyezése vagy a felmentési okként meghatározott életkor elérése esetén dönt a felmentési időre vonatkozóan a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés idejéről [Bszi. 103. § (3) bekezdésének l) pontja]

Elvi döntést itt sem fogalmazott meg az OBT, de számos határozatán keresztül a gyakorlat megmutatkozik. A kérelmek gyakran a munkavégzés alóli mentesítés mellőzésére irányulnak.

Ezen bírói kérelmek mögött erkölcsi, szakmai és szervezeti lojalitási motívumok is állnak. Az OBT ezekben az esetekben mindig kérelmi alapon, körültekintően és következetesen dönt, és jellemzően engedélyezi, hogy a bíró a felmentési idejét munkában töltse, ha ezzel az igazságszolgáltatás érdeke is egybeesik.

A 65 év szerinti nyugdíjkorhatárhoz közeli bírók számára a mentesítés mellőzésére irányuló kérelmek már nemcsak szakmai vagy erkölcsi motivációjúak, hanem jogtechnikai jelentőségűek is, a bíró – ilyen irányú szándéka esetén – így tudja biztosítani, hogy szolgálati viszonya folyamatosan fennmaradjon, és zökkenőmentesen élhessen a 70 éves korig tartó tovább foglalkoztatás lehetőségével. Az OBT ezt a gyakorlatot elfogadja és támogatja – mely a legújabb határozatokból is egyértelműen kirajzolódik.

VII.24. Egyetértési jogot gyakorol az OBH elnökének a Bszi. 76. § (5) bekezdés e), f) és h) pontja szerinti döntése tekintetében [Bszi. 103. § (3) bekezdésének m) pontja]

VII.24.1. Egyetértési jog a kijelölés bíró hozzájárulása nélküli megszüntetéséről szóló döntése tekintetében [Bszi. 103. § (3) bekezdésének ma) alpontja]

A kijelölés megszüntetése feladat kapcsán egyedi OBT határozat nem volt fellelhető, ami nem feltétlenül a kijelölés megszüntetésének hiányát jelzi, hanem az adott bíró hozzájárulását a megszüntetéshez, ami adhat okot az továbbgondolásra.

Elméleti szinten az OBT-nek itt is garanciális szerepe van. Ehhez azonban erősítendő lenne a kijelölés megszüntetésével érintett bíró „meghallgatási joga” és a nyilvánosság, hogy a hozzájárulás egyéni, valós döntésén alapuljon. Gyakorlati felmerülés esetén egyetértés hiányában a kijelölés megmarad.

VII.24.2. Egyetértési jog a bíró Kúriára és érintett szervhez történő beosztásáról szóló döntése tekintetében [Bszi. 103. § (3) bekezdésének mb) alpontja]

Az érintett szervhez (pl. Nemzetgazdasági Minisztérium[46]) való beosztás gyakorlata jellemzően korlátozott időre, általában egy évre szól, mely – indokolt esetben, az OBH elnökének kezdeményezésére – ismételt OBT döntés alapján hosszabbítható meg[47].

Ehhez képest a bíró Kúriára való beosztása határozatlan időre történik. A hatáskör bővítés előtt az OBT egyetértésére nem volt szükség, a beosztásról az OBH elnöke döntött egy személyben[48]. Az OBT egyetértési jogának gyakorlása körében ez idáig egy határozat született, melyben az OBT egyetértett a Kúriára történő beosztással határozatlan időre[49].

A Bizottság javasolja az OBT számára a beosztás kapcsán is az elvek, szempontrendszerek meghatározását, amihez a kirendelési szabályozási környezet, elvi alapok – az intézmény hasonlóságára tekintettel – jó kiindulási alap lehet, fokozott figyelemmel az időtartamra és annak újragondolására.

VII.24.3. Egyetértési jog a bíró kirendeléséről szóló döntése tekintetében [Bszi. 103. § (3) bekezdésének mc) pontja]

A nemzetközi standardok egyértelműen a bírói kirendelések kivételes, átmeneti jellegét hangsúlyozzák, szigorúan elválasztva azokat a kinevezési és előmeneteli rendszerektől. A Velencei Bizottság (CDL(2021)038) és a GRECO (IV. értékelési kör, 2019) ajánlásai szerint a kirendelés csak indokolt, rövid időtartamú, szervezeti szükséglet esetén alkalmazható, és nem válhat a pályázati eljárás megkerülésének eszközévé. Az Európai Bizottság 2023–2025 közötti jogállamisági jelentései is figyelmeztetnek arra, hogy a diszkrecionális kirendelések veszélyeztethetik a merit-alapú kiválasztási rendszert, különösen a Kúrián, ahol a legitimációs mérce magasabb. Az ENCJ és a Helsinki Bizottság álláspontja szerint az átláthatóság, az objektív feltételek és az időtartam korlátozása nélkül a kirendelés gyengítheti a bírósági függetlenséget és a törvényes bíró elvét.

A források közös nevezője, hogy a kirendelések felett hatékony önigazgatási kontrollt kell gyakorolni. Az Európai Bizottság és az ENCJ külön kiemeli: a bírói tanács (Magyarországon az OBT) csak akkor töltheti be garanciális szerepét, ha döntéseihez teljes körű információt kap, és egyetértése nem pusztán formális, hanem valós ellenőrzést jelent. A Velencei Bizottság szerint a kirendelések nem érinthetik az ügyelosztást és nem befolyásolhatják a bírók karrierjét; a legfelsőbb bíróságra irányuló kirendelés kizárólag nyílt pályázattal vagy áthelyezéssel történhet.

A nemzetközi gyakorlat tehát egyértelmű irányt szab: a kirendelés maradjon szűk körben alkalmazott, ideiglenes igazgatási eszköz, amelyet átlátható eljárás, arányos időtartam és független kontroll kísér.

A kirendelésről szóló OBT döntések gyakorlata az OBT feladatellátásának hatékonysága szempontjából összességében kedvezően értékelhető: a célrendszer világos, az ügyteher-

[46] 46/2025. (IV.2.) OBT határozat
[47] 90/2023. (X.4.) OBT határozat
[48] pl. 74.E/2021. (IV.7.) OBHE határozat és 79.E/2021. (IV.15.) OBHE határozat bíró Kúriára történő beosztásáról
[49] 78/2025. (VI.11.) OBT határozat

kiegyenlítés és a szakmai fejlődés előmozdítása a döntések indokaiban is megjelenik. Változatlan, hogy a kirendelés csak tényleges szervezeti szükséglet esetén alkalmazható, arányos időtartamban, a bíró méltányos érdekeire is figyelemmel és a törvényes bíróhoz való jog érvényesülése mellett.

Az OBT egyetértése csak akkor adható meg, ha a kirendelés indoka objektív, a tartam arányos és a döntés nem a pályázati rendszer megkerülését szolgálja. A kirendelés kizárólag átmeneti eszköz lehet az ügyteher-kiegyenlítés érdekében, nem pedig tartós helyettesítési forma vagy előmeneteli ereszköz.

Az OBT gyakorlatában kedvező tendencia, hogy a kirendelések elbírálása kapcsán az előkészítő folyamatban szisztematikusan bekéri az OBH Elnökétől az érintett bíróságokra vonatkozó leterheltségi adatokat, és ezeket a döntés során figyelembe is veszi. Ez a tényalapú megközelítés növeli a hatékonyságot és az átláthatóságot. Ugyanakkor az OBH Elnök előterjesztései még nem minden esetben tükrözik teljeskörűen az OBT által elvárt adat- és indokolási mélységet.

A Bizottság ezt az irányt tartja a jövőben is fentartandónak, miszerint az OBT-nek továbbra is biztosítania kell, hogy a kirendelések célhoz kötötten, időben keretezve, átláthatóan történjenek. Ezzel a gyakorlattal az intézmény megőrizheti átmeneti, de hatékony igazgatási eszköz jellegét, amely támogatja a bírósági rendszer működési egyensúlyát. Az OBT-nek az egyetértési joga révén kulcsszerepe van abban, hogy a bíró kirendelések ne essenek ki a rendszeresített pályázati eljárások, a bírói státusz-garanciák és az igazságszolgáltatás alapelvei alól.

VII.25. Egyetértési jogot gyakorol a Kúria elnökének a kijelölés bíró hozzájárulása nélküli megszüntetéséről szóló döntése tekintetében [Bszi. 103. § (3) bekezdésének n) pontja]

E hatáskört illetően a VII.24.1. pontban írtakat tekinti a Bizottság irányadónak.

VII.26. Egyetértési jogot gyakorol az OBH elnökének és a Kúria elnökének a bírói álláspályázatot eredménytelenné nyilvánító döntése tekintetében, ha a pályázaton legalább egy, a pályázati feltételeknek megfelelő, érvényes pályázatot benyújtó, a bírói tanács rangsorában szereplő pályázó részt vett [Bszi. 103. § (3) bekezdésének o) pontja]

E hatáskört érintően a Fővárosi Törvényszék összbírói értekezlete által és a Győri Ítélőtábla összbírói értekezlete által feltett kérdések tekintetében az OBT szakbizottságot hozott létre[50], melynek eredményét 2018. április 23-ai jelentésben összegzett, melynek mellékletét képezte a bírói és a bírósági vezetői pályázatok eredménytelenné nyilvánításának eljárási menete és jogszabályi háttere című anyag. Az elemzést a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat is szükségessé tette. Így ez a feladat és szabályozási környezete OBT általi értelmezése részletesen kimunkált. Ebből kiemelendőnek tartjuk az alábbi elveket: objektív, ellenőrizhető, részletes indokok, eredménytelenség kivételes jellege, orvosolható hiba esetén megismételt eljárás. Az OBT nyomon követi az indokoltságot és a jogszabály-konform eljárást.

Egyetértés hiánya esetén a pályázat nem tekinthető eredménytelennek, így – új javaslat hiányában – automatikusan kinevezésre kerül az érvényes pályázatot benyújtó pályázó.

[50] 22/2018. (II.22.) OBT határozat

VII.27. Egyetértési jogot gyakorol az OBH elnökének és a Kúria elnökének a bírósági vezetői pályázatot eredménytelenné nyilvánító döntése tekintetében, ha a pályázaton legalább egy, a pályázati feltételeknek megfelelő, érvényes pályázatot benyújtó, a véleményező szerv, illetve véleményező szervek által támogatott pályázó részt vett [Bszi. 103. § (3) bekezdésének p) pontja]

A VII.26. pontban hivatkozott elemzés ezen tárgykörre is kiterjed.

Egyetértés hiánya esetén a pályázat nem tekinthető eredménytelennek, így automatikusan kinevezésre kerül az érvényes pályázatot benyújtó, a véleményező szervek által támogatott pályázó.

VII.28. Kötelező véleményadás a bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló igazságügyi miniszteri rendelet tervezetére [Bszi. 103. § (3) bekezdés q) pontja]

A 2023-a hatásköri bővítés egyik legjelentősebb hozadéka, hogy az OBT-t kötelező véleményadási jogkörrel ruházta fel a bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló igazságügyi miniszteri rendelet tervezetére. A kötelező véleményadás a jelen esetben azt jelenti, hogy a rendelet tervezete kapcsán megfogalmazott testületi véleménytől az igazságügyi miniszter nem térhet el.

Az OBT a 2023. július 5. napján kelt, 65/2023. (VII. 5.) OBT határozatával létrehozott egy bizottságot, amely elkészítette a KIM rendelet módosítására vonatkozó javaslatokat. A testület ezzel a bírósági álláspályázatok elbírálására vonatkozó szabályozás korszerűsítését célozta, különösen a pontozási rendszer és az értékelési elvek tekintetében. A bizottság a javaslatokat el is készítette, azt az OBT a 125/2023. (XII. 6.) számú OBT határozatával elfogadta és továbbította a jogszabályalkotás kezdeményezésére jogosult Igazságügyi Minisztérium részére, amelyre válasz nem érkezett.

Magyarország Kormánya a 2024–2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az annak végrehajtására vonatkozó intézkedési terv elfogadásáról szóló 1025/2024. (II. 14.) Korm. határozat (a továbbiakban: Kormányhatározat) 3.3 pontja értelmében felhívta az igazságügyi minisztert, hogy vizsgálja felül a bírói álláspályázatok elbírálásához szükséges szempontrendszert és az ahhoz kapcsolódó pontrendszert a szakmai tapasztalatok fokozottabb érvényesülése érdekében. A Kormányhatározat 3.4. pontja alapján pedig az ezen feladatban való közreműködésre az OBT-t kérte fel.

Mindezekre tekintettel az OBT a 2024. május 2. napján megtartott ülésén a KIM rendelet módosításának előkészítése érdekében ismételten eseti bizottság létrehozásáról határozott. Az eseti bizottság munkája során áttekintette az e tárgykörben már rendelkezésére álló, 2020. és 2023. évben beszerzett szakmai anyagokat, a jogszabály-módosítás kezdeményezéséről elfogadott 125/2023. (XII. 6.) OBT határozatot, beszerezte az OBT határozat elfogadását követő időszakra vonatkozóan a törvényszékek, ítélőtáblák, valamint a Kúria, a bírói tanácsok elnökei, a Magyar Bírói Egyesület (a továbbiakban: MABIE), a Bírósági Dolgozók Szakszervezete és a Res Iudicata – Bírák a Társadalmi Tudatosságért Egyesület állásfoglalásait, javaslatait. A javaslatokat az OBT a 32/2025. (III. 5.) számú OBT határozatával a KIM rendelet módosítását kezdeményezte az Igazságügyi Minisztériumnál, melyre válasz nem érkezett.

Az OBT a Bszi. szerinti (új) hatáskörét több alkalommal is – másodszor a Kormányhatározatban foglaltakra hivatkozva – megkísérelte gyakorolni, sikertelenül. A gyakorlati működés során ugyanis strukturális problémát jelent, hogy a Bszi. értelmében az OBT csak akkor rendelkezik kötelező véleményezési joggal, ha a rendelet módosítása már megindult. Mivel az igazságügyi kormányzat nem indította el hivatalosan a módosítást, a javaslatok jogilag nem váltották ki a kötelező véleményezési eljárást. Ez a helyzet azt eredményezi, hogy az OBT formailag nem érvényesítheti álláspontját kötelező erővel, és a javaslatok csak akkor kerülnek érdemi elbírálásra, illetve beépítésre, ha a jogalkotó önként úgy dönt, hogy megnyitja a módosítási eljárást.

