

Nemzeti
Köszolgálati Egyetem
Vezető-és Továbbképzési Intézet

HORVÁTH MIKLÓS

Az igazságügy stratégiai megújítása



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

Szerző:

© Horváth Miklós 2014

Kiadja:

© NKE, 2014

Felelős kiadó:

Patyi András
rektor



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyiterv.gov.hu
06 40 628 628



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Tartalom

I. rész: A bíróságok	5
1. Fejezet: A bíróságok szervezetére és igazgatására, a bírák jogállására és javadalmazására vonatkozó törvények	5
2. Fejezet: Az új bírósági szervezeti törvény és az új bírói jogállási törvény megalkotása	6
3. Fejezet: A bíróságok szervezetére és igazgatására, valamint a bírák jogállására és javadalmazására vonatkozó törvények módosításai	8
4. Fejezet: A bírósági szervezetrendszer 2013. január 1-jei átalakulása, és az „e-bíróságok”	9
II. rész: Az ügyészség.....	12
5. Fejezet: Az újraszabályozás indokai	12
6. Fejezet: Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény	12
7. Fejezet: A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény	13
III. rész: A bírósági végrehajtás megújítása	15
8. Fejezet: A módosítás célja és szükségességének okai	15
9. A bírósági végrehajtási eljárás új szabályozása által bevezetett változások	15
Fogalomtár	18

A Kormány kiemelten fontos területként kezelte és kezeli jelenleg is az igazságügy stratégiai megújítását. Már maga a kormányprogram, azaz a Nemzeti Együttműködés Programja is tartalmazza ezt a célkitűzést, méghozzá mind a gazdaság élénkítése, mind az igazságszolgáltatás fejlesztése szempontjából. Így rögzíti, hogy fontos feladat a bírósági eljárások felgyorsítása gazdasági ügyekben (1.3. A fizetési fegyelem helyreállítása, a fizetési határidők rövidítése), valamint – különösen a büntető igazságszolgáltatás kapcsán – rámutat arra, hogy „az emberek hite megrendült az igazságszolgáltatásban”, mert „egy-egy évekig húzódó, indokolatlanul lassú nyomozás, majd az elhúzódó bírósági eljárás alkalmas arra, hogy lerombolja az igazságba vetett hitet és megrendítse az emberek bizalmát.” Ezért a kormányprogram célul tűzte ki a bírósági eljárások meggyorsítását, és olyan lépések megtételét, amelyek megteremtik a bíróságok gyors döntéseinek személyi és tárgyi feltételeit (2.10. Gyors bírósági eljárások).

Az igazságügy megújításának programja az ún. Moór Gyula Program, amely a Jó Állam Fejlesztési Koncepció eleme, és elsősorban az eljárások minél gyorsabb lefolytatását hivatott szolgálni. Ezt azonban kiegészíti a Magyar Zoltánról elnevezett Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0), mert az igazságszolgáltatás döntéseinek tényleges és hatékony foganatosítása kiemelt jelentőségűvé teszi, hogy jelentősen változzon a bírósági végrehajtások és a felszámolások rendszere, mind az eljárások hatékonysága (gyorsasága és eredményessége), mind korrupciómentessége érdekében.

Amint az a fentiekből is kiderül, az igazságügy stratégiai megújítása nem szorítkozhat a bírósági rendszerre. Az igazságszolgáltatás szervezetrendszerét legfőképpen a bíróságok képezik, azonban ezek működése nem függetleníthető szervezeti környezetüktől, ezért az igazságszolgáltatás intézményi körét szélesebben kell meghúzni. Így abba beletartoznak az ügyészségek, a közjegyzői és a végrehajtói kar, de nem mellőzhetők az ügyvédek, jogtanácsosok, vagy akár az igazságügyi alkalmazottak, igazságügyi szakértők sem. (Maga az igazságügy még szélesebb kört ölel fel; gondoljunk csak a kormányhivatalok igazságügyi szolgálataira, illetve a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalra.) Ugyanakkor az Alkotmánybíróság nem tartozik az igazságszolgáltatás rendszerébe. Jelen tananyag terjedelmi korlátaira is figyelemmel a fenti intézményi kört érintő változásokat nem lehet teljes egészében áttekinteni, ezért a következőkben a bíróságokat, az ügyészségeket, és a bírósági végrehajtói kart érintő új jogszabályokkal, illetve módosításokkal foglalkozunk.

I. RÉSZ: A BÍRÓSÁGOK

1. Fejezet: A bíróságok szervezetére és igazgatására, a bírák jogállására és javadalmazására vonatkozó törvények

a. Történelmi előzmények

Magyarországon az 1890. évi XXV. törvénycikk hozta létre a négyszintű bírósági rendszert. 1949-1950-ben radikálisan átalakították az igazságszolgáltatás rendszerét. Megszüntették a közigazgatási bíróságot, illetve az 1950. évi IV. törvény felszámolta az ítélőtáblákat és ezzel ötven évre megszüntették működésüket. Egyidejűleg a négyszintű bírósági szervezet helyébe a szovjet mintájú háromszintű bírósági modell került bevezetésre. Ezek eredményeként az 1990-es években a Legfelsőbb Bíróságon hatalmas mennyiségű elintézetlen másodfokú ügy halmozódott fel, a Legfelsőbb Bíróság Európa leginkább leterhelt „ítélkező” bíróságává vált, de túlterheltté vált a helyi bíróságok egy része is. Ennek következtében a magyar bírósági rendszerben állandósult az ítélkezés időszerűségének problémája, amely – túl azon, hogy megnehezítette az alanyi jogok hatékony érvényesítését – a bírósághoz fordulás alapjogának érvényesülését is lerontotta. További visszasságot jelentett, hogy a Legfelsőbb Bíróság nem tudott megfelelni annak az alkotmányos kötelezettségének, amely a jogalkalmazás egységének a biztosítását jelenti.

b. Az első átfogó reformkísérlet

1997-ben az igazságszolgáltatási reform részeként fogadta el az Országgyűlés a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról (Bsz.), valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról (Bjt.) szóló törvényeket. A bíróságok központi igazgatásának ekkor kialakított modellje felszámolta a bíróságok addigi minisztériumi igazgatását. A bírósági rendszer igazgatásilag részben decentralizált volt, ami azt jelenti, hogy a központi igazgatási feladatokat részben az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) látta el, miközben a saját illetékességi területükön a megyei bíróságok jelentős gazdálkodási és személyzeti igazgatási hatásköröket gyakoroltak. A két lépcsőben, 2003-ban és 2005-ben felállított ítélőtáblák igazgatási szempontból nem rendelkeztek irányítási jogkörökkel az illetékességi területükön lévő megyei bíróságok fölött, és ugyanez mondható el a Legfelsőbb Bíróságról is. Az OIT-nak mint igazságügyi tanácsnak viszonylag széles hatásköre volt a bírósági igazgatásban. Feladatai nemcsak a bírák kiválasztására és előmenetelére, hanem költségvetési és szervezeti adminisztrációs kérdésekre is kiterjedtek.

c. A szabályozás által felvetett problémák

A reform megvalósítása után számtalan bírálat érte az 1997-ben bevezetett rendszert. Az OIT-tal szembeni legfontosabb kritikai vélemények az alábbiak voltak:

- * Az OIT bíró tagjai rendszerint a bírósági vezetők közül kerültek ki, akik felett az ellenőrzést, a munkáltatói jogokat maga az OIT gyakorolta. A bírósági vezetők tehát tulajdonképpen önmagukat ellenőrizték és saját bíróságuk felett gyakoroltak kontrollt.
- * A havonta egy alkalommal ülésező testület nem volt képes elegendő döntési kötelezettségének; ez az azonnali határozatot igénylő helyzetek megoldását gátolta és akadályozta az operatív működést.
- * Az OIT elnöke egyben a Legfelsőbb Bíróság elnöke is volt; mindkét tisztség egész embert kívánt és nehezen volt összeegyeztethető az OIT elnökének igazgatási és a Legfelsőbb Bíróság elnökének szakmai szerepe.
- * Az OIT tagok egyéb tisztségük mellett látták el tagsági feladataikat, ezért nem volt kellő kapacitásuk a hatáskörileg túlterhelt OIT feladatainak ellátásához.
- * A bírósági igazgatás és szervezet nyilvánossága és átláthatósága a legtöbb szakember álláspontja szerint nem érte el a kellő szintet, amely egy független igazgatási testületnél különösen neuralgikus kérdés.