A Bizottság értékelése szerint ez az állapot jogtechnikailag fenntartja a döntéshozó oldal túlsúlyát, egyúttal csökkenti a testület jogalkotási javaslattételi jogának hatékonyságát.

VII.29. Az OBT javaslattételi és egyetértési joga a képzés területén [Bszi. 103. §-ának (4) bekezdése]

VII.29.1. Javaslatot tesz a központi oktatási tervre [Bszi. 103. § (4) bekezdésének a) pontja]

Az OBT ezen javaslattételi feladatának évi rendszerességgel eleget tesz, a bírói kar szakmai fejlődését támogatva. Ez az előzetes jogosultság alakító hatású, melynek átemelt elemei az oktatási tervben megjelennek, melyet az OBT az adott évre vonatkozó tájékoztatókból ellenőriz vissza.

A javaslat figyelmen kívül hagyása esetén az OBT jelzéssel élhet.

VII.29.2. Egyetértési jogot gyakorol a bírák képzési rendszerének és a bírák képzési kötelezettsége teljesítésének szabályai tekintetében [Bszi. 103. § (4) bekezdésének b) pontja]

Az egyetértési jog ez esetben is garanciális jellegű, amely által az OBT védi a bírákra a telepített képzési kötelezettség tartalma és terjedelme tekintetében a függetlenséget, a szakmaiságot és biztosítja a terhek arányosságát. A bírák képzési rendszerének bírói tanácsok általi kontrollját, szükségességét az Európai Bizottság is hangsúlyozta.[51]

Egyetértés hiánya esetén az OBT élhet a javaslattétel és jelzés eszközével.

VII.30. Az OBT a tájékoztatás területén meghatározza az OBH elnökének az OBT felé fennálló féléves tájékoztatási kötelezettsége tekintetében a tájékoztató felépítését [Bszi. 103. §-ának (4a) bekezdése]

Az OBT több alkalommal határozta meg az OBH elnökének az OBT felé fennálló féléves tájékoztatási kötelezettsége alapján készítendő tájékoztató felépítését.[52] A jelenlegi gyakorlat szerint az OBH elnöke csak külön OBT elnöki felhívásra készíti el, illetve nyújtja be az adott félévi tájékoztatást. Célszerű és az időszerűséget támogató lenne a gyakorlat formálása akként, hogy adott félév vonatkozásában meghatározott időpontig külön felhívás nélkül tesz az OBH elnöke ezen kötelezettségének eleget az utolsó, hatályos OBT határozatban foglaltak szerint, azok figyelembevételével. A kötelezettség be nem tartása vagy lényeges tartalmi hiányossága esetén szintén a javaslattétel és jelzés eszköze alkalmazható.

[51] Rule of Law Report 2024 - Hungary
[52] 86/2023. (X.4.) OBT határozat, 187/2024. (X.16.) OBT határozat

VII.31. Az OBT ellátja a jogszabály által hatáskörébe utalt egyéb feladatokat [Bszi. 103. §-ának (5) bekezdése]

E hatáskör gyakorlása kapcsán a Bizottság nem detektált problémát.

VIII. Fejezet: Az Alkotmánybírósághoz fordulás kérdésköre

VIII.1. Az Alkotmánybírósághoz fordulás esetkörei

A 2023. évi X. törvény a Bszi. új 108/A. §-ában szabályozza az OBT Alkotmánybírósághoz fordulás jogát jogorvoslatért. E szerint a testület akkor fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha

- az OBT a 103. § (3) bekezdés q) pontja szerinti KIM rendelet tervezetét nem véleményezheti, vagy az OBT kötelező véleményétől az igazságügyért felelős miniszter eltér [Bszi. 108/A. §-ának (1) bekezdése];
- ha a Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja szerinti jogszabály tervezetének véleményezése nem volt lehetővé téve az OBT számára [Bszi. 108/A. §-ának (9) bekezdése],
- ha valamely kihirdetett jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés az OBT jogait sérti [Bszi. 108/A. §-ának (10) bekezdése].

VIII.2. A jelenlegi OBT-jogosítványok korlátai

Ez az új jogosítvány elvileg fontos jogvédelmi eszköz, a Bizottság megítélése szerint ugyanakkor a gyakorlatban súlyos korlátokba ütközik, amelyek az intézményes fellépést jelentősen akadályozzák.

VIII.2.1. A jogszabály véleményezési lehetőség korlátai

A Bszi. 108/A. § (9) bekezdés a) pontja alapján az Alkotmánybíróság az OBT kérelmére az eljárás során felfüggesztheti a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály, vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépését, ha súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése, az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme érdekében azonnali intézkedésre van szükség.

A Bszi. 108/A. § (9) bekezdés b) pontja értelmében abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy az OBT jogorvoslati kérelme megalapozott, a jogszabályt megsemmisíti.

E szabályok tényleges érvényre juttathatóság érdekében a Bszi. 103. § (4b) bekezdése rögzíti, hogy ezen körbe tartozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 60 napnak el kell telnie.

Az OBT tehát jogorvoslattal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha a Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontjának sérelmével az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabály tervezetének véleményezését nem teszik számára lehetővé. Azonban itt van jelentősége annak, hogy milyen formában került sor a jogszabálymódosítás előterjesztésére, mert az egyéni képviselői

indítvány, illetőleg képviselői csoporti indítvány vonatkozásában az egyéni képviselő, illetőleg a képviselőcsoport jogszabályt előkészítő szervezetnek nem tekinthető.

VIII.2.2. Az igazságszolgáltatást érintő Alaptörvény-módosítások vizsgálatának lehetetlensége

Az Alaptörvény-módosítások vizsgálatának lehetetlensége is probléma. A jelenlegi szabályozás alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény módosítását kizárólag eljárásjogi szempontból vizsgálhatja. Tartalmi alkotmányossági kontroll gyakorlására nincs módja – ezt az Alaptörvény negyedik módosítása 2013-ban kifejezetten kizárta.

Ez a korlátozás különösen problémás. A Bizottság álláspontja szerint az Alaptörvény módosításai sem lehetnek mentesek a jogállami alapelvek szerinti kontroll alól, különösen akkor, ha azok az igazságszolgáltatási rendszer szervezetét vagy a bírói függetlenséget érintik. Az egyéni képviselői indítványokra alapozott Alaptörvény-módosítások esetében az érdemi parlamenti vita és az intézményes kontroll lehetősége is kiüresedik.

A Bizottság értékelése szerint ez az alkotmányos védelem minimumának meggyengüléséhez vezet, és kiüresíti az OBT azon jogosultságát, amely az igazságszolgáltatási rendszer integritásának védelmét célozza, az azt érintő szabályozásokat teljeskörűen és érdemben véleményezhesse.

Emellett szóló további jogállamiasági, intézményi érvek a Bizottság álláspontja szerint:

- A bírói önigazgatás tényleges érvényesülése nem képzelhető el akkor, ha a véleményezési vagy egyetértési jog gyakorlásának szűk értelmezése és rövid határideje ellehetetleníti az alkotmányos fellépést és annak érvényesítésének nincsenek Alaptörvény szintű érvényesítési, védelmi garanciái.
- Az OBT az egyetlen, a végrehajtó hatalomtól vagy a politikai többségtől függetlenül létrehozott, a bírák által választott tagokból álló, ily módon a bírói kart reprezentáló önigazgatási intézmény.
- A jelenlegi rendszer intézményi gyengeségeket rejt, amelyeket a 2023-as reformok részben orvosoltak, de az Alkotmánybíróság előtti fellépés lehetőségének teljes kiépítésére még nem került sor, minden az igazságszolgáltatási rendszert érintő szabályozási körben, függetlenül a szabályozás megjelenési formájától- történjen az akár az Alaptörvényben. Az érdemi véleményezés és annak eredménytelensége esetén az Alkotmánybíróság előtti normakontroll igénylésének a lehetősége feltétlenül biztosítandó.

Fentiekre tekintettel a Bizottság szerint indokolt lenne ismét megnyitni az Alkotmánybíróság általi tartalmi kontroll lehetőségét az Alaptörvény-módosítások esetén is annak érdekében, hogy az Alaptörvény-módosítást a körben is vizsgálhassa felül az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény korábbi rendelkezéseivel összhangban áll-e.

VIII.2.3. Az Alkotmánybírósághoz fordulás határidejének kérdése

A jogorvoslati kérelem benyújtására a jogszabály 15 napos határidőt határoz meg attól az időponttól számítva, amikor az OBT tudomást szerez a sérelemről [Bszi. 108/A. §-ának (2) bekezdése]. A Bizottság szükségesnek tartja a 15 napos határidő 30 napra történő meghosszabbítását, figyelemmel a testületi működésre, a döntéshozatal előkészítési idejére, továbbá a szakmai indokoltságra és formai követelményekre.

VIII.2.4. Az Alkotmánybírósághoz fordulás korlátai a gyakorlatban

A 2024. január 15-i OBT-ülés jegyzőkönyvében is rögzítetten a testület nem tudott élni az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségével a 2024. decemberében elfogadott, az igazságszolgáltatást is érintő ún. salátatörvény kapcsán. Az okok között többek között az alábbiak szerepeltek:

- a jogszabályt nem kapta meg véleményezésre az OBT, mivel az egyéni képviselői indítványként került előterjesztésre;
- mivel a véleményezési jogot nem „formálisan" sértették meg (hiszen hivatalosan – szövegszerű értelmezés szerint – nem kellett megküldeni), az Alkotmánybíróság előtti fellépés eljárásjogi alapon meghiúsult;
- a 15 napos határidő eleve kivitelezhetetlenül rövid ahhoz, hogy az alapszabálya szerint működő testület (hetente ülésező, többségi döntéssel dolgozó grémium) megvizsgálja a jogsértés tényét, és indítványt fogalmazzon meg;
- az igazságszolgáltatást lényegesen érintő módosító javaslatok a központi költségvetés megalapozásáról szóló jogszabályba voltak foglalva, így a vonatkozó Alaptörvényi rendelkezés[53] kizárta az Alkotmánybírósághoz fordulást.

Kijelenthető tehát, hogy a szabályozás a jelen formájában nem biztosítja a tényleges jogvédelmet.

VIII.3. Jogszabály-módosítási és az Alaptörvény módosítására tett javaslatok az Alkotmánybírósághoz fordulás kapcsán

A Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja alapján az OBT a bíróságokat érintő jogszabály alkotásra tehet javaslatot a jogszabályalkotás kezdeményezésére jogosultnál. A fentiekben diagnosztizált problémák (15 napos határidő kivitelezhetetlensége, korlátozott beadványi jogkör, Alaptörvény-módosítás tartalmi kontroll hiánya a független igazságszolgáltatás érintettsége esetén is, a véleményezési jog szűk formai értelmezése, garanciális védelmének a hiánya) hatékonyan jogszabály-módosításokkal orvosolhatók. Annak érdekében, hogy hatékonyabbá váljon az OBT-nek a Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja szerinti véleményezési, továbbá a Bszi. 108/A. §-ban biztosított azon joga, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulhasson, az alábbi jogszabályok módosításának kezdeményezésére teszünk javaslatot.

A Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontjának módosítása

A Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontjára vonatkozóan a VII.2.5. pontban megtett, a VII.3.6. pontban kiegészített szövegszerű javaslatunkat megismételjük:

(Az OBT az általános központi igazgatás területén)
„b) ***az Alaptörvény bíróságokat érintő rendelkezéseinek módosítására,*** *a bíróságokat érintő jogszabály alkotására****, illetve módosítására*** *tehet javaslatot a jogszabályalkotás kezdeményezésére jogosultnál, valamint véleményezi – az önkormányzati rendeleteket kivéve –*

[53] Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés

az Alaptörvény igazságszolgáltatási rendszert érintő módosításainak tervezetét, *az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabályok tervezetét,* ***törvényjavaslatokat, valamint módosító javaslatokat,*** *”*

A Bszi. 103. §-ának kiegészítése egy új (4c)-(4f) bekezdéssel

A Bszi. 103. §-a – a VII.2.5. pontban megtett, a VII.3.6. pontban kiegészített szövegszerű javaslatunkat megismételve – a következő (4c)-(4f) bekezdéssel egészülne ki:

„(4c) Amennyiben az OBT az Alaptörvény bíróságokat érintő rendelkezéseinek módosítására, valamint a bíróságokat érintő jogszabály alkotására, illetve módosítására tesz javaslatot, a jogszabályalkotás kezdeményezésére jogosult a javaslat kézhezvételétől számított hatvan napon belül köteles annak érdemi figyelembevételéről vagy mellőzéséről írásbeli indokolt választ adni az OBT-nek.

(4d) Azon az Alaptörvény igazságszolgáltatási rendszert érintő módosítás-tervezetek, az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabálytervezetek, törvényjavaslatok, valamint módosító javaslatok esetében, amelyeket az OBT az (1) bekezdés b) pontja alapján véleményez, az illetékes miniszter, az országgyűlési képviselő, illetve az Országgyűlés tárgyaló bizottságai és a Törvényalkotási bizottság a vélemény kézhezvételétől számított hatvan napon belül köteles annak érdemi figyelembevételéről vagy mellőzéséről írásbeli, indokolt választ adni.

(4e) Az OBT-nek az (1) bekezdés b) pontja, valamint a (3) bekezdés q) pontja szerinti véleményezésre 30 napot kell biztosítani.

(4f) A (4c) és (4d) bekezdés szerinti választ nyilvánosan közzé kell tenni a minisztérium, a tárgyaló bizottság, valamint az OBT honlapján. *”*

A Bszi. 108/A. § (2) bekezdésének módosítása

Indokoltnak tartjuk a Bszi. 108/A. § (2) bekezdésének módosítását annak érdekében, hogy az OBT a jelenleg hatályos szabályozás szerinti, a jogszabály kihirdetését követő 15 nap helyett 30 napon belül fordulhasson jogorvoslattal az Alkotmánybírósághoz.