A bírák jogállásának szabályozása tekintetében megfogalmazott bírálatok közül ki kell emelni azt, miszerint a bírónak válás folyamatát ugyan formailag jogszabályban rögzítették, de az ténylegesen szubjektívnek volt minősíthető. A pályázókat véleményező bírói tanácsok értékelési szempontjai – indokolási kötelezettség hiányában – nem voltak ismertek. A pályázók közül a kinevezési javaslatot a bírósági elnök tette meg, akit a bírói tanács véleménye nem kötött, és döntését szintén nem kellett indokolnia. A pályázatról végső soron az OIT döntött, illetve az OIT terjesztette a kinevezési javaslatot a köztársasági elnök elé; a testületet szintén nem kötötte a bírósági elnök javaslata, azonban a gyakorlatban szinte kizárólagosan a vezető által jelölt személyt szavazta meg az OIT. A fentiekből látható: nyomon követhetetlen volt, hogy melyek voltak a nyertes pályázó mellett szóló érvek.

d. A szervezeti, igazgatási és a jogállási szabályok 2010. évi módosítása

A változtatás szükségessége 2010 őszére nyilvánvalóvá vált, ezért az Országgyűlés – az igazságszolgáltatási reform folyamatának első lépéseként – jelentős módosításokat hajtott végre a Bszi.-n és a Bjt.-n is:

- * Az OIT létszámát 15-ről 16 főre emelte, tagként jelölte meg – a pénzügyi szakértelem okán – az államháztartásért felelős minisztert is. A belterjesség csökkentéseként értékelhető, hogy a bírósági felsővezetők száma a 9 bíró tag között az 5 főt nem haladhatta meg és nem volt megválasztható a testület bíró tagjává az, aki az előző ciklusban delegált volt.
- * Az OIT testületként nem tudott kellő hatékonysággal működni, ezért jogkörei egy részét a törvény az OIT elnökére ruházta, oly módon, hogy a stratégiai kérdésekben a testület határozott, míg az operatív döntéseket az elnök hozta meg. Az OIT elnöke eszerint kinevezte a bírósági vezetőket, irányította és ellenőrizte a vezetők tevékenységét és lefolytatta vizsgálatukat.
- * A bírói pályázatok elbírálása körében a törvény egy átlátható és következetes rendszert vezetett be. Eszerint a pályázókat a bírói tanács pontozta és rangsorolta, és a bíróság elnöke a rangsor alapján tette meg javaslatát. Amennyiben a bíróság elnöke el kívánt térni a pályázati rangsortól, akkor döntését írásban indokolnia kellett; ekkor az OIT döntött a pályázat elbírálásáról. Ha a bíróság elnöke a rangsor első helyén álló pályázót javasolta, a pályázatot az OIT elnökéhez terjesztette fel, és amennyiben az OIT elnöke a javaslattal egyetértett, azzal egyezően bírálta el a pályázatot. Ha az OIT elnöke a bíróság elnökének javaslatával nem értett egyet, és a rangsortól el kívánt térni, akkor döntését írásban indokolnia kellett; ekkor szintén az OIT döntött a pályázat elbírálásáról.

e. Magyarország Alaptörvényének szabályozása a bíróságok tekintetében

A 2011. április 25-én kihirdetett Alaptörvény szerint a bíróságok szervezetének, igazgatásának, továbbá a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény tehát megadta a felhatalmazást, hogy a jogalkotó újragondolja a bírósági szervezet és igazgatás alapkérdéseit, egyúttal azonban orientálta is a jogalkotót, hiszen előírja, hogy a bírósági szervezet többszintű, a legfőbb bírósági szerv a Kúria és az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesíthetők. A legfőbb bírói szerv, a Kúria elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja kétharmados többséggel. A bírói szervezet új feladatokat is kapott: az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, továbbá a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról a bíróságnak kell döntenie. Ehhez hasonló hatásköröket korábban kizárólag az Alkotmánybíróság gyakorolt (utólagos normakontroll, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség megállapítása).

2. Fejezet: Az új bírósági szervezeti törvény és az új bírói jogállási törvény megalkotása

a. A rendszer átfogó felülvizsgálata során alkalmazott megoldások

Az igazságszolgáltatással szembeni elsődleges elvárás, hogy a bíróságok az ország különböző pontjain a döntéseiket egységes jogalkalmazási gyakorlatot folytatva, ésszerű időn belül hozzák meg. A magyar igazságszolgáltatás egyik legjelentősebb problémájaként jelentkezik az eljárások időszerűségének, az ügyteher aránytalan eloszlásának, valamint az elhúzódó ügyek magas számának és területi koncentrátságának kérdése.

Az igazságszolgáltatással szembeni elvárásokat és a felmerült problémákat áttekintve megállapítható, hogy Magyarországon a bírósági igazgatási rendszert meg kellett újítani. A központi igazgatás hatásköreinek telepítésekor kellett jelölni azt a szervet vagy személyt, aki az igazságszolgáltatás működési mechanizmusainak ismeretében az operatív és gyors döntéshozatalt biztosítja. Lényeges, hogy a központi igazgatás számára tág eszközrendszer álljon rendelkezésre a létszámgazdálkodás (koncentrált személyzetpolitika, a bírák mozgásának, kirendelésének lehetősége) és az igazgatás (bírósági vezetői kinevezés, vezetői vizsgálatok, a bírósági vezetők tevékenységének irányítása, ellenőrzése) területén. Ugyanakkor elengedhetetlen követelmény annak biztosítása, hogy maga a központi igazgatás is ellenőrizhető, számonkérhető legyen. Minderre tekintettel az Országgyűlés egy sajátos, az igazgatási modellek egyes elemeit felhasználó, de az azonnali lépéseket, intézkedéseket lehetővé tevő, így a meglévő intézményi alapokat felhasználó, de azt gyökeresen megújító igazgatási rendszert alakított ki, ami 2012. január 1-jén kezdte meg működését.

A bíróságok központi igazgatásával kapcsolatos feladatokat az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnöke látja el, az elnök egyszemélyi felelőssége mellett. Az OBH elnökéhez kerültek az OIT és az OIT elnökének igazgatási jogkörei: az OBH irányításával, a költségvetéssel, a statisztikai adatgyűjtéssel, az ügyelosztással és a munkateher-méréssel, személyzeti kérdésekkel, a bíróságok igazgatásával, képzéssel és tájékoztatással kapcsolatos feladatok. A fentiek révén egy operatív, a problémákra azonnal reagálni tudó igazgatási vezetés állt fel.

A hatékony és időszerű ítélkezés megvalósításának másik alappillére a szakmai vezetés, a jogegység biztosítása, azaz a legfőbb bírói szerv, a Kúria munkájának hatékony irányítása. Ha a Kúria a jogalkalmazás egységének biztosítása érdekében kialakított jogintézményeket kellő hatékonysággal alkalmazza, és az alsóbb fokú bíróságokon felmerülő jogalkalmazási kérdésekre kellő gyorsasággal reagál, az szintén elősegíti a kiszámítható és időszerű ítélkezést.

Az Alaptörvény új, a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos feladatokat is a Kúriához telepít (az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, továbbá a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról a bíróságnak kell döntenie.) A kibővült feladatokat ellátó bírósági szervezet, ezen belül a jogegységesítő szereppel bíró Kúria koncentrált, hatékony szakmai irányítást igényel. Ezek a körülmények tarthatatlanná tették az eddigi konstrukciót, amelyben a legfőbb szakmai szervnek, azaz a Legfelsőbb Bíróságnak az elnöke egyben a központi igazgatási irányító testület, az OIT elnöke is volt. Olyan szervezet-igazgatási rendszert kellett tehát kialakítani, amelyben a Kúria elnöke a szakmai munka elsőszámú felelőse és ennek minőségi ellátása érdekében mentesíteni kellett a központi igazgatási jogköröktől.

A megváltozott szervezeti-intézményi keretek és hatáskörök fokozott elvárásokat támasztanak a bírósági szervezetrendszer legfelsőbb vezetőivel szemben. A bírák közösségének javaslata alapján a Kúria elnökévé és az OBH elnökévé csak azt lehet megválasztani, aki legalább 5 éves bírói szolgálati viszonytal rendelkezik. Személyükre a többi hatalmi ágtól elkülönült köztársasági elnök tesz javaslatot; a tisztségeket betöltő személyeket az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával választja meg kilenc évre.

b. Az OBH elnökének ellenőrzése

Az OBH elnökének kontrollját az OBH elnöke tevékenységének nyilvánossága, az Országos Bírói Tanács (a továbbiakban: OBT) ellenőrző, felügyeleti szerepe és az OBH elnökének elmozdíthatósága biztosítja.

Az OBT tagjai kizárólag – a bírák által választott – bírák lehetnek, továbbá alanyi jogon tagja a Kúria elnöke is. Az OBT ellenőrzi az OBH elnökének központi igazgatási tevékenységét, ellenőrzi a bíróságok gazdálkodását, és a törvényben meghatározott esetben részt vesz a bírói, illetve bírósági vezetői álláshelyek betöltésére irányuló pályázati eljárásokban is.

Az OBT a fenti jogosítványai gyakorlása során szerzett tapasztalatai alapján élhet az OBH elnöke tekintetében biztosított legfontosabb, legerőteljesebb jogosítványával: indítványozhatja az Országgyűlésnél az OBH elnökének a tisztségtől való megfosztását (ezt nemcsak az OBT, hanem a köztársasági elnök is kezdeményezheti).

c. A bírák kinevezése

Az OBH elnökét illeti meg a bírói álláshelyre benyújtott pályázatok elbírálásának joga, kivéve a Kúria bírói álláshelyeire kiírt pályázatokat. A Kúriára kiírt álláspályázatokat nem az OBH elnöke, hanem a Kúria elnöke bírálja el. Számos törvényi szabály biztosítja, hogy a bírói álláspályázatok során objektív kritériumok érvényesüljenek és az arra legalkalmasabb pályázó nyerje el az állást. A pályázati rangsort a törvényszékeken, az ítéletáblákon, illetve a Kúrián működő bírói tanács állítja fel, és a pályázati rangsor kialakítása során kizárólag a törvényben meghatározott szempontok vehetők figyelembe; az egyes szempontok a külön jogszabályban meghatározott pontozási rendszer szerint értékelhetők. A bírót a köztársasági elnök nevezi ki.

d. A bírói függetlenség

A bírónak mindenkitől – más bírótól is – függetlennek kell lennie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítania minden befolyásolás ellen, származzék az akár egy külső hatalmi jogkör gyakorlójától, akár a bírósági szervezeten belülről. A minden külső befolyásolástól független bírói ítélezés a jogállamisággal szemben feltétel nélküli követelmény, és abszolút alkotmányos védelem alatt áll.

A bírói hatalom döntően az ítélezésben ölt testet. A bíró függetlensége pedig ennek megfelelően arra terjed ki, hogy ítélező feladatainak ellátása során a bíró nem utasítható. Ezt az alapelvet sem az Alaptörvény, sem a vonatkozó sarkalatos törvények nem csorbítják, azok teljes egészében megőrzik a bírói függetlenség intézményét.

A bírói függetlenség érvényesüléséhez további státusbeli és szervezeti garanciák is szükségesek. A bíró státusával kapcsolatos garancia, hogy a bíró politikailag független, kiválasztására kizárólag szakmai szempontok alapján kerül sor, a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel, mentelmi joggal rendelkezik stb. Szervezeti garancia, hogy az OBH elnöke a költségvetéssel kapcsolatos feladatkörében összeállítja a költségvetési törvény bírósági fejezetére vonatkozó javaslatát, illetve beszámolóját, amelyet a Kormány a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként változtatás nélkül terjeszt az Országgyűlés elé.

A bírói függetlenség másik fontos összetevője, hogy a bírói hatalom a másik két „politikai” jellegű hatalmi ággal, a törvényhozással és a végrehajtással szemben állandó és semleges. A bírák csak a törvénynek vannak alávetve. A bíróságok a politikai tartalmú törvényeket és az igazgatási normákat is önállóan értelmezik, a jogot a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg.

Összefoglalva: Az Alaptörvény és a bíróságokra, illetve a bírákra vonatkozó sarkalatos törvények, valamint az ezek alapján végbemenő szervezeti és személyi változások garantálják a bírói függetlenséget. A bíróságok – a különféle bírói testületeken keresztül, valamint a Kúria és az OBH elnöke függetlensége révén – megőrizték öngazgatásukat. Szemben az Európai Unió jelentős számú tagállamában honos minisztériumi igazgatási modellel, a magyarországi konstrukció nem eredményezte az igazságszolgáltatás más hatalmi ág alá rendelődsét. Az OBH elnökének kiterjedt hatáskörei nem vezettek a bírósági rendszeren belüli hatalomkoncentrációhoz, hiszen az OBH elnöke csupán a korábbi OIT és OIT-elnök hatásköreit viszi tovább. Éppen ellenkezőleg: az igazgatási és szakmai hatáskörök világos szervezeti és személyi szétválasztásával új típusú, duális berendezkedés jött létre a bírósági szervezeten belül (szemben az OIT korábbi hatalmi monopóliumával és az OIT-elnök kettős, igazgatási és szakmai hatásköreivel), ami a fékek és ellensúlyok alkotmányos elvét a bírósági szervezeten belül is megvalósította.

3. Fejezet: A bíróságok szervezetére és igazgatására, valamint a bírák jogállására és javadalmazására vonatkozó törvények módosításai

a. A Velencei Bizottságnak és az Európa Tanácsnak a magyar bírósági törvényekre tett észrevételeire adott jogalkotási válaszok

Az Európa Tanács és a keretei között működő Velencei Bizottság vizsgálta az új bírósági szervezeti törvényt és az új bírói jogállási törvényt, és megfogalmazta az azokkal kapcsolatos észrevételeit. Az észrevételekre is figyelemmel az Országgyűlés 2012. évben több alkalommal is módosította mindkét törvényt. A legfontosabb változások az alábbiak voltak:

A hatásköröknek az OBH elnöke és az OBT közötti egyenletesebb megoszlása és az OBT szerepének erősítése érdekében az Országgyűlés bizonyos, részben igazgatási, részben személyzeti jellegű hatásköröket az OBT-hez telepített. Így például az OBT a bírói álláspályázatok esetében meghatározza a pályázati rangsortól való eltérés elveit, és az OBH elnökének (vagy a Kúria elnökének) egyes döntései kapcsán egyetértési jogot gyakorol mind a bírói álláspályázatok elbírálása, mind a bírósági vezetői kinevezések esetében.

Az OBT függetlenségének és ezáltal működése hatékonyságának növelése érdekében a módosítás alapján a törvény az OBT számára biztosítja a saját – az OBH költségvetésén belül elkülönült – költségvetéséről való megállapodást az OBH elnökével.

Az OBH elnökének a nyilvánosságon keresztül történő ellenőrzését bíróságon kívüli személyeknek az OBT működésébe történő bevonásával erősítette meg az Országgyűlés, amikor az OBT ülésén tanácskozási joggal résztvevők körét kibővítette. Magának az OBT-nek az összetétele (szemben a korábbi OIT-tal) továbbra is egynemű maradt, azaz csak bírák alkotják, lévén az OBT a bírói öngazgatás szerve. A módosítás alapján azonban a törvény tanácsko-

zási joggal történő részvételt biztosít (az OBH elnökén és az igazságügyért felelős miniszteren kívül) a legfőbb ügyész, a Magyar Ügyvédi Kamara és a Magyar Országos Közjegyzői Kamara elnöke számára, továbbá az OBH elnöke által meghívott civil és érdek-képviselői szervezetek részére is.

b. Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása, és az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása az igazságszolgáltatás tekintetében a következő változásokat hozta: A módosítás a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede és az alapvető jogok biztosa mellett a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész számára is lehetővé tette, hogy az Alkotmánybíróságnál kezdeményezze jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát, valamint az Alaptörvény és módosítása megalkotására és kihirdetésére vonatkozó eljárási követelmények megtartásának vizsgálatát. Az OBH elnökének megválasztására vonatkozó, korábban sarkalatos törvényben szabályozott rendelkezéseket a módosítás alaptörvényi szintre emelte. A módosítás szintén alaptörvényi szintre emelte az OBH elnökének az eljáró bíróság kijelölésére vonatkozó hatáskörét, amelyet korábban csak az eljárási törvények, illetve sarkalatos törvények szabályoztak.