A Bszi. 108/A. § (2) bekezdése az alábbiak szerint módosulna:

„(2) A jogorvoslati kérelmet a rendelet kihirdetését követő ~~*15*~~***30*** *napon belül kell előterjeszteni.”*

A Bszi. 108/A. §-ának kiegészítése egy új (11) bekezdéssel, valamint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjának módosítása

Indokolt lehet a Bszi. 108/A. §-ában meghatározott okok kiegészítése egy negyedik lehetőséggel, amely szerint az OBT az igazságszolgáltatást érintő jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatát is kezdeményezhetné az Alkotmánybíróságnál. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság nem eljárásjogi szempontból (határidők megtartása, véleményezési jog megsértése), hanem érdemben vizsgálná, az adott jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangját.

A Bszi. 108/A. §-a az alábbi (11) bekezdéssel egészülne ki:

*„**(11) Az OBT kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát, valamint a kihirdetéstől számított 30 napon belül az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartásának vizsgálatát.**”*

A Bszi. ilyen irányú módosítása ugyanakkor felveti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja módosításának szükségességét is, mégpedig oly módon, hogy a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa mellett az OBT számára is lehetővé váljon a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának kezdeményezése.

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja az alábbiak szerint módosulna:

(Az Alkotmánybíróság)
*„e) a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész**, az Országos Bírói Tanács** vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját;”*

IX. Fejezet: A bírósághoz fordulás kérdésköre

IX.1. A bírósághoz fordulás esetkörei

A 2023. évi X. törvény a Bszi. új 108/B. §, 108/C. és 108/E. §-ában szabályozza, hogy az OBT milyen esetekben fordulhat a bírósághoz jogorvoslatért. E szerint

- ha valamely szervezet, illetve személy az OBT-nek a 103/A. §-ban biztosított jogán alapuló megkeresését elutasítja vagy a 103/A. §-ban meghatározott határidőn belül nem teljesíti azt, az OBT mint felperes a hozzáférés biztosítása iránt pert indíthat a megkeresett szervezet, illetve személy mint alperes ellen a megkeresés elutasításának közlésétől vagy a megkeresés teljesítésére nyitva álló határidő lejártától számított 15 napon belül. [Bszi. 108/B. §-ának (1) bekezdése];
- az OBT mint felperes a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) szerint mulasztási pert indíthat, az OBH vagy a Kúria mint alperes ellen az OBT-vel szemben fennálló, törvényben meghatározott kötelezettség elmulasztása miatt. A keresetlevelet a kötelezettség teljesítésére rendelkezésre álló határidő lejártától számított 15 napon belül kell előterjeszteni. Ha a kötelezettség teljesítésére törvény nem határoz meg határidőt, az OBT a perindítást megelőzően észszerű határidő megadásával felhívja a kötelezettet a törvényben meghatározott kötelezettsége teljesítésére. [Bszi. 108/C. §-ának (1) bekezdése],
- Az OBT közigazgatási perben megtámadhatja az OBH-nak vagy a Kúriának az OBT törvényben meghatározott jogának figyelmen kívül hagyásával hozott egyedi döntését, a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó általános hatályú rendelkezését vagy normatív utasítását. A keresetlevelet a Bszi. 108/E. §-ának (1) bekezdése szerinti igazgatási cselekmény közzétételtől – ennek hiányában a tudomásszerzéstől – számított 15 napon belül kell benyújtani a bíróságnál [Bszi. 108/E. §-ának (1) és (3) bekezdései].

A per mindhárom esetben a Fővárosi Törvényszék hatáskörébe és kizárólagos illetékességébe tartozik [Bszi. 108/B. §-ának (3) bekezdése, 108/C. §-ának (2) bekezdése, valamint Bszi. 108/E. §-ának (2) bekezdése].

IX.2. A bírósághoz fordulás határidejének kérdése

A jogorvoslati kérelem benyújtására a jogszabály mindhárom esetben 15 napos határidőt határoz meg [Bszi. 108/B. §-ának (1) bekezdése, 108/C. §-ának (1) bekezdése és 108/E. §-ának (2) bekezdése]. A Bizottság szükségesnek tartja a 15 napos határidő 30 napra történő meghosszabbítását, figyelemmel a testületi működésre, a döntéshozatal előkészítési idejére, továbbá a szakmai indokoltságra és formai követelményekre.

IX.3. Jogszabály-módosítási javaslatok a bírósághoz fordulás kapcsán

A Bszi. 108/B. § (1) bekezdésének módosítása

Indokoltnak tartjuk a Bszi. 108/B. § (1) bekezdésének módosítását annak érdekében, hogy az OBT a jelenleg hatályos szabályozás szerinti 15 nap helyett 30 napon belül fordulhasson jogorvoslattal a Fővárosi Törvényszékhez.

A Bszi. 108/B. § (1) bekezdése az alábbiak szerint módosulna:

*„(1) Ha valamely szervezet, illetve személy az OBT-nek a 103/A. §-ban biztosított jogán alapuló megkeresését elutasítja vagy a 103/A. §-ban meghatározott határidőn belül nem teljesíti azt, az OBT mint felperes a hozzáférés biztosítása iránt pert indíthat a megkeresett szervezet, illetve személy mint alperes ellen a megkeresés elutasításának közlésétől vagy a megkeresés teljesítésére nyitva álló határidő lejártától számított ~~15~~**30** napon belül.”*

A Bszi. 108/C. § (1) bekezdésének módosítása

Indokoltnak tartjuk továbbá a Bszi. 108/C. § (1) bekezdésének módosítását annak érdekében, hogy az OBT a jelenleg hatályos szabályozás szerinti 15 nap helyett 30 napon belül fordulhasson jogorvoslattal a Fővárosi Törvényszékhez.

A Bszi. 108/C. § (1) bekezdése az alábbiak szerint módosulna:

*„(1) Az OBT mint felperes a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) szerint mulasztási pert indíthat, az OBH vagy a Kúria mint alperes ellen az OBT-vel szemben fennálló, törvényben meghatározott kötelezettség elmulasztása miatt. A keresetlevelet a kötelezettség teljesítésére rendelkezésre álló határidő lejártától számított ~~15~~**30** napon belül kell előterjeszteni. Ha a kötelezettség teljesítésére törvény nem határoz meg határidőt, az OBT a perindítást megelőzően észszerű határidő megadásával felhívja a kötelezettet a törvényben meghatározott kötelezettsége teljesítésére.”*

A Bszi. 108/E. § (3) bekezdésének módosítása

Végezetül indokoltnak tartjuk a Bszi. 108/E. § (3) bekezdésének módosítását annak érdekében, hogy az OBT a jelenleg hatályos szabályozás szerinti 15 nap helyett 30 napon belül fordulhasson jogorvoslattal a Fővárosi Törvényszékhez.

A Bszi. 108/E. § (3) bekezdése az alábbiak szerint módosulna:

*„(1) A keresetlevelet az (1) bekezdés szerinti igazgatási cselekmény közzétételtől – ennek hiányában a tudomásszerzéstől – számított ~~15~~**30** napon belül kell benyújtani a bíróságnál.”*

IV. CÍM

AZ OBT MŰKÖDÉSÉT ÉRINTŐ KÉRDÉSEK

X. Fejezet: AZ OBT belső működésének szabályai és gyakorlata a hatékonyság szempontjából

Az OBT hatékony és átlátható működése nem csupán a külső jogállami szerepvállalás, hanem a belső testületi munka minősége szempontjából is alapvető fontosságú. A testület nem pusztán jogokat gyakorló szerv, hanem saját működésében is önreflexív, strukturált és következetes intézményként kell, hogy megjelenjen.

A Bizottság a következőkben azokat a területeket gyűjti össze, ahol belső szervezeti és működési kultúra fejlesztése szükséges, egyúttal javaslatokat is megfogalmazva.

A testületi működés során különösen fontos a Tanács elnöke szerepének helyes értelmezése: az elnök *vezeti* a Tanácsot, de nem irányítja. Az elnöki szerep nem hatalmi, hanem koordinációs természetű. Nem értelmezhető alá-fölérendeltségi viszonyként a tanácstagokkal szemben.

A Bszi. alapján a tanácstagok jogosultak és kötelesek is részt venni a testület munkájában. A részvétel nem formális jelenlétet, hanem aktív közreműködést jelent, amelynek előfeltétele a megfelelő tájékoztatás, érdemi napirendi javaslattétel lehetősége és véleményformálás lehetősége, gyakorlása.

X.1.Tanácskozási joggal résztvevők jelenléte és aktivitása

A Bizottság meglátása szerint fontos cél, hogy az OBT testületi ülései valóban aktív fórumként szolgáljanak az igazságszolgáltatási szervezetrendszert érintő problémák megvitatására.

Az OBT ülései lehetőséget adnak a jogászi hivatásrendek képviselőinek – így a legfőbb ügyésznek, a Magyar Országos Közjegyzői Kamara elnökének, valamint a Magyar Ügyvédi Kamara elnökének – az OBT tevékenységében való részvételre, problémafelvetésre és párbeszédre az igazságszolgáltatást érintő közös ügyekben.

Az OBT ülésein a bírák érdekvédelmi és érdekképviseleti szervezetei mellett további civil szervezetek tanácskozási joggal történő részvétele is a jogszabály által biztosított lehetőség, amellyel a Tanács a transzparencia és a társadalmi vita érdekében élhetne.

Az OBT hiába törekszik arra, hogy az Igazságügyi Minisztériummal való kapcsolattartás és párbeszéd elsődleges fórumát az OBT ülések képezzék a kormányzattal egyeztetett témák transzparenciájának biztosítása érdekében, ugyanis az Igazságügyi Minisztérium 2025. január 15. óta nem tesz leget a tanácskozási joggal történő részvételi kötelezettségének.

X.2. Tagi aktivitás és az állandó bizottságok felállításának szükségessége

A Bizottság véleménye szerint a testületi működés megerősítéséhez fontos:

- a tagi jogkörök gyakorlásának tényleges biztosítása,
- állandó szakbizottságok létrehozása, valamint

- a regionális jelenlét és információgyűjtés.

X.2.1. Tagi jogkörök gyakorlásának tényleges biztosítása

- Az információkérés és adatkérés jogát a Bszi. 112. § (1) bekezdése biztosítja, ám a válaszadásra vonatkozó 15 vagy 30 napos határidő törvényi rögzítése szükséges.
- Ezen körben Bszi. 112. § (1) bekezdésének módosítására javaslat.

X.2.2. Állandó szakbizottságok létrehozása

A működés hatékonyságát a feladat megosztás is tudja segíteni 3–5 fős állandó tanácsi bizottságok létrehozásával, amelyek előkészítik a vonatkozó anyagokat és a tagi részvételt is mélyítik, aktivizálják:

- Nemzetközi kapcsolatok bizottsága – ENCJ, CEPEJ, európai partnerekhez kapcsolódó egyeztetések, részvétel.
- Jogszabály-véleményezési bizottság – tervezetek elemzése, értékelése, szakmai álláspont formálása, kialakítása.
- Létszám- és munkateher figyelő bizottság – a Bszi. 103. § (2) bekezdés ba) és bb) pontjai alapján.

Ez utóbbi kiemelten fontos, mivel:

- a bírói és igazságügyi alkalmazotti létszám meghatározásában érdemi tanácsi szerep van;
- a munkatehermérés adatlapjai, módszertana, és azok bírósági, ügyszakos bontása is érdemi követést és előkészítést igényel.

A Bizottság ezért javaslatot tesz arra, hogy ne csak egyedi előterjesztések kapcsán, hanem folyamatos, országos és regionális szinten figyelje az OBT a munkateher és létszámhelyzet alakulását, jelenleg közvetlen, illetve naprakész információja a tanácstagok szolgálati helye szerinti bíróságokról van, amely információ hiányos, így elégtelen.

X.2.3. Regionális jelenlét és információgyűjtés

Javasolja a Bizottság az évenkénti összbírói értekezleteken való részvétel meghatározásának a célját. A protokolláris célon túl a tanácsi hatáskörök szerinti tájékozódás, információszerzés előtérbe helyezése strukturáltan, visszakereshetően (emlékeztető) az aktuális, országos információk érdekében. Ugyanezen célból javasolt annak megfontolása, rendszeresítése, hogy a tanács, szintén 2-2 tag közreműködésével az összbírói értekezletekkel nem érintett második félévekben egy alkalommal minden törvényszéki és ítélőtáblai vezetői értekezleten részt vegyen, melynek kifejezett célja lehet az OBT tájékoztatása feladatai megfelelő ellátása érdekében. (ősz–tél folyamán). Mindkét formában megvalósuló regionális találkozáson (összbírói értekezlet, vezetői értekezlet) meglátásunk szerint indokolt, hogy az OBT az alábbiakra törekedjen:

- az adott évre vonatkozó anyagi és humán erőforrások alakulása,
- ügyforgalmi és létszámadatokat gyűjtése,
- közvetlen kommunikáció kialakítása az igazgatási vezetéssel, MABIE területi képviselőivel,

Ezáltal a Tanács valós idejű és területileg teljes képet kap a bírósági rendszer működéséről.

Ennek a felvetésnek a jogalapját a Bszi. 103/A. § (1) bekezdése teremti meg a bíróságok igazgatásával kapcsolatos valamennyi dokumentumhoz, információhoz és adathoz való hozzáférés által.

X.3. Működést segítő SzMSz-módosítások

A Bizottság támogatandónak tartja az SzMSz felülvizsgálatát és módosítását az alábbi területeken:

- Elektronikus határozathozatal egyszerűsítése, gyorsabb eljárási szabályokkal (különösen sürgős esetekben).
- Rendkívüli ülések elektronikus formában (pl. Teams) való összehívásának szükség esetén rugalmasabb szabályozása, gyakorlati próbája, rendszeresebb alkalmazása.
- Döntésekhez kapcsolódó lényeges dokumentumok megtárgyalást követő feltöltése a honlapra, a jegyzőkönyv vagy az összefoglaló mellékleteként – a bírák és a nyilvánosság tájékozottságának biztosítása érdekében.