Az Alaptörvény negyedik módosítása szükségessé tette a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény módosítását is. A törvényjavaslat eredetileg tartalmazta az eljáró bíróság kijelölésére vonatkozó rendelkezések módosítását is, mert ezt a hatáskört a Velencei Bizottság, az Európa Tanács és az Európai Bizottság is aggályosnak tartotta a bírói függetlenség, valamint a törvényes bíróhoz való jog érvényesülése szempontjából. Ezt a kérdést azonban végül egy a későbbiekben ismertetésre kerülő jogszabály-módosítás rendezte. A módosítás két lényeges mozzanata így a Kúria elnökének hatásköreire, valamint az OBH elnökének megbízatására szorítkozott. A Kúria elnöke hatásköreinek a fentiek szerinti bővülését a sarkalatos törvénynek is követnie kellett. Ezen túl a módosítás kizárta, hogy az OBH elnökét újra lehessen választani.

c. Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása

Annak érdekében, hogy az Alaptörvény körüli viták hazai és nemzetközi szinten is nyugvópontra jussanak, az Országgyűlés – az Alkotmánybíróság, az Európai Bizottság és a Velencei Bizottság álláspontjára is tekintettel – elfogadta az Alaptörvény ötödik módosítását. Az igazságszolgáltatás szempontjából lényeges, hogy a módosítás alaptörvényi szinten jelenítette meg a bíróságok igazgatási feladataiban közreműködő bírói önkormányzati és – az OBH elnöke vonatkozásában – felügyeleti szervet (az OBH-t), ezzel bővítve a bíróságok igazgatásával összefüggő alaptörvényi garanciák körét.

Az Alaptörvény ötödik módosítása hatályon kívül helyezte az Alaptörvény azon rendelkezését, amely az OBH elnökének meghatározott ügycsoportokra vonatkozó, az eljáró bíróság kijelölésére vonatkozó jogát rögzítette. Érdekes, hogy az emiatt szükségessé vált eljárásjogi módosításokat már az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény tartalmazta.

4. Fejezet: A bírósági szervezetrendszer 2013. január 1-jei átalakulása, és az „e-bíróságok”

a. A járásbírói rendszer, a közigazgatási és munkaügyi bíróságok

2013. január 1-jén a városi és kerületi bíróságokból létrejöttek a járásbírói bíróságok, a munkaügyi bíróságokból, valamint a törvényszékek munkaügyi és közigazgatási ügyekben eljáró bíráiból az új közigazgatási és munkaügyi bíróságok.

A járásbírói rendszer a közigazgatási rendszer átalakításával létrejövő legkisebb közigazgatási területi egységnek, a járásnak mind elnevezését, mind szerveződési elveit követi azzal, hogy a helyi szintű bíróságok száma, székhelye és illetékességi területe nem változott, a fővárosi kerületi bíróságok pedig korábbi elnevezésüket is megőrizték. A járásbírói rendszer kialakítása egy többlépcsős folyamat. Az első lépcsőben a városi és a kerületi bíróságok alakultak át járásbírói bíróságokká, megőrizve a helyi bíróságok személyzetét, szaktudását és folytatva azok munkáját. Tekintettel azonban arra, hogy a közigazgatási járások száma nagyobb, mint ahány járásbírói bíróságra szükség van, a járásbírói rendszer kialakításának második lépcsőjében szükséges a helyi igények alapján újraszabályozni a járásbírói bíróságok illetékességi területét.

A 2013. január 1-jétől létrejött egységes szervezetű közigazgatási és munkaügyi bíróságok a fővárosban, illetve megyénként működnek a törvényszék székhelyén. A munkaügyi bíróságokkal való intézményi egyesülés nyomán a közigazgatási ügyekben első fokon eljáró bíróságok – a munkaügyi bíróságokkal egyezően – különbíróságokként működnek. A jogorvoslati fórum is akként módosult, hogy másodfokon a törvényszékek járnak el. A különbíróságok regionális szakmai testületeiként közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok jöttek létre, a fővárosban egy, továbbá a 19 megyében még összesen 5.

b. Az elektronikus bírósági kommunikáció és ügyfélkapcsolat

2013. január 1-jétől működik az elektronikus bírósági kommunikáció és ügyfélkapcsolat, amelyet a törvényszékek elsőfokú hatáskörébe tartozó ügyekben választhatnak az ügyfelek. Ezekben az ügyekben az interneten is lehet joghatályos beadványokat, például keresetlevelet, különféle kérelmeket a bírósághoz intézni és ekkor az ügyfél részére a bírósági iratok is elektronikus úton kerülnek kézbesítésre. Büntetőeljárás során az elektronikus kapcsolattartás a bíróságra, ügyészségre, nyomozó hatóságra és büntetés-végrehajtási intézetre korlátozódik. Az elektronikus ügyfélkapcsolattal az ügyfelek hivatali időn kívül, személyes megjelenés vagy postai út nélkül juttathatják el beadványaikat a bíróságokhoz, de lehetővé válik az elektronikus kapcsolattartás az igazságügyi szakértőkkel is.

Az elektronikus ügyfélkapcsolat 2013. év elejétől fokozatosan és választható módon lépett működésbe, mellette a hagyományos papír alapú ügyintézés, kapcsolattartás is megmaradt. Az ügyfelek az internetes felületre feltöltött űrlapok közül választhatnak, azokat kitöltve nyújthatják be kérelmüket a bírósághoz. E nyomtatványok használata segíti a jogszabályokban előírt formai és tartalmi kellekeknek való jobb megfelelést, így csökkenhet a bíróság által elrendelt hiánypótlások száma.

Az elektronikus kapcsolattartás informatikai rendszerét az OBH biztosítja. A kézbesítési rendszer használatához szükséges űrlapok a bírósági portálon elérhetőek. A letöltött űrlapokat az ügyfél saját kormányzati ügyfélkapuján nyújthatja be a bírósághoz.

Ellenőrző kérdések:

1. Melyek voltak az 1997-ben bevezetett bírósági igazgatási rendszer főbb hibái, hiányosságai?

.....
.....

2. Melyek a Kúria és az OBH elnöke megválasztásának főbb szabályai?

.....
.....
.....

3. Mi a bírói függetlenség lényege?

.....
.....
.....
.....
.....

4. Milyen fontos személyzeti igazgatási hatásköröket kapott az OBH a Velencei Bizottság ajánlásai alapján?

.....
.....
.....
.....

5. Milyen változás történt a bírósági szervezetrendszerben 2013. január 1-jével?

.....
.....
.....
.....

II. RÉSZ: AZ ÜGYÉSZSÉG

5. Fejezet: Az újraszabályozás indokai

Az Alaptörvény alapvetően nem változtatott az ügyészség közjogi helyzetén és az ügyészség feladatkörén. Az ügyészség az igazságszolgáltatás független közreműködője, nem áll egyik államhatalmi ág irányítása alatt sem. Az ügyészségnek az Alaptörvényben rögzített feladata, hogy az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényét érvényesítse, üldözze a bűncselekményeket, fellépjen más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint segítse elő a jogellenes cselekmények megelőzését. Az ügyészség jogokat gyakorol továbbá a nyomozással összefüggésben, képviseli a közvádat a bírósági eljárásban, felügyeli a büntetés-végrehajtás törvényességét, valamint törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket lát el.

Az ügyészség feladatai továbbra is két fő csoportra oszthatók. Egyikbe – ide esik az ügyészi tevékenység zöme – a büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó feladatok tartoznak. E körben az ügyészség bűnüldöző hatóságként érvényesíti az állam büntetőjogi igényét. Az ügyészi feladatok másik csoportja rendkívül szerteágazó. Ide tartozik mindaz, amit az ügyész a polgári jog, a közigazgatási jog, a munkajog és a gazdálkodó szervezetekre vonatkozó jogszabályok alapján végez.

Az ügyészség közjogi helyzetének és feladatkörének alapvető változatlanlansága ellenére szükséges és időszerű volt az ügyészségre irányadó törvények felülvizsgálata és új szabályozás lefektetése, mert a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény megalkotása óta közel 40 év telt el. A rendszerváltozást követően lezajlott társadalmi változások, az ügyészség helyzetében és megítélésében végbement folyamatok, így például az Alkotmánybíróságnak az ügyészségre vonatkozó, az ügyészséget az igazságszolgáltatás egyik önálló alkotmányos szervezeteként felfogó megállapításai, továbbá a büntető anyagi jogot és a büntetőeljárási jogot érintő módosítások is szükségessé tették az ügyészségi törvény átfogó újraszabályozását. E módosítások nyomán – a többi nyomozó hatósághoz hasonlóan – az ügyészség részére is lehetővé vált a titkos információ-gyűjtés, teljes körűen újraszabályozták az ügyészség büntetés-végrehajtási felügyeleti és jogvédelmi tevékenységét, meghatározták az új szabálysértési törvényből az ügyészségre háruló feladatokat, kiszélesítették az ügyészségi nyomozások körét.

Az ügyészek jogállása tekintetében az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény átfogó felülvizsgálat hiányában is alapvetően bevált. A legjelentősebb változást az 1997. évi igazságszolgáltatási reform eredményezte, amelynek lényeges módosításai között említhető a bírókkal és az igazságügyi alkalmazottakkal azonos javadalmazási rendszer beépítése a jogállási törvénybe, valamint a szolgálati viszony létesítésének és fenntartásának szigorítása. A közszféra személyi állományára vonatkozó joganyag fejlődése, de különösen a bírói jogállási szabályok megváltozása, valamint a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény megalkotása azonban indokolttá tette új jogállási törvény megalkotását is. Ezt erősítette a katonai ügyészi szervezetnek az ügyészségbe történő teljes integrálása is.

6. Fejezet: Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény

Az ügyészi szervezetet érintően az Alaptörvény előírja, hogy az ügyészi szervezetet a legfőbb ügyész vezeti és irányítja. A legfőbb ügyészt az ügyészek közül a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja kilenc évre, kétharmados többséggel. Az ügyészségről szóló törvény alapján az ügyészség közjogi helyzete nem változott: az ügyészség továbbra is – bár nem önálló hatalmi ág – önálló alkotmányos szervezet. A legfőbb ügyész a neki alárendelt szervezetnek szakmai és nem politikai vezetője, így az Országgyűlés felé fennálló felelőssége csak a beszámolási, magyarázat- és válaszadási, valamint megjelenési kötelezettséget, illetve az Alaptörvényben meghatározott feladatai ellátásának kötelezettségét foglalja magában.

Az ügyészségről szóló törvény megalkotása során az elsődleges cél egy olyan ügyészi szervezet kialakítása volt, amely a lehető leghatékonyabban igazodik az ügyészség hatáskörébe tartozó büntetőjogi feladatok bővüléséhez és emellett erősíti az ügyészség közérdekvédelmi és a jogegység körében kifejtett tevékenységét – az ügyészség alkotmányos helyzetéből fakadó sajátosságok figyelembevételével. A törvény szerint az ügyészség büntetőjogi feladatai a nyomozás, a vádemelés és a vádképviselés. Nem változott alapjaiban az ügyész büntetés-végrehajtás feletti törvényességi felügyeleti joga sem. A törvény megszüntette ugyanakkor az ügyészségi óvás jogintézményét. További lényeges újítása a törvénynek, hogy az ügyészség közérdekvédelmi feladatai körében a törvényességi felügyelet helyébe törvényességi ellenőrzés lépett. Az ellenőrzés során feltárt törvénysértések kiküszöbölésének fő eszköze a felhívás és a perindítás,

szemben a korábban alkalmazott ügyészi óvással, felszólalással, figyelmeztetéssel. Az ügyészség szabálysértési eljárással kapcsolatos feladataiban változás nem történt.

Az ügyészségről szóló törvény az ügyészségi szervezet négy szintjét (járású ügyészségek – főügyészségek – fellebbviteli főügyészségek – Legfőbb Ügyészség) változatlanul megőrizte azzal, hogy 2013. január 1. napjától a helyi ügyészségek helyett járású ügyészségek működnek. Az ügyészségi szervezet irányításában továbbra is hierarchikus rend érvényesül a legfőbb ügyész vezetésével. A szervezet rugalmasságát biztosítja, hogy az ügyészség szervezetét, működését és illetékességét – törvényi keretek között – a legfőbb ügyész utasítással szabályozza. A katonai ügyészek betagozódtak az ügyészi szervezetbe, és a katonai büntetőeljárásra tartozó ügyek mellett más ügyek felderítésében, nyomozásának felügyeletében, vádképviseletében is részt vesznek.

A legfőbb ügyész hatásköre – az ügyészségnek az igazságszolgáltatásban betöltött sajátos helyzetét szem előtt tartva – bővült: hangsúlyosabbá vált az egységes ítélkezésben, joggyakorlat kialakításában betöltött szerepe. A legfőbb ügyész korlátlanul kezdeményezhet például jogegységi eljárást a Kúria előtt, ami korábban csak a büntetőjogi tárgykörben illette meg. Új jogintézmény az ügyészség közérdekvédelmi tevékenysége körében bevezetett „amicus curiae”. Eszerint a legfőbb ügyész a Kúria előtti eljárásban a bíróságok ítélkezési gyakorlatának egységesítése érdekében jogkérdésben, a közérdeket képviselve, saját kezdeményezésére, vagy bármely fél kérelmére kifejezheti, a Kúria felhívására pedig kifejti szakmai véleményét akkor is, ha az ügyész az eljárásban nem vesz részt.

7. Fejezet: A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény

Az új jogállási törvény megtartotta a korábbi törvény szerkezetét, jogintézményeit azzal, hogy az 1994. évi LXXX. törvény megalkotása óta eltelt közel két évtized gyakorlati tapasztalatai alapján továbbfejlesztette és a megváltozott szabályozási környezethez igazította azokat.

A jogállási törvény változatlanul fenntartja azt az elvet, hogy a bírók és az ügyészek, valamint az igazságügyi (bírói) és az ügyészségi alkalmazottak munkajogi helyzete (a munkavégzésre, az illetményre, az előmenetelre, a pihenőidőre és más munkajogi kérdésekre vonatkozóan) lényegében azonos legyen, így a bírakkal egyezően határozza meg az alapilletményeket és a pótlékokat, míg a vezetői pótlékok körében a vezetett, irányított szervezet méretétől függően differenciál. A legfőbb ügyész és a Kúria elnöke azonos közjogi helyzetére tekintettel a legfőbb ügyész jogállását és javadalmazását a törvény a Kúria elnökéhez hasonlóan rögzíti.

A jogállási törvény a gyakorlati igényekhez és más jogviszonyok változásaihoz igazodva határozza meg az ügyészségi szolgálati jogviszony létesítését, módosítását, megszűnését. Az alkalmazás feltételeinél változás az Országos Kriminológiai Intézet kutatói, a nyomozó hatóságnál szolgáló nyomozók és a közigazgatásban dolgozók – ügyészi szervezet érdekében álló – kinevezhetőségének megkönnyítése. A pályázat kiírását az első ügyészi kinevezésnél, valamint a vezetői és magasabb szintű ügyészi munkaköröknél a törvény változatlanul kötelezően írja elő. Az ügyészeket a legfőbb ügyész nevezi ki.

Külön rendelkezik a törvény az alügyészek (korábban ügyészségi titkárok), az ügyészségi fogalmazók, a tisztviselők, az írnokok, a fizikai alkalmazottak szolgálati viszonyáról és a Magyar Honvédség állományába tartozó ügyészségi alkalmazottak munkajogi kérdéseiről. Új elemként lehetővé tette a törvény az alügyész és a fogalmazó határozott idejű kinevezését, valamint a tisztviselő, az írnok és a fizikai alkalmazott esetében bevezette a próbaidőt. A törvény megszüntette az ügyészségi nyomozói munkakört. A katonai ügyészek megváltozott jogállása körében a törvény a katonai bírákhoz hasonló konstrukciót tartalmaz, azaz a katonai ügyészek a hivatásos szolgálati viszonyukat megtartva tagozódtak be az ügyészi szervezetbe.

Ellenőrző kérdések:

6. Mi az ügyészségnek a magyarországi alkotmányos berendezkedésben elfoglalt helye?

.....
.....
.....

7. Melyek az ügyészség főbb büntetőjogi feladatai?

.....
.....
.....

8. Mik az ügyész fő eszközei a törvényességi ellenőrzés során feltárt törvénysértések kiküszöbölésére?

.....
.....
.....

9. Mi volt az ügyési szervezetet érintő legfontosabb változás a reform során?

.....
.....
.....
.....
.....

10. Mit jelent az „amicus curiae” kifejezés?

.....
.....
.....
.....