X.4. Belső kommunikáció és döntési kultúra

A hatékony testületi működés elválaszthatatlan a tisztességes és őszinte kommunikációtól. A Tanács működésében ezért elvárható a döntést befolyásoló tagi érvek nyilvánossága, megismerhetősége, az érdemi tájékoztatás a tanácson belüli munkáról, az, hogy minden tagnak lehetősége legyen strukturált álláspont kifejtésére, a testület kollektív felelősséggel működjön – kerülve az alá-fölérendeltségi viszonyokat és az informális "egyeztetések" eredménye is rögzített legyen pl. emlékeztető vagy munkaértekezlet – SzMSz-ben megfelelően szabályozva.

Ez a fejezet tehát nemcsak a hatékonyság technikai szintjéről szól, hanem a Tanács belső kultúrájának, demokratikus működésének és kollektív felelősségvállalásának megerősítését célozza.

XI. Fejezet: A tagi összetétel áttekintése a hatékonyság szempontjából

XI.1. A Kúria elnökének különleges pozíciója

Elöljáróban megjegyzendő, hogy a Kúria jelenlegi elnökét az OBT negatív véleménye ellenére választották meg: a 15 fős testület 14:1 arányban utasította el az előterjesztést, vagyis az elnök jelölését egyetlen választott bíró sem támogatta.[54]

A Bizottság álláspontja szerint a Kúria elnökének az OBT-tagi minőségével összefüggésben jelentős aggályok fogalmazhatók meg.

A jelenlegi szabályozás alapján, amíg az Országgyűlés nem választ új Kúria elnököt hivatali ideje leteltével, a korábbi Elnök hivatalban marad, és ezáltal automatikusan tagja marad az

[54] 120/2020.(X. 9.) OBT határozat

OBT-nek is. A mandátum időtartamának törvényi meghatározása – mint korlát – így nem valós, kontroll vesztéssel is jár.

Azzal, hogy a Kúria elnöke betölti a Tanács tagja és a Kúria Elnöke szerepét érdekkonfliktus keletkezik, hiszen ez két, nem szükségszerűen azonos érdekű pozíciót jelent.

A Kúria elnökének mai helyzete nem feltétlen összeegyeztethető a Tanácsi érdekvédelemmel, bírói önigazgatással.

Itt megemlítendők a nemzetközi kritikák, ENCJ állásfoglalások is. Utóbbi deklarálta, hogy a bírói tanácsok függetlensége és pártatlansága különösen sérül, ha valamely tisztség viselői automatikusan vesznek részt tagként. A 2024-es jogállamisági jelentés szintén megemlíti, hogy a Kúria elnökével kapcsolatos hatalmi koncentráció érdemi fékek nélküli működést eredményezhet. Bár a Velencei Bizottság megengedőbb a Legfőbb Bírói Fórum Elnöke hivatalbóli tagságával kapcsolatosan ezt a magyar szabályozási környezetben nem látjuk elfogadhatónak a bemutatott érvek mentén.

A Bszi. 103. § (3) bekezdése szerint az OBT kötelező véleményt ad a Kúria elnökének törvényi megfelelőségéről (függetlenség, integritás, feddhetetlenség, pártatlanság). Azonban amennyiben az elnök mandátuma lejártával nincs új jelölt ez a kötelezettség nem gyakorolható. Ez szintén érdemi kontrollhiányt jelent, és elszámoltathatósági deficithez vezet.

A bírósági szervezet központi igazgatásban a jelenlegi szabályozás szerint közreműködő legfőbb bírói testület, az OBT jelenleg egy állandó és 14 választott bíró tagból áll. A Kúria elnökének testületi tagságát a szervezeti törvényen túl – a 2013. október 1. napján hatályba lépő Ötödik kiegészítése óta – példátlan módon az Alaptörvény is deklarálja.[55]

A Kúria elnökének a testületben tagi minőségben történő részvétele különösen ellentmondásos annak fényében, hogy a Bszi.-hez fűzött miniszteri indokolás több alkalommal is kiemeli, hogy a szervezeti reform részeként megalkotott új szabályozás egyik legjelentősebb eredménye, hogy szakít azzal a korábbi igazgatási modellel, amelyben a központi igazgatás vezetőjének és a legfőbb szakmai vezető személye azonos, elősegítve ezzel azt is, hogy *„a Kúria elnöke – az egész bírósági rendszert érintő igazgatási feladatok alól mentesülve – hatékonyabban tudja szervezni a megnövekedett hatáskörű legfőbb bírói szerv munkáját, és koncentráltan foglalkozhat a jogegység tekintetében a Kúriára háruló kötelezettségek teljesítésével.”*

Hangsúlyozandó, hogy e jogalkotói célkitűzés egyebekben teljes mértékben összhangban állónak tekinthető az OBH létrehozásával összefüggésben kialakult azon helyzettel, amelynek következtében a Kúria elnökének a bírósági szervezet központi igazgatásában betöltött szerepe lényegében megszűnt.

Mindezek mellett felvetődik a kérdés, hogy a Kúria elnöke – önmagában azon ténynél fogva, hogy a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja – megfelel-e a bíróságok központi igazgatásában szerepet játszó bírósági vezetőkkel szemben támasztott szigorú jogállami követelményeknek?

Magyarország bírái az ítélkezési tevékenységüket – az Alaptörvényben, sarkalatos törvényekben, valamint egyéb szabályozásokban meghatározottak szerint – függetlenül,

[55] Alaptörvény 25. Cikk (6) bekezdése

pártatlanul és részrehajlás mentesen végzik, személyükben feddhetetlenek, integritásuk megkérdőjelezhetetlen. Munkájuk során a látszatát is kerülniük kell annak, hogy bárkinek kedveznek, eljárásuk és döntésük pártos vagy előítéleten alapul; mindezek mellett tartózkodniuk kell a törvényhozó és végrehajtó hatalomhoz fűződő szükségtelen kapcsolatoktól és befolyásoktól, azzal, hogy az e követelményeknek való megfelelésüknek mindenki számára nyilvánvalónak kell lennie.

A bírákkal szemben támasztott fenti szempontoknak fokozottan érvényesülnie kell szervezeti szinten is, e körben biztosítani szükséges, hogy a bírósági szervezet igazgatásában – különösen annak központi igazgatásában – részt vevő vezetők, valamint testületek, illetve nyilvánvalóan azok tagjai maradéktalanul rendelkezzenek a tisztségük betöltéséhez szükséges függetlenséggel, feddhetetlenséggel, pártatlansággal és integritással.

A bíróság szervezeti függetlenségének követelményét alapelvi szinten deklarálja az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala által 2023. évben kiadott, *A bírói függetlenségről és elszámoltathatóságról szóló ajánlások* (a továbbiakban: az EBESZ Varsói ajánlása) című dokumentum is, amelynek I. rész 1. pontja szerint *„A teljes igazságszolgáltatás függetlenségének védelmében betöltött szerepük fényében a létrehozott bírói tanácsoknak és önkormányzati szerveknek maguknak is függetleneknek és pártatlanoknak kell lenniük.”*

Adódik tehát a kérdés, hogy vajon mennyiben feleltethető meg e szigorú követelményeknek a jelenlegi szabályozás, amely szerint a Kúria elnöke – aki a törvényhozó hatalom általi megválasztása folytán a bírák közvetett felhatalmazását sem élvezi – teljes jogú tagja, sőt, állandó tagja a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágtól független bírósági szervezet központi igazgatásban közreműködő legfőbb bírói testületnek? Különös tekintettel arra, hogy a már hivatkozott EBESZ Varsói ajánlás az I. rész 2. pontjában a bírói tanácsok összetételének meghatározása során határozottan a bíró tagok bírák általi választásának igényét priorálja.

Mindezeken túl kiemelendő az is, hogy az OBT – jóllehet viszonylag szűkebb körben, de – a Kúria elnökének egyes igazgatási tevékenységei felett is felügyeleti jogot gyakorol[56], amely tény következményeként a Kúria elnökének OBT-tagi minősége önmagában összeférhetetlenséget megalapozó körülmény.

Összességében megállapítható tehát, hogy az OBT összetételére vonatkozó jelenlegi szabályozás – azzal, hogy a Kúria elnökét tagi (ráadásul a bírák által saját maguk közül választott további tagokhoz képest a bírák akaratától függetlenül fennálló állandó tagi) minőséggel ruházza fel – nemcsak, hogy semmilyen indokkal nem alátámasztható, de ezen felül:

- teljes mértékben ellentétes az igazságszolgáltatás szervezeti reformjával kapcsolatos – a folyamatosan növekedő hatáskörű legfőbb bírói szerv munkájának hatékonyabb szervezése, valamint a jogegység tekintetében a Kúriára háruló kötelezettségek koncentráltabb teljesítése érdekében a Kúria elnökének a bíróságok központi igazgatási feladatok alóli mentesítését célzó – jogalkotói szándékkal;
- nem feleltethető meg aggálymentesen a bírósági szervezet önigazgatásában – különösen a központi igazgatásában – részt vevő testületekkel, illetve azok tagjaival szemben

[56] Bszi. 103. § (3) bekezdés n)-p) pontjai

támasztott nemzetközi jogállamisági kritériumoknak, valamint hazai elvárásoknak; továbbá

- az OBT-t a Kúria elnökének egyes igazgatási tevékenységeit érintően (egyetértési jogot magába foglaló felügyelete révén) megillető hatáskörre tekintettel ab ovo összeférhetetlenséget megalapozó helyzetet teremt;
- az előre nem vetített élettartamú pozíciója alááshatja a testület politikamentességét és akadályozza a tisztán választott képviselet kialakulását.

Elvitathatatlan ugyanakkor, hogy a legfőbb bírósági szervként a bíróságok szakami tevékenységét irányító Kúria, s annak elnöke kiemelt szerepet tölt be az igazságszolgáltatásban, hangsúlyozott szerepét jól mutatja – egyebek mellett – az is, hogy a Bszi. a Kúria elnökére vonatkozó rendelkezéseket az egyes bíróságok vezetéséről és igazgatásáról szóló részében, ugyanakkor (a miniszteri indokolásában ehelyütt is hangsúlyozottan szakmai vezető szerepének kiemelése céljából) a bírósági vezetőkre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó alcímtől élesen elkülönítve, külön alcímben szabályozza.

A Kúria elnökének ezen kiemelt szerepe nyilvánvalóan önmagában indokolja a bírósági szervezet központi igazgatásában közreműködő legfőbb bírói testület tevékenységében való részvétel lehetőségének biztosítását, ugyanakkor célszerű megfontolás tárgyává tenni a jelenlegi szabályozás olyan irányú módosítását, amelyben a Kúria elnökének a testületben betöltött szerepe az OBH elnökéhez hasonló – tanácskozási jogosult – pozícióra korlátozódik, szem előtt tartva azt is, hogy az OBT az OBH elnökéhez hasonlóan a Kúria elnökének egyes igazgatási tevékenységei felett is felügyeletet gyakorol.

Annak indokoltságát, hogy a Kúria elnökének a személyét érintően olyan szabályozás kívánatos, amely az OBT-vel összefüggő kapcsolatát az OBH elnökkel azonos megítélés alá helyezi, az igazgatási tevékenységeik feletti testületi kontroll gyakorlásán túlmenően alátámasztja az a jelenlegi szabályozás is, amely lehetővé teszi, hogy az OBT választott bíró tagjait megválasztó küldöttértekezleten – az OBH elnökéhez hasonlóan, jelölési és szavazati jog nélkül – részt vehet és felszólalhat.[57]

A fenti cél megvalósulása az Alaptörvény 25. cikk (6) bekezdésének, továbbá a Bszi. 88. § (3) valamint 106. § (1) és (2) bekezdéseinek a módosítását igényli.

Az Alaptörvény 25. cikk (6) bekezdése az alábbiak szerint módosulna:

„(6) Az Országos Bírósági Hivatal elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. Az Országos Bírósági Hivatal elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Országos Bírói Tanács ~~tagja a Kúria elnöke, további~~ tagjait sarkalatos törvényben meghatározottak szerint a bírák választják.”

A Bszi. 88. § (3) bekezdése a következők szerint módosulna:

*„(3) Az OBT létszáma 15 fő. Tagjai: ~~a Kúria elnöke, továbbá 14~~**15** bíró.”*

[57] Bszi. 98. §-ának (4) bekezdése

A Bszi. 106. § (1) és (2) bekezdése az alábbiak szerint módosulna:

„(1) Az OBT ülése a bírák számára nyilvános, kivéve, ha az OBT zárt ülés tartását rendeli el. Az ülésen tanácskozási joggal részt vesz az OBH elnöke, ***a Kúria elnöke,*** *az igazságügyért felelős miniszter, a legfőbb ügyész, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, a Magyar Országos Közjegyzői Kamara elnöke, az OBT elnöke és a tanácskozási joggal részt vevők által meghívott eseti szakértő, továbbá az OBT elnöke által meghívott civil és egyéb érdek-képviseleti szervezet képviselője. Az OBT ülésén jegyzőkönyvvezető vesz részt.*

(2) Az OBT ülésén – akadályoztatása esetén – az igazságügyért felelős minisztert államtitkár, az OBH elnökét az OBH bíró elnökhelyettese, ***a Kúria elnökét a Kúria elnökhelyettese,*** *a legfőbb ügyészt legfőbb ügyész helyettes, a Magyar Ügyvédi Kamara elnökét elnökhelyettes, a Magyar Országos Közjegyzői Kamara elnökét elnökhelyettes helyettesíti.”*

XI.2. A Kúria bíráinak diszkriminált helyzete

A bírósági önigazgatás alapelve, hogy a bírák aktív és passzív választójoguk gyakorlásával részt vehessenek képviseleti testületekben. Az azonban, hogy a Kúria elnöke hivatalból a Tanács tagja, megfosztja a Kúria bíróit a saját képviselőjük megválasztásának lehetőségétől.

Lényeges aggályként jelentkezik, hogy bár az új igazgatási modell létrehozásával összefüggő jogszabályokhoz fűzött miniszteri indokolás külön kiemeli, hogy az OBT létszámának és összetételének az új szabályozás szerinti meghatározása biztosítja, hogy a testületben valamennyi bírósági szint bírái megjelenjenek, a jogalkotó semmilyen magyarázatot nem ad arra, hogy a választható tagok (és póttagok) sorából miért zárja ki a Kúria bíráit. A jelenlegi szabályozás következménye ezáltal egy olyan – a Kúria bíráit a passzív választójoguktól megfosztó, ily módon súlyosan diszkriminatív – rendszer, amely kizárja, hogy a legfőbb bírósági szerv bírái a bírósági szervezet központi igazgatásában közreműködő legfőbb bírói testület tagjává (vagy póttagjává) váljanak.

A Kúria bíráit érintő hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölése érdekében megfontolandó a jelenlegi szabályozás akként történő módosítása, amely – az ítélőtáblai szinten ítélkező bírákhoz hasonlóan, azzal megegyező számban – biztosítja azt, hogy az OBT-nek (a Kúria elnökén kívüli, választott) kúriai bíró tagja (és póttagja) is legyen, teljesítve ezzel a bírósági szervezet központi igazgatásában közreműködő legfőbb bírói testülettel szemben megfogalmazott azon alapvető kritériumot, hogy abban valamennyi bírósági szint bírái megjelenjenek.

Fontos külön kiemelni, hogy az OBT egy önigazgatási intézmény, amelyből következik, hogy a bírói szervezetrendszer tagjainak meg kell adni a jogot, hogy bármelyikük választható legyen bármelyik ítélkezési szintről. A jelenlegi rendszer ezzel a Kúria esetében teljesen szembemegy. Ez az anomália arra vezet, hogy a Kúria tagjai nem választhatók képviselőként az OBT-be, miközben ez minden bírót és a bíróságok minden szintjét egyformán megillető jog kell legyen.

A Bizottság ezért javasolja, hogy a jövőben a Kúria is választott taggal rendelkezzen a testületben, állandó, hivatalbóli tagság nélkül.

A fenti cél megvalósulása a Bszi. 88. § (4) bekezdésének, 91. § (1) és (2) bekezdéseinek, valamint 92. §-ának a módosítását igényli.

A Bszi. 88. § (4) bekezdése az alábbiak szerint módosulna:

*„**(**4) Az OBT ~~14~~**15** bíró tagját a bírák küldöttértekezlete a küldöttek közül titkosan, szavazattöbbséggel választja meg.”*

A Bszi. 91. § (1) és (2) bekezdései az alábbiak szerint módosulnának:

*„(1) Az OBT tagjait megválasztani jogosult küldöttértekezlet a küldöttek közül az OBT bíró tagjává **1 kúriai,** 1 ítélőtáblai, 6 törvényszéki és 7 járásbírósági bírót választ.*

*(2) A küldöttértekezlet az OBT bíró tagjainak megválasztásával egyidejűleg a küldöttek közül ~~14~~**15** bírót – a szavazatoknak megfelelő, a szavazategyenlőséget kizáró sorrend meghatározásával – póttaggá választ az (1) bekezdésben foglaltaknak megfelelően.”*

A Bszi. 92. §-a az alábbiak szerint módosulna:

*„92. § Ha a póttagok létszáma 5 alá csökkent és az OBT zavartalan működése vagy a 91. § (1) bekezdésben meghatározott felső határok érvényesülése nem biztosítható, a póttagok létszámát – új választás tartásával – ~~14~~**15** főre kell kiegészíteni.”*

XI.3. Összeférhetetlenségi szabályok

XI.3.1. Az OBH elnök munkáltatói jogköre tanácstag felett

Annak igénye, hogy a bírósági szervezet központi igazgatásában közreműködő legfőbb bírói testület választott bíró tagjai az ún. ítélkező bírák, és ne a bíróságok igazgatásában résztvevő csúcsvezetők (a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesi és kollégiumvezetői, valamint az ítélőtáblák és a megyei bíróságok elnöki, elnökhelyettesi és kollégiumvezetői tisztségét betöltő személyek) közül kerüljenek ki, már az OIT működése kapcsán felmerült. Ennek megfelelően a régi Bszi. 2011. március 1. napján hatályba lépő módosítása már rendelkezett arról, hogy a Tanácsban a bírósági felsővezetők száma az 5 főt – sem tagi, sem póttagi minőségben – nem haladhatja meg.[58]

A módosítás célja világos és egyértelmű: azon – nyilvánvaló összeférhetetlenséget eredményező, ily módon egyértelműen nemkívánatos – helyzet elkerülése, hogy az OIT választott bíró tagjai olyan bírósági felsővezetők közül kerüljenek ki, akik felett az ellenőrzést, illetve a munkáltatói jogokat maga a testület gyakorolja.

E célkitűzés ugyanakkor a fenti szabályozásnak megfelelő formájában megrekedt, ugyanis ezt követően az OBT tagjait illetően sem a Bszi., sem az azt jelentősen módosító 2023. évi X. törvény nem határozott meg hasonló korlátozásokat, annak ellenére sem, hogy mind a bírósági szervezet (köztük maga az OBT), mind a bírósági érdekképviseleti szerv, a MABIE részéről jelentősnek mondható igény mutatkozott arra, hogy a szabályozás a testületbe választható bíró tagok (és póttagok) közül zárja ki az OBH elnökének kinevezési jogkörébe tartozó, általa ellenőrzött bírósági (igazgatási) vezetőket (az ítélőtáblai és a törvényszéki elnököket és elnökhelyetteseket, valamint kollégiumvezetőket).

[58] régi Bszi. 35. § (4) és (5) bekezdései

Ehelyütt is kiemelendő az EBESZ Varsói ajánlása, amely az I. rész 2. pontjában a bírói tanácsok összetétele kapcsán lényegében elvárásként fogalmazza meg a testület tagjává választott bírósági elnökök vonatkozásában a bírósági elnöki tisztségükről való lemondást.

A jelenlegi szabályozási környezet megengedi azt a helyzetet, hogy az OBT tagja lehet olyan bíró, aki olyan bírósági vezetői beosztásban van, hogy felette az OBH elnöke gyakorolja a munkáltatói jogokat, amibe többek között beletartozik az adott személy kinevezése, illetve a felmentése, jutalmazás és fegyelmi jogkörök gyakorlása, továbbá igazgatási utasításokkal való ellátás a működés keretei között.

Ez a helyzet összeférhetetlenségi aggályokat vet fel, mivel a Tanács tagja egy olyan személy befolyása alatt áll, akinek működését maga a testület ellenőrzi. Így kialakulhat egy kettős lojalitási helyzet: a tag bírónak egyszerre kellene képviselnie az OBT és a bírói kar autonóm érdekeit és megfelelnie a munkáltató elvárásainak.

A Bizottság értékelése szerint az ilyen jellegű helyzetekben nem elégséges védelem a bírói hivatásra, etikára való hivatkozás vagy az általános függetlenségi normák segítségül hívása. A gyakorlatban ezek a lojalitási konfliktusból eredő helyzetek rejtett vagy belső visszafogottsághoz vezethetnek, különösen vitás vagy érzékeny döntések esetén (pl. OBH-elnöki tájékoztató elfogadása, kinevezési gyakorlat véleményezése, költségvetési kérdések, központi igazgatás ellenőrzése során igazából bármely kérdés ide tartozhat).

A testület megítélése szerint nem az igazgatási gyakorlat, tapasztalat biztosítása a tanácsban az elsődleges cél, hanem az ítélkező bírói jelenlét dominanciája, amely biztosítja a bírói függetlenség szemszögéből történő rendszerkontrollt.

Ez a célkitűzés a jogalkotói céllal, értelmezéssel is találkozik, hiszen a Bszi. 90.§ (2) bek. e) pont szerint nem választható az OBT tagjává – többek között – aki a Pp. szerinti hozzátartozói kapcsolatban áll az OBH elnökével, a Kúria, az ítélőtábla és a törvényszék elnökével, elnökhelyettesével. Amennyiben a hozzátartozó vonatkozásában fennáll az összeférhetetlenség, akkor ez az összeférhetetlenség nyilván irányadó kell, hogy legyen arra a személyre is akire tekintettel a hozzátartozó kizárt, jelen esetben az ítélőtábla, törvényszék elnökére. A Kúria elnök hozzátartozójának kizártsága is alátámasztja magának a Kúria elnökének is az OBT tagsággal való összeférhetetlenségét.

XI.3.2. A jogalkotói szándék: ítélkező bíró, mint tanácstag

A törvényhozó a Bszi.-ben kimondottan mentesíti a tanácstag bírákat ítélkezési feladataik többsége alól, annak érdekében, hogy tanácsi feladataikat teljeskörűen elláthassák. Ez is azt tükrözi, hogy a jogalkotó ítélkező bírákra számít a Tanácsban, nem pedig vezetői, igazgatási funkcióban lévő személyekre, akik napi szinten gyakorolják a regionális, helyi igazgatást, amely munka nem csökkentett, így a tanácsi munkára jóval kevesebb idő fordítható.

Ebből az is következik, hogy az igazgatási tapasztalat nem elsődleges, olyan nyomós érv a tanácstagság mellett – eddigi tapasztalat alapján (pl. négy oldalú megállapodás tanács általi aláírása) a Bizottság véleménye szerint ez a fajta szemlélet gyengítheti az autonóm, kontrollszemléletű működést.

Mindezekre tekintettel a Bizottság javaslatot tesz az összeférhetetlenségi szabály újragondolására.

XI.3.3. Jogszabály-módosítási javaslatok az összeférhetetlenség kapcsán

A Bizottság értékelése alapján szükséges a jelenlegi összeférhetetlenségi szabályok felülvizsgálata a következő szempontok alapján:

- az érdemi bírói függetlenség védelme érdekében olyan szabályozás szükséges, amely teljesen kizárja a munkáltatói, értékelési vagy fegyelmi függőséget a testületi kontrollal megbízott tanácstag és a központi igazgatás között;
- az OBT tagja nem lehet olyan bíró, aki felett az OBH elnöke munkáltatói jogkört gyakorol;
- a Bizottság meggyőződése, hogy az igazgatási tapasztalat jelenléte a Tanácsban ismereti szinten előny, ugyanakkor kockázat is lehet – hiszen az OBT legfontosabb feladata nem a végrehajtó igazgatásban való részvétel, hanem annak független ellenőrzése. A tanácsi munka sikerének záloga az ítélkező bírói szemlélet dominanciája, melyből a testület integritása és függetlensége is táplálkozik;
- ugyanezek indokok mentén a Tanács hatékonysága és funkciója szerinti működése érdekében biztosítani kell, hogy az OBT elnöke elnökhelyettese ne lehessen a Bszi. 118. § (1) bekezdés a)-d) pontja szerinti bírósági vezető.

Bszi. 89. § (2) bekezdésének módosítása

A Bszi. 89. § (2) bekezdése az alábbiak szerint módosulna:

„89. § (2) Az OBT elnökét és elnökhelyettesét az OBT tagjai maguk közül – a (2a) bekezdésben foglalt kivétellel – 3 évre választják. Az elnöki és az elnökhelyettesi tisztségre az OBT bármely tagja jelöltet javasolhat. Az OBT a jelöltek közül titkos szavazással, egyszerű többséggel választja meg az elnököt és az elnökhelyettest. ***Az elnöki és elnökhelyettesi tisztséget nem töltheti be a 118. § (1) bekezdés a)-d) pontja szerinti bírósági vezető.*** *A szavazás eredményét az OBT határozatban rögzíti. Szavazategyenlőség esetén az OBT megismételt szavazást tart. Az OBT elnöke és elnökhelyettese újraválasztható.”*

A Bszi. 89/B. § (1) bekezdése az alábbi e) ponttal egészülne ki:

(Az OBT elnökének és elnökhelyettesének megbízatása megszűnik:)
*„****e) a 118. § (1) bekezdés a)-d) pontja szerinti bírósági vezetővé történő kinevezéssel.****”*

Bszi. 90. § (2) bekezdésének h) ponttal történő kiegészítése

A Bszi. 90. § (2) bekezdése az alábbi h) ponttal egészülne ki:

(Nem választható az OBT tagjává az,)
*„****h) aki felett a munkáltatói jogkört az OBH elnöke gyakorolja.****”*

XI.4. A tagi jogfolytonosság biztosításának szükségessége

XI.4.1. Az újraválaszthatóság kizártságának problémája

Az OBT jelenlegi szabályozása szerint a tagokat hat évre választják, és az újraválaszthatóság kizárt. Ez a megoldás bár a függetlenséget kívánja erősíteni, ugyanakkor komoly hátrányokkal járhat a testületi működés szempontjából. A teljes tagság hatéves időszakonként történő

egyidejű lecserélődése szükségszerűen maga után vonja a testületi tudás, intézményi memória és gyakorlati tapasztalat teljes elvesztését. Az újonnan megválasztott tagok számára jelentős beletanulási időszak szükséges, amely ideig a testület hatékonysága és kezdeményezőkészsége is csökkenhet.

Ez a jelenség kockázatot jelent az OBT alkotmányos szerepének érdemi gyakorlására, különösen a bíróságok központi igazgatásával szembeni kontroll tekintetében. E probléma az elmúlt időszakban élesen megmutatkozott: a testületi működésnek ciklusról ciklusra újra kell építenie a kapcsolati és tudásbázisát.

A Bizottság álláspontja szerint indokolt lenne, hogy – a bírói kar más választott vezetőihez hasonlóan – az OBT tagjai egyszeri alkalommal újraválaszthatók legyenek. Ez az egyszeri újraválaszthatóság biztosítaná, hogy a hatéves ciklus végén a testület legalább részben képes legyen megtartani a szerzett tudást, tapasztalatot és intézményi folytonosságot, és egyben megelőzné, hogy egy teljesen új, adott esetben tapasztalatlan testület kezdje el működését.

A jelenlegi szabályozás ugyanis csak az egyszeri tagságot engedi, és ezzel a bírói önigazgatás megerősítését célzó bővített hatáskörök hatékony gyakorlását is korlátozza. A Bizottság által javasolt módosítás – az egyszeri újraválaszthatóság biztosításával – megfelelő egyensúlyt teremtene a függetlenségi, frissülési elvárások és a testületi tudás megőrzése között.
Ugyanakkor további megoldási javaslat lehet:

- az újraválasztható tagok számának meghatározása,
- rotációs rendszerban mindig csak a tagok 1/3-a vagy fele cserélődik.