III. RÉSZ: A BÍRÓSÁGI VÉGREHAJTÁS MEGÚJÍTÁSA

8. Fejezet: A módosítás célja és szükségességének okai

a. A módosítás célja

A módosítás célja az eljárások gyorsítása, az elektronikus ügyintézés bővítése, korszerűsítése, a joggyakorlatban felmerült problémák rendezése volt. Egy olyan szabályozási környezet kialakítása volt a cél, amely a bírósági végrehajtási eljárásban szükséges garanciák biztosítása mellett lehetővé teszi a korszerű informatikai lehetőségek minél szélesebb körű kihasználását, az eljárások minél előbbi és minél eredményesebb lefolytatását, az eljárásnak az ügyfeleknél és a jogalkalmazó szerveknél jelentkező adminisztratív terheinek csökkentését.

b. A módosítás szükségességének okai

A bírósági végrehajtói szervezetrendszer működtetése tekintetében át kellett tekinteni, hogy szervezet-fejlesztéssel, a jogalkalmazókkal szembeni szakmai követelmények fokozásával miként tud befolyást gyakorolni a jogalkotó a bírósági végrehajtási eljárások hatékonyságára. A bírósági végrehajtásra vonatkozó, korábban hatályos rendelkezések nem mindenben szolgálták a gyors, költségkímélő, átlátható és hatékony követelés-behajtást, csak korlátozottan garantálták a végrehajtást elrendelő és foganatosító bíróságok, bírósági végrehajtók és egyéb közreműködő hatóságok hatékony, ésszerű és minőségi munkáját. Mindezt az eljárási határidők szigorítása, az eljárási folyamat ésszerűsítése, a végrehajtási értékesítések hatékonyabbá tétele, az elektronikus ügyintézés fejlesztése, a végrehajtási költségek ésszerűsítése, a joggyakorlatban felmerült, végrehajtási eljárást lassító, annak végkimenetelét bizonytalanná tevő problémák rendezése vált szükségessé. Kifejezetten szükségessé tette a módosításokat az, hogy – a gazdasági-pénzügyi válság, valamint a lakosság és a vállalati szféra hatalmas adósságállománya okán – jelentősen megnőtt a végrehajtási ügyek száma. Ezzel együtt viszont a behajtási hatékonyság és az állami kényszerintézkedések foganatosításával szembeni közbizalom csökkent. Különösen sújtották ezek a körülmények – a kilakoltatási moratórium és az általános ingatlanpiaci válság által is tovább nehezítetten – az ingatlanok végrehajtási kényszerértékesítését, holott azok átláthatóságához, eredményességéhez, a visszaélések megelőzéséhez kiemelt társadalmi érdek fűződik.

A gyors és hatékony követelés-érvényesítés több területen is kiemelkedő jelentőséggel bír:

- * a vállalkozások esetében a versenyképességet növeli, a körbetartozások és késedelmes fizetések okozta problémákat enyhíti a kintlévőségek hatékonyabb beszedése,
- * a lakossági szférában elsősorban a hitelállomány kezelése szempontjából van jelentősége egy hatékonyabb árverési piacnak, az adósságcsapdából való kiszállás egyik akadályozója ugyanis az, ha az adósság fedezetét képező vagyontárgy értékesíthetetlen,
- * az állami, közhatalmi követelés-érvényesítésnek valós és működő alternatívát kell képeznie az önhatalommal való érdekvényesítéssel szemben.

9. A bírósági végrehajtási eljárás új szabályozása által bevezetett változások

Az Országgyűlés 2011. december 13-án elfogadta a bírósági végrehajtással kapcsolatos és egyéb igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXX. törvényt. Az átfogó módosítás eredményeként jelentősen szigorodtak az eljárási határidők, és az eljárásokat gyorsító, ésszerűsítő rendelkezések kerültek be a törvényekbe.

a. Szigorú eljárási határidők

A szoros eljárási határidők, illetve a határidők szűkítése önmagában nem garancia az eljárás gyors lefolyására, azonban mint eszközök, nélkülözhetetlenek. Ennek jegyében előírásra került, hogy a végrehajtás elrendelése iránti kérelmeket 15 nap alatt kell feldolgozni, és az első érdemi végrehajtási cselekményt – a végrehajtható okirat adósnak történő át-

adását – 15 nap alatt kell elvégezni. Az árverési hirdetések tekintetében a határidő szűkítésére került sor: a jogerős becsérték-megállapítást követően 3 hónap helyett 30 nap alatt közzé kell tenni az árverési hirdetményt. Szintén az árverés kapcsán bevezetett gyorsítás, hogy két eredménytelen árverést követően 6 hónap helyett már 3 hónap múlva kitűzhető az újabb árverés. Az egyes cselekmények végrehajtása tekintetében példaként említhető, hogy gyorsult a gyermekátadási végrehajtás: az önkéntes átadás elmaradása esetén a rendőrség közreműködésével történő átadásra kerül sor, közbeneső bírósági eljárások lefolytatása nélkül. A jogorvoslatok körében gyorsult a végrehajtási kifogás elbírálása: 8 nap áll rendelkezésre a kérelem vizsgálatára, 45 nap az érdemi határozathozatalra.

b. Az eljárási folyamat ésszerűsítése

Természetesen a jogalkotás során nem cél, hogy eleve ésszerűtlen rendelkezések kerüljenek a jogszabályokba, azonban egyrészt a szabályt jellemzően valamilyen élethelyzet tipikus modelljére alkotják, nem fedve le ezzel valamennyi lehetséges előfordulási esetet (szabályozási hiány), másrészt a szabály gyakorlati alkalmazása számos egyszerűsítési lehetőséget tár fel. Az első csoportba tartozó példa az ellenszegülés miatt történő rendőrségi közreműködés többletköltségeinek végrehajtása. Az észlelt szabályozási hiány orvoslására úgy módosult a törvény, hogy ezeket a költségeket végrehajtási költségként be kell hajtani; az így befolyt összeg a rendőrséget illeti meg. Az ésszerűsítés másik csoportjára jó példa, hogy az egyetemlegesen felelős adóstársak ügyeinek egy végrehajtó általi foganatosítása is kérhető.

Egyes esetekben a visszaélésszerű joggyakorlás teremt szabályozási szükségletet. Erre példa a becsérték-kifogás előterjesztése. Mivel ez nem ritkán csupán az eljárás elhúzását célozza, a becsérték-kifogás előterjesztéséhez a jogszabályban meghatározott szakértői díjelőleget letétbe kell helyezni.

Az eljárási szabálysértés jellemzően az eljárás elhúzódása irányába hat. Ennek visszaszorítása érdekében önálló vagyoni szankció került bevezetésre az eljárási szabálysértést megvalósító bírósági végrehajtóval szemben; a megfizetésre kerülő összeg a végrehajtás során befolyt összeget növeli. Szintén az eljárások törvényességét és átláthatóságát szolgálja, hogy szigorodott az árverezésből kizártak körére vonatkozó szabályozás, és kiegészült egy globálisabb vagyonszerzési tilalommal a végrehajtást foganatosítók körében.

A technika vívmányai mindig jó lehetőséget kínálnak az eljárásjogi szabályok továbbfejlesztésére. Ennek jegyében bővült az ingóságok kötelező elektronikus árverezésének köre, 2012. szeptember 1-jétől pedig az ingatlanárverések kizárólagosan elektronikus úton kerülnek lebonyolításra. (A második sikertelen árverést követő átvételi eljárás is átlátható módon, elektronikus versenyztetéssel bonyolódik le, ha több végrehajtást kérő szerepel az eljárásban.)

c. A végrehajtási kényszerértékesítések átláthatóságának, hatékonyságának növelése

Az elektronikus kereskedelem tapasztalatai a végrehajtási kényszerértékesítések során is hasznosíthatóak. A módosítás alapján több adat érhető el a nyilvánosság számára az elektronikus árverési rendszerben. Az elektronikus árverési felületen közzé kell tenni az értékesítésre kerülő ingóságok leírását, képfelvételt, a teljes licitnaplót stb. Az ingatlanok eladás szempontjából lényeges adatai – a lehetséges vevők tájékoztatása érdekében – az árverések közötti időszakban is közzétételre kerülnek az elektronikus árverési rendszerben. A folyamatosság nem csak a tájékoztatás szempontjából előnyös: a sikertelen árverések után az ingatlan már folyamatosan közzétételre kerül az elektronikus árverési rendszerben és arra bármikor tehető licit (folyamatos árverezés).

Az árverés eredményességét célzó módosítás, hogy az ingóságok árverési minimálára 25%-ról 35%-ra nőtt. Mivel az értékesítés sok esetben még a becsült értékhez képesti töredék áron sem sikerül, három év elteltével új ingatlan becsérték-megállapításra kerül sor az értékesítések sikerességének az elősegítése érdekében. Szintén az árverés eredményességét szolgálja a visszaélésszerűen licitáló vevők szankcionálása: a második árverésen felajánlott, de meg nem fizetett vételár és az átvételi ár közötti különbözet megtérítése ugyanúgy kötelezettsége a fizetést elmulasztó árverési vevőnek, mint az első árverésen hasonlóan mulasztó árverési vevőnek. A hatékony kényszerértékesítés vitatott eszköze a „kiköltözési juttatás”, ami azt jelenti, hogy az árverési vételár bizonyos százaléka visszajár azoknak az adósoknak, akik az elárverezett ingatlanból önkéntesen kiköltöznek, és ezzel költséget és időt takarítanak meg az eljárásban. Ilyen esetben a kifizetés után fennmaradó összeg minősül végrehajtás során befolyt összegnek, ez használható fel a végrehajtási költségek és a követelés kielégítésére.

d. Az elektronikus ügyintézés bővülő köre

Az ún. e-kézbizéti rendszer a végrehajtói megkeresések kiadását, továbbítását, feldolgozását és teljesítését, a végrehajtási iratok kézbesítését szolgáló informatikai rendszer. Az iratforgalom fokozatos elektronizálása annak érdekében történik, hogy a végrehajtási ügyekben hatalmas mennyiségben keletkező iratok lehetőség szerint minél szélesebb körben jussanak el a címzettekhez elektronikus úton, csökkentve ezzel az eljárások – és a hozzájuk kapcsolódó ügyfél-

oldali eljárások – adminisztratív terheit és költségeit, egyúttal gyorsítva az eljárásokat. A bankok és a takarékszövetkezetek számára az e-kommunikáció kötelező, a többi fél választhatja azt.