XI.4.2. Jogszabály-módosítási javaslat a tagok újraválaszthatósága érdekében

Bszi. 90. § (2) bekezdés g) pontjának módosítása

A fenti indokok alapján javasoljuk a Bszi. 90. § (2) bekezdés g) pontjának módosítását az alábbiak szerint:

(Nem választható az OBT tagjává az,)
*„g) aki korábban már **kétszer** tagja volt az OBT-nek.”*

XI.5. A transzparencia és az ellenállóképesség növelése

A testület hatékony működése tárgykörben indokoltnak tartjuk megemlíteni a transzparencia és az ellenállóképesség növelése fontosságának magyarországi aspektusait is.
Az ellenállóképesség a bíróságok szemszögéből különös jelentőséggel bír. Az ENCJ az utóbbi években egyre gyakrabban hangsúlyozza a bíróságok ellenállóképességének (resilience) növelését, mert azt látja, hogy a bírói függetlenséget és a jogállamiságot számos országban közvetlen vagy közvetett nyomás fenyegeti.

Az ellenállóképesség növelésének fontosságát több szempont is indokolja, amelyek az alábbiak.

- Jogállamiság védelme rendszerszinten: az ellenálló bíróságok képesek következetesebb módon megőrizni függetlenségüket, még akkor is, ha politikai, gazdasági vagy

társadalmi nyomás nehezedik rájuk. Ez a jogállami egyensúly fenntartásának alapfeltétele.

- Külső befolyás kivédése: egyes tagállamokban tapasztalható a végrehajtó hatalom túlzott befolyásának kísérlete (pl. kinevezési rendszerek, fegyelmi eljárások, költségvetési eszközök révén). Az ellenállóképesség növelésével a bírósági rendszer intézményesen és egyénileg is képes ezeknek ellenállni.

- Válsághelyzetek kezelése: a pandémia, a digitális átállás vagy akár geopolitikai feszültségek (pl. migrációs válság, háború) megmutatták, hogy a bíróságok működése gyorsan sérülékennyé válhat. Az ellenálló igazságszolgáltatás válságban is biztosítja a joghoz jutást.

- Társadalmi bizalom fenntartása: a polgárok bizalma abban, hogy a bíróságok képesek pártatlanul és hatékonyan működni, a demokratikus legitimáció alapja. Az ellenálló bíróság nem nyújtja az összeomlás jeleit külső nyomás vagy krízis hatására, hanem kiszámíthatóan védi az alapjogokat.

- Bírói közösség megerősítése: az ENCJ hangsúlyozza, hogy a bíráknak szakmai közösségként is szükségük van támogatási mechanizmusokra (pl. képzés, pszichológiai és szervezeti támogatás), hogy a nyomásgyakorlások, nehézségek ellenére megőrizzék integritásukat és bátorságukat.

- Európai értékek védelme: az EU alapszerződéseiben rögzített értékek (jogállamiság, emberi jogok, demokrácia) csak akkor maradnak érvényesek, ha a tagállami bíróságok képesek az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítására.

Ezen tárgykörnek az alábbi hazai adottságok adnak különös súlyt: az igazságszolgáltatásban is megfigyelhető intézményi feszültségek, a jogállamisági viták továbbá a politikai nyomás kérdése. Az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Velencei Bizottság is többször kifogásolta a magyar igazságszolgáltatás függetlenségének sérülékenységét. Ezek a nemzetközi viták rámutatnak, hogy a bíróságok ellenálló képessége nem elméleti kérdés, hanem a jogállamiság gyakorlati feltétele.

Ide sorolhatók továbbá a gyakori jogszabályi változások és az ez általi kiszámíthatatlanság, jogbizonytalanság. Az utóbbi években rendszeresek a gyors és átfogó igazságügyi törvénymódosítások, amelyek előtt az OBT (sem az igazságszolgáltatás további szereplői) nem tud élni az érdemi véleményadás lehetőségével. A bíróságok ellenállóképessége azért is fontos, mert ezekhez a változásokhoz úgy kell alkalmazkodniuk, hogy közben ne csorbuljon a függetlenségük és a jogbiztonság.

A bíróságokkal szembeni közbizalom erősítéséhez szükséges, hogy a bírói tevékenység során meglévő alapvető pártatlanságot és befolyásmentességet a közvélemény, a társadalom így is lássa (transzparencia). Ha a közvélemény ezt érzékeli, akkor az közvetlenül növeli a demokratikus intézmények legitimitását.

Ma Magyarországon azért különösen fontos a bíróságok ellenállóképességének növelése, mert az intézményi viták, a politikai nyomásgyakorlás és a folyamatos jogszabályi változások közepette ez egy nyomatékos biztosíték arra, hogy a bíróságok megőrizzék függetlenségüket, a társadalom bizalmát és az uniós normáknak való megfelelést.

XI.6. A bírói függetlenség és az elszámoltathatóság kérdése

A bírói függetlenség védelme és biztonsága érdekében a témához tartozónak tekintette a Bizottság az elszámoltathatóság kérdését. Az ENCJ igen régóta hangsúlyozza, hogy e két fogalom kéz a kézben jár, egymástól elválaszthatatlan, mégis az elszámoltathatósággal kevésbé foglalkozunk, és kevésbé látjuk át fontosságát. Röviden összefoglalva az elszámoltathatóság azért fontos az OBT számára, mert:

- erősíti a bírói függetlenség társadalmi legitimitását,
- növeli a közbizalmat a bíróságok iránt,
- illeszkedik az európai értékrendbe,
- Magyarországon hozzájárul a bírói önigazgatás hitelességének megőrzéséhez.

Részletesebben kifejtve, az elszámoltathatóság relevanciája az alábbiakban érhető tetten:

A hagyományos értékek szerint a bírói függetlenség és az elszámoltathatóság egymást kiegészítő, nem pedig egymást kizáró követelmények. Az elszámoltathatóság növeli a bírósági szervezet társadalmi elfogadottságát, és hozzájárul ahhoz, hogy a függetlenséget ne öncélúnak, hanem a közbizalom érdekében működő értéknek tekintsék.

A bírói hatalom legitimációját is erősíti. A bírói függetlenség a hatalmi ágak elválasztásának és a jogállamiságnak alapja. Ugyanakkor a bírói hatalom is egyfajta közhatalom-gyakorlás, amely demokratikus jogállamban nem létezhet ellenőrzés nélkül. Az elszámoltathatóság biztosítja, hogy a bírói hatalom gyakorlása átlátható, ellenőrizhető és a társadalom felé indokolható legyen.

Segíti a közbizalom megőrzését. A bírói függetlenség csak akkor töltheti be valódi funkcióját, ha a társadalom bízik a bíróságok pártatlanságában és tisztességében. Az elszámoltathatóság – például etikai szabályok, átlátható kiválasztási és előléptetési mechanizmusok, teljesítményértékelés, fegyelmi eljárások révén – a bírói integritás látható garanciáját adja.

Ugyanakkor fontos a függetlenség és elszámoltathatóság közötti egyensúly. Ha hiányzik az elszámoltathatóság, a bírói függetlenséget könnyen érheti az a kritika, hogy az felelősség nélküli privilégium, ami alááshatja a bírói hatalom legitimitását. Ha viszont a függetlenséget háttérbe szorítják az elszámoltathatóság javára, akkor a bírák döntéseire politikai vagy társadalmi nyomás nehezedhet, ami szintén a jogállamiság gyengüléséhez vezet.

Magyarországon az elmúlt években gyakori vita tárgya a bírói függetlenség helyzete. Ebben a kontextusban az OBT-nek különösen fontos megmutatnia, hogy a függetlenség mellett az elszámoltathatóság intézményes és tényleges biztosítékait is képviseli. Ez a kettős hangsúly erősítheti az OBT szerepét mind a hazai közéletben, mind az európai igazságügyi hálózatban.

A transzparenciát, az ellenállóképességet és az elszámoltathatóságot is erősítik az eddigi bizottsági javaslatok, további szabályozásuk és ez által gyakorlati megvalósításuk mélyíthető a következő pontban elemzett Stratégiai célkitűzések keretrendszerébe ágyazva.

XI.7. A Tanácsi stratégia támogatása

Általánosságban azt lehet mondani, hogy minden szervezetnek érdemes, illetve indokolt, hogy előre meghatározott stratégiája legyen. Ez biztosítja a tudatos, hosszú távú irányítást, és

megelőzi a sodródást a rövid távú kényszerek vagy változó külső hatásokkal szemben. A stratégia iránytű és keret is egyben. Meghatározza, hová akar eljutni a szervezet, és milyen eszközökkel, elvekkel teszi ezt. Segít elkerülni a szétszórt és az ad hoc döntéshozatalt.

Támogatja az erőforrások hatékony felhasználását, a kapacitások (pénzügyi, emberi, időbeli, stb.) ugyanis végesek. A stratégia kijelöli a prioritásokat, így a szervezet nem aprózódik szét, tud oda összpontosítani, ahol a legnagyobb hatást érheti el, illetve ahol a leginkább szükséges.

Segíti az egységes működést. A szervezet tagjai számára közös célokat és értékeket ad, ami növeli az együttműködést és a szervezeti kultúra stabilitását. A stratégia keretében a szervezet figyelemmel kísérheti a külső változásokat (pl. jogszabályok, társadalmi igények), és előre kidolgozhatja a válaszait, így kevésbé válik kiszolgáltatottá.

Egy világos stratégia lehetővé teszi, hogy időről időre megítélhető, mérhető legyen, jó irányba halad-e a szervezet, teljesülnek-e a célok, indokoltak-e a döntések. A stratégia biztosíthatja a külső szemlélők, a közvélemény számára, hogy a szervezet nem ötletszerűen, hanem tudatosan, átlátható módon tervezi a feladatait, amely bizalomhoz, átláthatósághoz vezet.

Az OBT esetében is a stratégia szükségessége a fenti általános okokra épül, de vannak további speciális, a bírósági önigazgatásból és a demokratikus jogállami szerepből fakadó indokok is, hogy küldetését ne csak reaktív módon, hanem tudatosan, következetesen és kiszámíthatóan teljesítse a bírói függetlenség, a társadalmi bizalom és a nemzetközi normák erősítése érdekében.

Ide tartozik a jogállami funkció megerősítése. Az OBT a bírói függetlenség alkotmányos garanciájaként is értelmezhető, így egy világos stratégia hitelesíti, hogy következetesen, átlátható célok mentén végzi feladatát. Növeli az intézményi súlyt és tekintélyt. Az OBT szerepköréből fakadóan kerülhet konfliktushelyzetbe más szervekkel. Egy stratégia erősítheti az OBT érdekérvényesítő képességét, és növelheti bel- és külföldi szereplők bizalmát.

Egy rögzített stratégia biztosítja az intézményi folytonosságot, a hosszú távú következetességet. A stratégia világossá teheti, hogy az OBT milyen területekre fókuszál. Az ENCJ és más nemzetközi szervezetek rendszeresen értékelik a nemzeti bírói tanácsokat. Egy átgondolt stratégia megerősítheti, hogy az OBT megfelel a függetlenség, elszámoltathatóság és minőség standardjainak. Fontos az erőforrások fókuszálása, a stratégia segít abban, hogy a Tanács a legfontosabb kérdésekre koncentráljon.

Tekintettel arra, hogy az OBT hároméves Stratégiai Tervének kidolgozása, megtárgyalása és tanács általi elfogadása folyamatban van, a Bizottság ezen a területen további javaslatot nem fogalmaz meg, hanem üdvözli és messzemenőkig támogatja azt.

V. CÍM

N E M Z E T K Ö Z I K I T E K I N T É S

XII. Fejezet: A bírákat érintő jogalkotás során alkalmazandó elvek (soft law)

A Velencei Bizottság 2022. márciusi, Rómában tartott összefoglalója (*Shaping Judicial Councils to Meet Contemporary Challenges*) a bírákat érintő jogalkotás alapvető elveit és az ehhez kapcsolódó európai soft law normákat tekinti át. A Velencei Bizottság álláspontja szerint nincs egységes modell a bírói önigazgatás intézményi kereteire, azonban a közös európai standard az, hogy a bírói függetlenség biztosítása érdekében a döntéshozatali folyamatokat – különösen a kinevezés, előléptetés, fegyelmi eljárás és igazgatás területén – független testületre kell bízni. E testületnek, a bírói tanácsnak olyan pluralista és kiegyensúlyozott összetétellel kell rendelkeznie, amely garantálja, hogy a döntések szakmai szempontok alapján születnek, ugyanakkor kizárják mind a politikai befolyást, mind a korporatív önvédelem veszélyét.

A Velencei Bizottság a soft law dokumentumok – így a Miniszteri Bizottság Recommendation CM/Rec (2010)12 ajánlása, az Európai Bírói Charta (1998) és az ENSZ Alapelvek a bírói függetlenségről (1985) – alapján hangsúlyozza, hogy a bírói tanácsok összetételében legalább a tagok fele legyen bíró, akiket saját kollégáik választanak. Ugyanakkor a kizárólag bírókból álló testületek önmagukban nem elégségesek, mert az önkormányzati jelleg könnyen önvédelmi, „zárt" működést eredményezhet. Ennek ellensúlyozására szükség van a nem bíró tagok – ügyvédek, akadémikusok, civil társadalom képviselői – bevonására, akik a közérdek és a társadalmi legitimáció szempontját erősítik. A parlamenti vagy végrehajtói szerepvállalás azonban csak korlátozott lehet: a kinevezésekhez vagy jelölésekhez legalább kétharmados többség, illetve ellenzéki részvétel biztosítása ajánlott annak érdekében, hogy a politikai befolyás ne torzítsa a testület összetételét és működését.

A Velencei Bizottság következetes értelmezése szerint a bírákat érintő jogalkotásnak és intézményi reformoknak tehát minden esetben az érdemalapúságon, az átláthatóságon és az elszámoltathatóságon kell nyugodnia. A döntéshozatali folyamatok nyilvánossága, az indokolási kötelezettség és az integritásvizsgálat mechanizmusai együttesen biztosítják, hogy a bírói tanács valóban a függetlenség garanciája, és ne a politikai vagy szakmai önérdek eszköze legyen. E soft law alapelvek – a Velencei Bizottság szóhasználatával – nem pusztán technikai, hanem alkotmányos jelentőségű normák, amelyek minden bírói rendszert érintő jogalkotás során irányadók az európai demokratikus jogállam követelményei szerint.[59]

Az európai standardok szerint e jogalkotás kapcsán a bírói kart valódi és érdemi módon kell bevonni a konzultációba. A bírák által adott visszajelzést minden, őket érintő jogszabálytervezet esetén megfelelő módon kell mérlegelnie a végrehajtó és a törvényhozó hatalomnak.

Ha elfogadják a bírák véleményét, az üdvözlendő. Ha viszont elutasítják azt, a bíróságnak meg kell tudnia ismerni az ellenérveket, hogy miért utasították el a nézeteiket.

[59] https://www.venice.coe.int/files/judiciary_councils_compilation.pdf

Az ENCJ számos alkalommal megerősítette a Varsói Nyilatkozatban rögzített elvet, a „Compendium on Councils for the Judiciary" (2021 októberi) dokumentuma szerint *„Létfontosságú, hogy az igazságszolgáltatás, az Igazságszolgáltatási Tanácsok – különösen a bírák és ügyészek – minden reformterv kialakításának és végrehajtásának minden szakaszában részt vegyenek. Ez biztosítja a bírói függetlenséget, és azt, hogy a reformok hatékonyak és bizalmat keltőek legyenek."*

A Bírák Európai Tanácsadó Testülete (CCJE) 2021-ben kiadott 24. számú véleménye szerint *„A CCJE megerősíti álláspontját, miszerint a Parlamenti tárgyalások vagy jogalkotási lépések előtt az Igazságszolgáltatási Tanáccsal minden olyan politikáról, jogszabálytervezetről vagy javaslatról konzultálni kell, amely az igazságszolgáltatást érinti (például a bírói függetlenséget), vagy amely csökkentheti az állampolgárok igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésének garanciáját."*

Ez tehát az európai elméleti működési modell a végrehajtó és a törvényhozó hatalom részéről a bírói hatalom felé.

Az OBT tagja az ENCJ-nek, idén januárban, miután az OBT tájékoztatta az ENCJ-t egy a magyar igazságszolgáltatást érintő törvénytervezettel kapcsolatos súlyos problémáról, az ENCJ delegációja Budapestre látogatott. Találkoztak az OBT-vel, az OBH-val, az igazságügyi miniszterrel és két, a magyar bírákat képviselő egyesülettel. A látogatást követően az ENCJ Igazgatótanácsa nyilatkozatot adott ki, amelyben az alábbi megállapításokat tette:
„(1) Nem történt megfelelő konzultáció sem az OBT-vel, sem a bírákkal a törvénytervezettel kapcsolatban.
(2) Az ENCJ standardjaitól függetlenül, a magyar jog szerint az OBT-nek joga van véleményezni a jogszabály-módosításokat.
(3) Az, hogy a törvényt egyéni képviselői indítványként nyújtották be, teljesen meghiúsította a magyar jog által biztosított garanciákat és a konzultációs elveket.
(4) A konzultációnak érdeminek kell lennie."

Az ENCJ nyilatkozatában megfogalmazta, hogy *„A konzultáció során lehetőséget és kellő időt kell biztosítani a bíráknak arra, hogy megismerjék a javaslatokat és kapcsolódó anyagokat, érdemben megvitassák azokat, és megalapozott véleményt tudjanak kialakítani a tervezett változásokról."*

Az EBESZ Demokratikus Jogalkotásról szóló irányelvei hasonló elveket fogalmaznak meg. A 25. pont szerint *„A konzultációk során beérkező véleményeket gondosan, egyenlően és arányosan kell értékelni, és a kezdeményező intézménynek érdemi és minőségi visszajelzést kell adnia minden közvita eredményéről, beleértve a javaslatok elfogadásának vagy elutasításának világos indoklását."*

Azért, hogy elkerülhető legyen a formális konzultáció, fontos lenne, hogy a végrehajtó vagy a törvényhozó hatalom érdemben megindokolja a bírák számára, miért nem fogadja el az álláspontjukat a tervezett jogszabályról.

A fentiekből nyilvánvalóan következik, hogy a bírói függetlenség fenntartása érdekében a bíráknak proaktívnak kell lenniük. Az igazságszolgáltatási / bírói tanácsokat ez a kötelesség hatványozottan terheli, egyfajta folyamatos készenlétben kell állniuk a jogaik megsértésének veszélye esetén, majd azonnal, határozottan és világosan kell reagálni a fenyegetésekre, bárhonnan is érkezzenek.

XIII. Fejezet A bírói tanácsok szerepe más uniós országokban

A Bírói Tanácsok Európai Hálózata (European Network of Councils for the Judiciary – ENCJ) keretében működő bírói tanácsok fő feladata a bírói függetlenség védelme, az igazságszolgáltatás átláthatóságának és elszámoltathatóságának előmozdítása, valamint a jogállami alapelvek biztosítása.

A 2025-ös rigai nyilatkozat kiemeli, hogy *„A bírói tanácsoknak készen kell állniuk arra, hogy bátran és szakszerűen reagáljanak minden olyan körülményre, amely a bíróságok függetlenségét és az igazságszolgáltatás integritását veszélyezteti. [...] A stratégiai gondolkodás és a társadalmi kommunikáció aktív eszközként kell, hogy megjelenjen a tanácsok működésében."*

Az ENCJ stratégiája alapján a bírói tanácsok a jogállamiság védelmének letéteményesei. Ennek része a jogalkotás, igazgatás, fegyelmi kontroll és képviseleti működés szakmai, független keretek között történő ellátása, felügyelete, véleményezése.

XIII.1. Hatáskörök, függetlenségi garanciák, választás módja, tagság

A bírói tanácsokra vonatkozó nemzetközi standardok – így az ENCJ és az OSCE/ODIHR Varsói Ajánlásai (Warsaw Recommendations, 2023) – világosan megfogalmazzák a hatáskörök és szervezeti működés minimumkövetelményeit:

- A bírói tanács tagjainak többségét választott bírók kell, hogy adják.
- A tanács legyen független a végrehajtó hatalomtól, különösen kinevezési, fegyelmi és költségvetési kérdésekben.
- A testület működése legyen transzparens és reprezentatív, figyelembe véve nemi, életkori és ítélkezési szint szerinti sokszínűséget.
- A döntéshozatal és működés során legyen biztosítva az elszámoltathatóság és a nyilvánosság.

Számos európai országban (pl. Spanyolország, Olaszország, Hollandia) a tanácsok kiterjedt hatáskörrel rendelkeznek a bírák kiválasztása, értékelése, áthelyezése, fegyelmi felelősségre vonása, valamint a bíróságok igazgatása terén.

XIII.2. Alkotmánybírósági jogkörök és alkotmányvédelmi mechanizmusok

Az Alkotmánybíróságok szerepe – különösen a jogállamiság fenntartásában – központi jelentőségű több tagállamban. A Velencei Bizottság (Venice Commission) és az ENCJ értékelései alapján:

- Több országban (pl. Németország, Spanyolország) az Alkotmánybíróság tartalmi kontrollt gyakorol az alkotmánymódosítások felett is.
- Ahol ez nem biztosított, ott legalább intézményes előzetes konzultációs mechanizmus létezik.
- A tanácsok jogállami funkcióit sok helyütt kiegészíti a bírósági szervezetről és igazságszolgáltatásról szóló törvényekben biztosított kontrolljogkör (pl. Franciaországban a Conseil Supérieur de la Magistrature szerepe).

Magyarországon ezekhez képest a bírói tanács mozgástere – különösen az Alaptörvény-módosítások és az AB-fordulás lehetősége tekintetében – jelentősen szűkebb.

XIII.3. A stratégiai működés, mint garanciális elem

Az ENCJ és más európai szervezetek ajánlásai szerint a bírói tanácsok működésének kiszámíthatósága és megerősítése érdekében elengedhetetlen a közép- és hosszú távú stratégiai tervezés.

Az ENCJ 2022–2025 közötti stratégiája három pillérre épül:

- bírói tanácsok intézményi megerősítése,
- a függetlenség és felelősségvállalás közötti egyensúly,
- a jogállamiság értékeinek támogatása európai szinten.

A 2025. évi európai jogállamisági jelentés is alátámasztja, hogy Magyarország esetében az átláthatóság és elszámoltathatóság terén van fejlődési tér.

A Bizottság értékelése szerint a magyar OBT működési keretei között is szükség lenne egy:

- hároméves stratégiai terv megalkotására, cél- és feladatstruktúrával,
- amely lefedi a tanácsi fő tevékenységeket (pl. véleményezés, javaslattétel, kontrollfunkciók, kommunikáció, átláthatóság, tájékoztatás),
- ENCJ stratégia, nemzetközi standardok, jó gyakorlatok átemelése,
- és amelynek éves nyomon követése, értékelése biztosíthatná a működés minőségi garanciáit.

Az ENCJ 2026–2029-es Rigai közgyűlésen elfogadott stratégiája az európai igazságszolgáltatási tanácsok együttműködésének és a jogállamiság védelmének megerősítését célozza. Fő célja, hogy erősítse és védje a bírói függetlenséget, fejlessze az elszámoltathatóság és minőség rendszerét, valamint elősegítse a digitális átállást és a közös európai bírói kultúra kialakulását.

A stratégia három fő pillére:

- A jogállamiság védelme és a bírói függetlenség támogatása, beleértve gyors reagálású mechanizmusokat a jogállamiságot érintő fenyegetések esetén, valamint az uniós intézményekkel való szoros együttműködést.
- A digitális átalakulás támogatása – etikai és gyakorlati iránymutatások kidolgozása az AI és az informatikai rendszerek bírósági alkalmazására, a kiberbiztonság és adatvédelem erősítése mellett.
- Kölcsönös bizalom és európai bírói kultúra építése – a legjobb gyakorlatok megosztásával, közös párbeszédekkel és szakmai csoportokkal.

Az ENCJ értékei között szerepel a bátorság, függetlenség, integritás, bizalom, együttműködés és tisztelet, valamint a „stakeholder-centrikus” megközelítés.

A Bizottság meglátása szerint az ENCJ stratégiájából több elem beépíthető az OBT stratégiájába is:

Jogállamisági és függetlenségi védőmechanizmusok:

- Az OBT-nek is érdemes formális gyors reagálású eljárást kidolgozni a bírói függetlenséget érintő támadások esetére, hasonlóan az ENCJ „solidarity action" rendszeréhez.
- Célszerű rendszeres kommunikációt kialakítani az EU-s és nemzetközi szervekkel (pl. CCJE, CEPEJ, Venice Commission).

Digitális igazságszolgáltatás fejlesztése: az OBT-nek stratégiai szinten kell foglalkoznia a mesterséges intelligencia, adatvédelem és kiberbiztonság bírósági alkalmazásával.

Minőség, elszámoltathatóság és bizalom: az ENCJ-féle függetlenség–elszámoltathatóság–minőség (I-A-Q) modell adaptálható: például bírói önértékelési rendszerek, felhasználói elégedettségi mérések, rendszeres párbeszéd a társadalommal.

Európai bírói kultúra és kommunikáció: az OBT-n belül érdemes ösztönözni a nemzetközi tapasztalatcserét, közös tematikus munkacsoportok létrehozását, és a társadalom felé történő nyitott kommunikációt, hogy nőjön a bíróságokba vetett közbizalom.

Lényegében az ENCJ stratégia modern, európai szemléletű mintát kínál: egy együttműködő, digitálisan felkészült és elszámoltatható, mégis független igazságszolgáltatás képét, amelyet a magyar OBT saját viszonyaira szabva fokozatosan átvehet.

XIII.4. A jogszabály-alkotás kezdeményezési hatáskör áttekintése egyes európai államokban

A bírói önigazgatás intézményes modellje az európai államokban eltérő formát ölt, ugyanakkor közös jellemző, hogy a bírói tanácsoknak érdemi befolyással kell bírniuk a bírósági szervezetet érintő szabályozásra és igazgatásra. A nemzetközi összehasonlítás jól szemlélteti, hogy a magyar szabályozás jelenleg miért tekinthető hiányosnak.

XIII.4.1. Spanyolország – Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)[60]

A spanyol bírói tanács, a Consejo General del Poder Judicial (a továbbiakban: CGPJ) alkotmányos szerv, amelynek feladata a bírói függetlenség biztosítása, valamint a bírák kinevezésével, előléptetésével és fegyelmi felelősségre vonásával kapcsolatos döntések meghozatala. A CGPJ sajátossága, hogy a jogalkotási folyamatban is érdemi szereppel bír: a kormány és a parlament köteles kikérni a CGPJ véleményét minden olyan törvényjavaslatnál, amely a bírósági szervezetet érinti. A CGPJ véleménye nem kötelező erejű, ugyanakkor a figyelmen kívül hagyása politikai és szakmai következményekkel jár, mivel a parlamentnek nyilvánosan indokolnia kell, ha eltér a tanács álláspontjától. Ez a rendszer biztosítja, hogy a bírói önigazgatás intézménye ne formális, hanem tényleges tényező legyen a jogalkotásban.

XIII.4.2. Olaszország – Consiglio Superiore della Magistratura (CSM)[61]

Az olasz Consiglio Superiore della Magistratura (a továbbiakban: CSM) szintén alkotmányos szerv, amely az olasz igazságszolgáltatás egyik legfontosabb intézménye. Az olasz alkotmány 104. cikke alapján a CSM független a végrehajtó hatalomtól, és kulcsszerepe van a bírói kar igazgatásában. Az igazságszolgáltatást érintő törvényjavaslatokat a CSM kötelezően

[60] Spanyol alkotmány 122. cikk; a Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) jogállása.
[61] Olasz alkotmány 104–107. cikk; Consiglio Superiore della Magistratura (CSM).

véleményezi, állásfoglalásait pedig a parlamenti viták során rendszeresen mérlegelik. Bár a véleménye nem kötelező erejű, a politikai döntéshozóknak nyilvánosan indokolniuk kell, ha attól eltérnek. Ez a rendszer garantálja, hogy a CSM tényleges befolyással bírjon a jogalkotási folyamatra, anélkül, hogy felborítaná a hatalmi ágak közötti egyensúlyt.