Szintén az informatikai fejlődés tette lehetővé az egyébként rendkívül munkaigényes adósi bankszámla-kutatás elektronizálását, vagy a végrehajtási ügyek nyilvántartása alapján történő adatszolgáltatás bővítését. Eszerint bárki kérhet igazolást arról, hogy vele szemben nem folyik, vagy meghatározott időn belül nem folyt végrehajtás, gazdálkodó szervezetek végrehajtási ügyeiről pedig harmadik személyek is kérhetnek adatszolgáltatást.

e. A kinevezési feltételek szigorítása

A fenti reformfolyamatot teljesítette ki az a 2012-es törvény-módosítás, amely a bírósági végrehajtói kinevezést jogi egyetemi végzettséghez kötötte, ezzel egy új jogi szakmát létrehozva, a szakmai képzettségi feltételrendszert pedig az elvégzett feladathoz – polgári nemperes eljárás lefolytatása – igazítva.

Ellenőrző kérdések:

1. Mik voltak a végrehajtási eljárásra és a végrehajtás szervezetére vonatkozó szabályozás módosításának fő okai?

.....

.....

.....

.....

.....

2. Milyen határidők vonatkoznak a végrehajtási kifogás elbírálására?

.....

.....

.....

3. Mi volt az indoka a szakértői díjelőleg letétbe helyezése előírásának a becsérték-kifogás előterjesztésekor?

.....

.....

4. Mit jelent az ingatlan folyamatos árverése?

.....

.....

5. Hogyan viszonyul az önkéntes kiköltözés fejében kifizetett összeg a végrehajtási költségekhez és a követelés kielégítéséhez?

.....

.....

.....

Fogalomtár

Bírósági igazgatási modellek: A bírósági igazgatási rendszerek a sajátosságaik alapján alapvetően négy kategóriába sorolhatók, ezek a következők:

A klasszikus modellben működnek bírósági igazgatási tanácsok, de hatásköreik elsősorban a bírák kiválasztásához, illetve előmeneteléhez kapcsolódnak. A költségvetési, valamint szervezeti és működési feladatok ellátása az igazságügyi minisztériumokhoz tartozik (ezt a modellt alkalmazza Franciaország, Olaszország, Görögország, Románia, Szlovákia, Szlovénia).

A minisztériumi modellben a bíróságok igazgatásában az igazságügyi minisztériumoknak központi szerepe van; ezen országok nem hoznak létre külön igazgatási tanácsot (ezt a modellt alkalmazza Finnország, Ausztria, Csehország, Németország).

A tisztán bírósági modellben a bírósági igazgatási tanácsoknak széles hatáskörük van a bíróságok igazgatásában. Feladataik nemcsak a bírák kiválasztására és előmenetelére, hanem költségvetési és szervezeti adminisztrációs feladatokra is kiterjednek; ezzel hatalmi értelemben ellensúlyai a végrehajtó és a törvényhozó hatalomnak (ezt a modellt alkalmazza Bulgária, Dánia, Hollandia, Írország, Lengyelország, Spanyolország, Svédország és Magyarország is).

Az egyéb igazgatási rendszer kategóriába soroljuk azon országokat, amelyek struktúrája nem illeszhető bele a fenti három modell valamelyikébe (ilyen Észtország igazgatási rendszere).

Bírói önigazgatás: Az Országos Bírói Tanács (OBT) a bíróságok központi igazgatásának (az OBH elnökének) felügyeleti testülete. Mivel azonban az OBT ellenőrzi a bíróságok gazdálkodását, és bizonyos esetekben részt vesz a bírói, illetve bírósági vezetői álláshelyek betöltésére irányuló pályázati eljárásokban is, ezért a bíróságok önigazgatásának is részese. Az OBT tagja a Kúria elnöke, továbbá 14 bíró, akiket a bírák küldöttértekezlete titkosan, szavazattöbbséggel választ meg. A küldöttértekezlet a küldöttek közül 1 ítéltáblai, 5 törvényszéki, 7 járásbírói és 1 közigazgatási és munkaügyi bírósági bírót választ. A küldöttértekezlet küldötteit a Kúria teljes ülésén, az ítéltábla, valamint a törvényszék összbírói értekezletén választják. A törvényszéken a küldötteket úgy kell megválasztani, hogy azok közül legalább egy járásbírói és legalább egy közigazgatási és munkaügyi bírósági bíró legyen.

A bíróságok igazgatásában közreműködő bírói testület

- a Kúria teljes ülése, illetve az ítéltábla, valamint a törvényszék összbírói értekezlete,
- a kollégium,
- a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium, és
- a Kúria, az ítéltábla, továbbá a törvényszék bírói tanácsa.

Az összbírói értekezlet résztvevői: a Kúriára, az ítéltáblára, illetve a törvényszék esetében a törvényszékre és a törvényszék területén működő járásbíróóságokra, valamint közigazgatási és munkaügyi bíróságra beosztott bírák. Az összbírói értekezlet feladata, hogy küldöttet válasszon az OBT-tagok megválasztásához, véleményt nyilvánítson egyes bírósági vezetőkről, és megválassza, valamint beszámoltassa a bírói tanácsot.

A bírói tanács véleményt nyilvánít a bíró kinevezése, beosztása, áthelyezése, kirendelése tárgyában, kezdeményezheti az alsóbb bíróságok vezetői vizsgálatának elrendelését vagy felmentésüket, továbbá véleményezi a bíróság éves költségvetési tervét és a jóváhagyott költségvetés felhasználását.

A kollégium meghatározott ügyzakba (polgári, büntető, gazdasági, közigazgatási-munkaügyi ügyzak) beosztott bírák testülete. A kollégium véleményt nyilvánít meghatározott bírói álláspályázatokról, részt vesz a bíró szakmai tevékenységének értékelésében, véleményt nyilvánít egyes vezetői álláspályázatokról és kezdeményezheti a bírósági vezetők vizsgálatának elrendelését vagy felmentését.

A közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium a törvényszékek közigazgatási és munkaügyi ügyzakában eljáró bírónak, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságok bírónak speciális szakmai testülete.

Bírósági szintek: A bírósági rendszer szakmailag hierarchikus, ami azt jelenti, hogy a bírósági rendszer felsőbb szintjén elhelyezkedő bíróság fellebbeviteli-felülvizsgáló fóruma az illetékességi területén lévő alsóbb bíróságoknak. A járás-, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságok első fokon járnak el. A törvényszékek első, vagy másodfokú bíróságok. Az ítéletábrák jellemzően másodfokon, büntetőügyekben harmadfokon is eljárnak, de létezik olyan eset is, amikor elsőfokú fórumként szolgálnak (a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény szerint a bírósági felülvizsgáló kérelmet a jogerős határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítéletábra bírálja el). A Kúria egyes speciális esetekben (lásd a polgári perrendtartás ún. „ugró fellebbezését”) másodfokon, büntetőügyekben harmadfokon is eljár, de szintén létezik olyan eset is, amikor elsőfokú fórumként szolgál (a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény szerint a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgáló kérelmet a Kúria bírálja el). A Kúria azonban elsősorban felülvizsgáló bíróságként jár el, illetve a bírósági hierarchiában elfoglalt helye alapján kiemelkedő jelentőséggel bír a jogegységi funkciója.

A fentiekben túlmenően a bírósági rendszer igazgatási szempontból is hierarchikus, még ha ez nem is jelent olyan láncolatot, mint a szakmaiság esetében. Ez azt jelenti, hogy központi igazgatási feladatokat a Legfelsőbb Bíróság nem látott el, arra az Országos Igazságszolgáltatási Tanács volt hivatott, és jelenleg sem a Kúria a központi igazgatási hatáskörök letéteményese, hanem az Országos Bírósági Hivatal elnöke. Igazgatási szempontból az ítéletábrák sem rendelkeznek irányítási jogkörökkel az illetékességi területükön lévő bíróságok fölött, viszont jogi személyek, igazgatási értelemben önállóak.