XIII.4.3. Franciaország – Conseil Supérieur de la Magistrature[62]

A francia Conseil Supérieur de la Magistrature jogkörei szűkebbek, mint az olasz vagy spanyol tanácsé, de a bírósági szervezetet érintő törvényjavaslatok esetén itt is fennáll a konzultációs mechanizmus. A kormány köteles kikérni a tanács véleményét, és bár attól eltérhet, döntését indokolni kell, amely indokolás a nyilvánosság számára is hozzáférhető. Ez a kötelező konzultáció erősíti a transzparenciát, és lehetővé teszi, hogy a bírói önigazgatás véleménye ne sikkadjon el.

XIII.4.4. Lengyelország – Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) [63]

A lengyel Krajowa Rada Sądownictwa példája jól mutatja, milyen következményekkel járhat a bírói önigazgatás politikai befolyás alá vonása. A 2017–2018-as reformok során a KRS tagjainak kinevezési mechanizmusát átalakították, így a politikai hatalom döntő befolyást szerzett a testület felett. Az Európai Unió Bírósága több ítéletében (C-791/19, C-204/21) kimondta, hogy a KRS elveszítette függetlenségét, ami sérti az Európai Unió alapértékeit. Ennek következményeként Lengyelország súlyos uniós szankciókkal nézett szembe, beleértve a pénzügyi források visszatartását is. A lengyel példa tehát negatív tanulság: ha a bírói tanács működése formálissá válik, az uniós szinten is közvetlen következményekkel jár.

XIII.4.5. Tanulságok Magyarország számára

A spanyol, olasz és francia modellek közös jellemzője, hogy a bírói tanács véleményét a jogalkotó nem hagyhatja következmények, valamint indokolás nélkül figyelmen kívül. A politikai döntéshozóknak kötelező mérlegelniük a javaslatokat, és ha eltérnek tőlük, azt indokolniuk kell. Ez a rendszer megőrzi a hatalmi ágak elválasztását, ugyanakkor biztosítja a bírói önigazgatás tényleges befolyását a jogalkotási folyamatban.
A lengyel példa ezzel szemben arra figyelmeztet, hogy ha a bírói tanács politikai befolyás alá kerül, vagy ha hatáskörei kiüresednek, az súlyosan sérti a jogállamiságot, és akár uniós pénzügyi szankciókhoz is vezet(het).

Itt kívánjuk megemlíteni, hogy a bírói tanácsoknak még azokban az országokban is komoly szerepe van, ahol a miniszteriális igazgatás modelljét követik. Ausztriában, bár az igazságügyi miniszter gyakorolja a bírák kinevezésének jogkörét, a regionális bíróságonként felállított „személyi tanácsoknak” van döntő szava abban, hogy kit javasolnak a miniszter számára. A személyi tanácsokban a bíróság elnökén és elnökhelyettesén kívül három választott bíró tag foglal helyet. Az igazságügyi miniszter, bár jogilag nem köti a tanácsok ajánlása, nem szokta visszautasítani a tanácsok által javasolt személyt. A minisztériumi igazgatás további európai példája Németország. Szövetségi és tagállami igazgatás működik párhuzamosan. A bíróságok igazgatása minisztériumi kézben van, amit ellensúlyoz, hogy az előmeneteli, kinevezési ügyekben a törvényhozás túlsúlya érvényesül, és erős befolyással, fegyelmi és szignálási ügyekben kizárólagos döntési jogokkal rendelkeznek a bírák is (az igazgatásban – különböző jogkörök gyakorlása során – közreműködnek a bírósági elnökök és bírókból álló választott

[62] Francia alkotmány 64. cikk; Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM).
[63] Lengyelországi reformok: 2017. évi törvénymódosítások a KRS összetételéről; CJEU ítéletek (C-204/21).

önkormányzati testületek). A változatos bírói önkormányzati testületek erőteljes informális befolyással rendelkeznek.

A magyar szabályozás jelenlegi állapota közelebb áll a formális modellhez, amelyben a bírói tanács javaslatai következmények nélkül maradhatnak, vagyis nem biztosít tényleges hatást a jogalkotásra. Az OBT javaslattételi joga tehát nem tekinthető érdeminek. Ez nem felel meg sem a pozitív példáknak, sem a nemzetközi standardoknak, és tartósan fenntartva komoly kockázatokat hordoz mind a belső legitimitás, mind az uniós jogállamisági megítélés szempontjából. Kiemelendő, hogy a kötelező visszajelzés a jogalkotó részéről nem sérti a hatalmi ágak elválasztását, hanem az átláthatóságot és a felelősségvállalást erősíti.

VI. CÍM

K O N K L Ú Z I Ó

XIV. fejezet: Záró gondolatok

Az OBT a magyar bírói függetlenség egyik legfontosabb garanciális intézménye. Az OBT nem csupán kontroll- vagy koordinációs szerv, hanem a bírói önigazgatás elvén nyugvó alkotmányos struktúra alapköve – az igazságszolgáltatás legitim, önszervező és önreflexív szervezeti része.

A Tanács szerepe nem politikai természetű, hanem *jogállami küldetésű*: az ítélkező bírói kar intézményes véleménye, ellenőrzése és képviselete jelenik meg általa. Létjogosultsága, működése és autonómiája közvetlenül kapcsolódik a hatalommegosztás elvéhez. Mindez nem öncélú hatáskörgyakorlás, hanem a bírósági hatalom függetlenségének biztosítéka a mindenkori államszerkezetben.

XIV.1. Az OBT helye és szerepe a jogállami működésben

A Tanács működésének alappillére, hogy egyensúlyt teremtsen a bírósági igazgatás és az ítélkezési függetlenség között. Jogszerű működése, hatásköreinek érvényesítése és jogszabályok szerinti helyzete révén képes:

- közvetlenül gyakorolni a bírói szervezet belső önkormányzati jogait,
- kontrollálni és véleményezni az igazságszolgáltatási rendszert érintő állami beavatkozásokat,
- párbeszédet folytatni az Igazságügyi Minisztériummal, kölcsönös tiszteleten és jóhiszemű együttműködésen alapuló módon.

A hatáskörmegosztás nem jelent alá-fölérendeltséget, hanem komplementer működést, amelyben a Tanácsnak – saját természeténél fogva – normaalakító és értékelő funkciója is van. Ennek megerősítése a magyar bírói önigazgatás jövőjének egyik kulcsa.

XIV.2. A jogállami felelősség: nem harc, hanem hivatás

Az OBT fellépései, véleményei, javaslatai nem konfrontációs célt szolgálnak, hanem a bírói függetlenség alkotmányos és rendszerszintű védelmét. Az OBT önértelmezése szerint a működése nem politikai küzdelem terepe, hanem a hivatásrend értékalapú szolgálata.

Az OBT működése során fontos tudatosítani:

- az OBT nem célokat, hanem elvi működési normákat véd,
- nem ellenfele, hanem partnere az igazságügyi irányítás szereplőinek,
- nem helyettesíti a bíróságokat, de hangot ad az intézményi tapasztalatoknak.

Az intézmény működése a fékek és ellensúlyok rendszere szempontjából akkor lehet sikeres, ha nem a hatáskörharc, hanem a funkcionális tisztaság mentén valósul meg.

XIV.3. Intézményi hitelesség és a jövőbe mutató tanulságok

A Tanács működésének egyik legnagyobb értéke a hitelesség, amely a következő elemekből áll össze:

- Jogkövetkezetesség – a jogállami normák következetes képviselete, még akkor is, ha válasz nélkül marad.
- Átláthatóság – nyilvános jegyzőkönyvek, állásfoglalások, szakmai anyagok formájában.
- Elkötelezettség – a bírói függetlenség iránti megingathatatlan lojalitás.
- Szakmaiság – minden vélemény, javaslat, kritika vagy fellépés megalapozottsága, dokumentáltsága.

Az OBT munkája – különösen jelen Bizottságé – olyan dokumentált és strukturált tapasztalati tudást halmozott fel, amely a jövő generációi számára is iránytű lehet. Akkor is, ha egyes javaslatok ma nem kapnak választ, vagy nem születik azonnali jogalkotói reakció. Az intézményes emlékezet és az OBT felelősségteljes működése a jövő jogállami közéletének tartópillére kell, hogy legyen.

A Bizottság célja nem pusztán a hiányosságok feltárása, hanem egy megerősített, hiteles és érdemi súllyal rendelkező bírói tanács képe. Ez a kép csak akkor valósulhat meg, ha minden érintett szereplő elismeri, hogy a jogállamiság nem csupán intézmények, hanem azok működésmódjának kérdése is.

Az OBT akkor teljesíti be alkotmányos küldetését, ha képes intézményes hangként megszólalni, világosan megjelölni a felelősségi körét, és a szakmai integritás talaján maradva hatékonyan és hitelesen működni mindezen funkciója szerint.

1. számú melléklet

A 2023. június 01. napja óta az OBT által kezdeményezett jogszabály-alkotásra irányuló határozatok eredménye táblázatos formában bemutatva:

Kezdemé-nyezés dátuma	OBT határozat száma	Tárgya	Megérkezés dátuma	Eredménye
2023. június 7.	46/2023. (VI. 7.) OBT határozat illetményemelésről szóló jogszabály alkotási javaslatról	Bírák és igazságügyi alkalmazottak illetményemelése		A bírák és az igazságügyi alkalmazottak illetményemelésére sor került ugyan, de az **nem az OBT által javasoltak szerint valósult meg.**
2023. október 4.	85/2023. (X. 4.) OBT határozat jogszabály-módosítási javaslatról	A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 250. § (4) bekezdés a) pontjának, 271/A. §-ának, 273. § (1) és (2) bekezdésének, 274. § (2), (4) és (5) bekezdésének, 275. § (1) bekezdés a) pontjának, 282. § (2) bekezdésének, 283. § (1) bekezdésének, 284. § (3) bekezdésének módosítása	2023. október 30.	**Nem valósult meg.**

2023. december 5.	113/2023. (XII. 5.) OBT határozat jogszabály-módosítás kezdeményezés éről	Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről szóló 2011. évi CCII. törvény 1. § (1) bekezdésének, továbbá a bírósági igazolványokról szóló 15/1999. (XI. 10.) IM rendelet 1. § (1) bekezdésének, 3. § (4) bekezdésének, 4. § (3) bekezdésének, valamint 12. § (3) bekezdésének módosítása	2023. december 11.	**Megvalósult** mind a két módosítási javaslat.
2023. december 6.	125/2023. (XII. 6.) OBT határozat jogszabály-módosítás kezdeményezés éről	A bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló 7/2011. (III.4.) KIM rendelet módosítása	2024. december 21.	**Nem valósult meg**. Az egyeztetések lefolytatásra kerültek, a tervezet miniszteri aláírására azonban általunk nem ismert okból végül nem került sor.
2024. február 26.	20/2024. (II. 26) OBT határozat jogszabályalkotási javaslatról	A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 173. § (2) bekezdés a)-c) pontjának módosítása, a bírói illetményalap emelése, illetve a bírói	2024. március 20.	A bírák és az igazságügyi alkalmazottak illetményemelésére sor került ugyan, de **nem az OBT által javasoltak szerint valósult meg.**

		illetményalap évenkénti automatikus emelése		
2024. március 21.	49/2024. (III. 21.) OBT határozat az igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló előterjesztés tervezete tárgyában az Országos Bírói Tanács álláspontjáról	A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 94. § (5) bekezdéssel történő kiegészítése, valamint 169. § (2) bekezdésének módosítása		**Nem valósult meg.**
2024. március 27.	50/2024. (III. 27.) OBT határozat jogszabályalkotási javaslatról	Az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló1997. évi LXVIII. törvény 109/A. §-sal történő kiegészítése		**Nem valósult meg.**
2024. március 27.	52/2024. (III. 27.) OBT határozat jogszabályalkotási javaslatról	A szolgálati bíróságok eljárására vonatkozó jogszabály megalkotása		**Nem valósult meg.**
2024. június 19.	103/2024. (VI. 19.) OBT határozat jogszabályalkotási javaslatról	A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (1) bekezdésének módosítása		**Nem valósult meg.**
2024. június 19.	104/2024. (VI. 19.) OBT határozat jogszabályalkotási javaslatról	A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 94. § (5) bekezdéssel	2024. június 28.	A bírák és az igazságügyi alkalmazottak illetményemelésére sor került ugyan, de **nem az OBT által**

		történő kiegészítése, valamint a 169. § (2) bekezdésének és 173. § (2) bekezdés a)-c) pontjának módosítása, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény 109/A. §-sal történő kiegészítése		**javasoltak szerint valósult meg**. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 94. § (5) bekezdéssel történő kiegészítése, valamint 169. § (2) bekezdésének módosítása **nem valósult meg**.
2024. június 26.	Nem született OBT határozat róla.	A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 197/F. § (5) és (6) bekezdésének hatályon kívül helyezése, továbbá a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény 12. § (1) bekezdés c) pontjának módosítása		**Nem valósult meg.**
2024. szeptember 18.	163/2024. (IX. 18.) OBT határozat jogszabályalkotási javaslatról	A társadalombiztosítási nyugellátásáról szóló1997.évi LXXXI. törvény 83/C. § (1) bekezdésének módosítása	2024.szeptember 30.	**Nem valósult meg.**

2025. március 5.	32/2025. (III. 5.) OBT határozat jogszabályalkotási javaslatról	A bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló 7/2011. (III. 4.) KIM rendelet átfogó módosítása		**Nem valósult meg.**
2025. április 2.	35/2025. (IV. 2.) OBT határozat jogszabályalkotási javaslatról	A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 173. § (2) bekezdésének és 174. § (3) bekezdésének módosítása		**Nem valósult meg.**
2025. május 7.	61/2025. (V. 7.) OBT határozat jogszabályalkotási javaslatról	A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 94. §-ának (6) bekezdéssel történő kiegészítése, valamint 184. § (7) bekezdésének módosítása		**Nem valósult meg.**

2025. augusztus 5.	103/2025. (VIII. 5.) OBT határozat.	Otthonteremtési támogatás: Az OBT javaslatot tett arra, hogy a bírósági alkalmazottak is részesülhessenek az igazságügyi dolgozók lakhatási támogatási programjában. Az erről szóló javaslatot az OBT testülete határozatban fogadta el, és az igazságügyi salátatörvénybe való beemelése az OBT értékelése szerint eredményesnek tekinthető.		**Elérte célját.**