Ehhez képest a saját illetékességi területükön lévő járásbíróságok, valamint közigazgatási és munkaügyi bíróságok felett a törvényszékek jelentős gazdálkodási és személyzeti igazgatási hatásköröket gyakorolnak jelenleg is, bár a reform keretében ez az önállóság mérséklődött. Ebből következően a járásbíróság, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróság nem tekinthető igazgatási értelemben véve önállóknak. Az elnök az államháztartási gazdálkodási szabályok szerint kötelezettségeket vállalhat a törvényszék belső szabályzatában meghatározott módon, azonban a járásbíróság, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróság – a törvényszékkel szemben – nem jogi személy. A járásbíróságon, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságon dolgozó bírók a törvényszék állományába tartoznak, a munkáltatói jogokat a törvényszéki és az alsóbb fokú elnökök megosztva gyakorolják.

Bírósági végrehajtási eljárás: A bírósági végrehajtási eljárás a polgári jogi követelések érvényre juttatására irányuló polgári nemperes eljárás; főként a bírósági és közjegyzői határozatokban foglaltak kikényszerítését jelenti, de néhány egyéb jogérvényesítési út végső fázisa is (pl. közjegyzői okiratokban foglalt kötelezettségvállalások kikényszerítése, köztestületek marasztaló határozatainak végrehajtása stb.). A bírósági végrehajtás a követelés végrehajthatóságát megállapító döntés alapján kezdődik meg; ezt a döntést ún. végrehajtható okirat kiállításával a bíróságok és a közjegyzők hozzák meg. Ezt követi a végrehajtás foganatosítása, melyet a bírósági végrehajtók végeznek, s melyben széles körű közreműködési kötelezettsége van más hatóságoknak is (pl. ingatlanügyi hatóság, rendőrség, gyámhatóság), de az adósok vagyont kezelő személyeknek, szervezeteknek (munkáltatók, társadalombiztosítási járandóságokat folyósító szervek, pénzügyi intézmények stb.) is. Az eljárás törvényességét, a jogsérelmek orvoslását részben bírósági jogorvoslati rendszer biztosítja (bíróságok, közjegyzők, bírósági végrehajtók határozatai, eljárási cselekményei tekintetében), részben az egyéb ágazati jogszabályokban lefektetett jogorvoslati szabályok (közreműködő egyéb hatóságok határozatai, eljárási cselekményei). A bírósági végrehajtási eljárást a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény és végrehajtási rendeletei szabályozzák, a mögöttes joganyag a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, illetve számos más törvény is tartalmaz rendelkezéseket a végrehajtás elrendelésével és foganatosításával kapcsolatban (pl. fizetési meghagyásos eljárásról szóló törvény, ingatlan-nyilvántartási jogszabályok, pénzforgalmi jogszabályok).

Európa Tanács: Az Európa Tanács egy regionális nemzetközi szervezet, amelynek jelenleg 47 tagja van, de nyitva áll bármely olyan állam előtt, amely elfogadja a jogállamiság intézményét és garantálja állampolgárai számára az alapvető szabadság és emberi jogokat. Elnevezése némiképp megtévesztő, mert tagjai közt ázsiai országok is szép számmal megtalálhatók, megfigyelői státusszal pedig további, elsősorban amerikai országok rendelkeznek. Az Európa Tanács székhelye Strasbourg. Célja elsősorban az emberi jogok védelme, így az Európa Tanács egyik legfontosabb eredménye az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1950-es elfogadása volt. Ennek keretében állították fel az Emberi Jogok Európai Bíróságát, amely az emberi jogok legfőbb európai bírói fóruma. Az Európa Tanács laza, kormányközi együttműködés keretében jött létre, és (szemben az Európai Tanáccsal és az Európai Unió Tanácsával) nem az Európai Unió intézménye.

Időszerű ítélezés: Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. Az időszerű ítélezés az utolsó kitétel érvényesülésére, azaz a döntés ésszerű határidőn belül történő meghozatalára vonatkozó követelmény.

Igazságügyi alkalmazott: Igazságügyi alkalmazottak azok a bíróságokkal, az Országos Bírósági Hivatallal, az igazságügyi szakértői intézménnyel szolgálati jogviszonyban álló személyek, akik nem bírók. Igazságügyi alkalmazott a bírósági fogalmazó és a bírósági titkár, az igazságügyi szakértő és a szakértőjelölt, a tisztviselő, az írnok és a fizikai dolgozó. Igazságügyi alkalmazott a törvényszéki (tehát nem önálló bírósági) végrehajtó, végrehajtó-helyettes, végrehajtójelölt, valamint végrehajtási ügyintéző is. A törvényszéki végrehajtó, végrehajtó-helyettes és végrehajtójelölt, valamint a végrehajtási ügyintéző, továbbá a bírósági ügyintéző tisztviselőnek minősül. Igazságügyi alkalmazottak még a bírósági jegyzőkönyvvezetők és a cégszerkesztők is, akik – végzettségüktől és gyakorlati idejüktől függően – tisztviselőként vagy írnokként dolgoznak.

Jogegység: A bíróságok szakmai vezetésének legfőbb feladata a jogegység biztosítása. Magyarországon elsősorban a Kúria biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz. Ez a jogintézmény 1881 óta létezik Magyarországon, és lényege, hogy a legmagasabb szintű bírói fórum a jogegység örének szerepét is ellátja. A jogegységi határozat létének jogpolitikai indoka a jogbiztonság és a törvény előtti egyenlőség, hiszen a cél az, hogy az ügyekben lehetőleg azonos tartalmú ítélet szülessen, függetlenül attól, hogy az ország melyik részében lévő bíróság jár el. A jogegységi határozat nem konkrét perbeli döntés, ezért a határozatnak – ha törvény kivételt nem tesz – a felekre és a terheltre kiterjedő hatálya nincs. A jogegységi határozat valamely vitatott jogi kérdés absztrakt értelmezése, a jogegységi eljárás tárgyául szolgáló elvi kérdésben adott iránymutatás, és mint ilyen, a bíróságokra kötelező. A jogintézmény hasonló szerepet tölt be, mint az angolszász jogrendszerek precedens-gyakorlata, vagy az Európai Bíróság által az egyes ítéletekben foglalt doktrinális következtetések közzététele. Fontos rámutatni arra, hogy a jogegységi eljárás semmi esetre sem tekinthető a bírói függetlenséget sértő intézkedésnek, mert a bíró a jogalkalmazás egységének jegyében sem utasítható, kizárólag a törvénynek van alárendelve, és meggyőződése szerint határoz. Ez azonban nem vezethet arra, hogy a bíró tendenciózusan szembemenjen a felsőbb bíróságok ítélezési gyakorlatával, hiszen az ily módon felszaporodó jogorvoslati eljárások lassítják az igazságszolgáltatást, csökkentik a bírósági rendszer hatékonyságát, ami ellentétes mind a közérdekkel, mind a felek érdekeivel.

Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT): az OIT a bíróságok központi igazgatását végző, továbbá az ítéletábrák és megyei bíróságok elnökeinek tevékenységét felügyelő testület volt 1997 és 2011 között. Elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke volt, rajta kívül további 14, majd később 15 tagot számlált: a legfőbb ügyész, az igazságügyért felelős miniszter, az államháztartásért felelős miniszter, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, két országgyűlési bizottsági (igazságügyi és költségvetési bizottsági) tag, és kilenc választott bíró. Az OIT döntéseinek előkészítését illetve azok végrehajtását az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala (OITH) végezte. Az üléseken állandó meghívottként részt vett az OIT Hivatalának vezetője, és esetenként más meghívottak is.

Velencei Bizottság: A Velencei Bizottság az Európa Tanács független tanácsadó szerve. A bizottság hivatalos neve „Európai bizottság a demokrácia érvényesítésére a jog eszközeivel”, de létrejöttének és plenáris üléseinek színhelye után általában Velencei Bizottságnak nevezik. 1990-ben jött létre, a közép- és kelet-európai rendszerváltások után, amikor sürgős alkotmányozási tanácsokra volt szüksége az új demokráciáknak. A Velencei Bizottság fő tevékenysége ugyanis az alkotmányozási tanácsadás a tagállamok számára, de az alkotmányos berendezkedéssel kapcsolatos más területekkel is foglalkoznak. Tagjai személyükben tekintélyes jogászok, akadémikusok, az alkotmányjog és a nemzetközi jog szakértői, a legfelső bíróságok és alkotmánybíróságok tagjai. A Velencei Bizottság ajánlásai nem kötelezőek a nemzetközi jog szerint, de a tagállamok általában követik azokat.