

A MAGYAR BÍRÓSÁGOK SZERVEZETI VÁLSÁGA

FLECK ZOLTÁN: JOGÁLLAM ÉS IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS
A VÁLTOZÓ VILÁGBAN

(2008, PALLAS PÁHOLY–GONDOLAT KIADÓ, BUDAPEST. 260. OLDAL)

Jakab András

(Tudományos munkatárs, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid)

Fleck Zoltán sok éve a magyar igazságszolgáltatási rendszer egyik legelismerőbb kutatója. 2001-ben történeti jogszociológiai elemzésként *Jogszolgáltató mechanizmusok az államszocializmusban* címmel publikált kismonográfiát, most pedig a jelenlegi rendszer működési problémáit a nemzetközi és elméleti irodalom tükrében elemző kötetet tett közzé. Az átlagpolgár (hacsak nem szembesült maga is személyesen a bíróságok munkájával) valószínűleg egészen a Legfelsőbb Bíróság elnökének 2008-as jelölési bonyodalmaiig nem is érzékelte, hogy „valami nagyon nincs rendben” a magyar bíróságok belső szervezeti ügyeiben. Pedig a problémák súlyosak, sokrétűek, és ugyan politikaiak, de a szokásos kormány–ellenzék (vagy baloldal–jobboldal) sémában nem értelmezhetők.

A problémák megértéséhez szükséges politológiai és jogszociológiai kontextust adja meg a szerző a kötet első felében (*Jogállami illúziók és valóságok*), majd magukat a problémákat veszi sorra egyenként a másodikban (*Igazságszolgáltatás, kihívások alatt*). A kontextust illetően legfontosabb tézise a bírói hatalom felértékelődése a parlamentáris rendszerben. Ennek oka a szerző szerint az, hogy a parlamentáris rendszerben a végrehajtó hatalomnak nem ellensúlya többé a törvényhozó hatalom, és ennek folytán a bíróságokra hárul a végrehajtó hatalom ellensúlyozásának elsődleges szerepe (109. o.). Éppen a törvényhozás és a végrehajtás összeolvadása miatt volt szükség olyan új intézmények felállítására, mint az alkotmánybíróságok, az ombudsmanok vagy épp az autonóm (kormányfüggetlen) közigazgatási intézmények. Magyarországon a bíróságok szerepének felértékelődéséhez ezen felül a rendszerváltáshoz kötődő társadalmi változás is hozzájárult: társadalmi változások idején ugyanis általában csökken az önkéntes normakövetési hajlandóság, és ez nálunk sem volt másként (120. o.).

A kötet igyekszik leszámolni a „semleges bíróságok” jogászai mítoszával, és a bíróságokat mint testületi önérdelmet követő politikai szereplőket mutatja be

(171. o.). Tevékenységük során ilyen vagy olyan politikai szimpátiák és befolyások szerepet játszhatnak ugyan, de elsődlegesen mégis bürokratikus önmozgással rendelkező szervezetről van szó, amelyet gyakran a gyenge hatékonyság (perelhúzódás), a konformizmus és a társadalom egésze helyett a szervezet iránti lojalitás jellemez. Ezeket súlyosbítják a szerencsétlen magyarországi jogi megoldások, nevezetesen (a) a kiválasztási kritériumok tisztázatlansága, (b) az ellenőrzés teljes hiánya és (c) a kötelező továbbképzés elmaradása. Az első annyit jelent, hogy vannak ugyan jogilag rögzített szempontok a kiválasztáshoz, de ezek nem kötik a megyei bírósági vezetőket: *az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény* 13. § szerint az „előbírívó” (bírósági fogalmazó és titkár) váláshoz egy versenyvizsgát kell a jelölteknek letenni, de arról már „elfelejt” szólni a törvény, hogy a nyertesnek kellene az állást megkapnia. Ez a gyakorlatban sokszor nepotizmushoz, rokoni és baráti alapon való kiválasztáshoz vezet (a felvettek diplomaminősítésére alapuló szomorú statisztikai adatokkal igazolja ezt Hack Péter: A korrupció kezelése a magyar igazságszolgáltatási rendszerben, in: Hack Péter – Garai Borbála [szerk.]: *Az igazságszolgáltatási rendszerek átláthatósága*, Budapest, Transparency International, 2008: 14–22. o.). Az alapvető erkölcsi érzék teljes hiányát mutatva az egyik (mind mai napig hivatalban levő) megyei vezető még egy lapinterjúban is bevallotta, hogy náluk bizony előnyt jelent, ha a jelentkező valamelyik szülője bíró. Innen már csak egy lépés a késő középkori francia rendszer, amikor a bírói hivatalokat örökölték (illetve ha az utód nem akarta átvenni, akkor azt nyilvánosan árulták). A bíróságoknak a tisztességes eljárás templomainak, a bírácoknak (és különösen a megyei vezetőknél) pedig a jogszerűség papjainak kellene lenniük egy demokratikus jogállamban. A kiválasztási rendszer azonban hajmeresztő (és a jogászok közt sajnos közismert) módon ellentmond ennek – a helyzet olyan, mintha a püspökök papszentelés helyett néha félnyilvános beavatási orgiákat rendeznének a templomban. A második annyit tesz, hogy a bíróságokat elvileg az OIT ellenőrzi, amelyben azonban a bírák vannak többségben. Az ellenőrzés ily módon nyilván nem igazán hatékony (különös tekintettel arra, hogy az OIT ülései még csak nem is nyilvánosak). A harmadik probléma pedig azt eredményezi, hogy a rendszerváltás előtt bíróvá vált jogászok bármiféle továbbképzés nélkül tárgyalhatnak mai, bonyolult gazdasági ügyeket. A kérdés ráadásul kihat az általános mentalitásbeli problémákra is: egy képzetlen bíró ugyanis jobban ki van téve a függetlenség sérelmének, viszont inkább ellenáll az átláthatóságnak és a társadalmi felelősségnek (193. o.). A professzionális értékekhez való ragaszkodás csak magas szintű tudással lehetséges (194. o.). Ez utóbbi kijelentés egyébként jól magyarázza a rendőrségen belüli mai problémák egy részét is.

A szerző által megnevezett problémák nem új keletűek, a szakmabeliek számára már régóta ismertek. Az ezt firtató felvetésekre azonban általában

sértődött, a kompetenciára és a függetlenségre hivatkozó reakciókat adnak és adtak a bíróságok. Szimptomatikus az önérdékkövető manipulációkra, hogy az OIT sosem hozta nyilvánosságra azokat az egyébként a saját megbízásából (tehát közpénzből) készült közvélemény-kutatásokat, amelyek szerint a lakosság harmadának szemében a bírósági döntések függenek a politikától, valamint a lakosság csaknem fele úgy véli, a bíróságok döntései korrupcióval befolyásolhatók (240. o.). Ellenben a bíróságokra kedvező „bizalmi index”-eredményeket mindig büszkén elemezték a sajtótájékoztatókon. A normális nyilván az lett volna, ha a kedvezőtlen adatokat is nyilvánosságra hozzák, majd elemzik az okokat, és tervet dolgoznak ki a lakosság bizalmának növelésére. Ehhez azonban vagy a (mostanában leköszönő) bírósági vezetők emberi kvalitásaira, vagy az általános politikai kultúrából következő magától értetődőségre lett volna szükség. Sajnos egyik sem volt meg. A bizáncias titkolózás és privilégiumvédelem ellenben annál inkább.

Fleck Zoltán szerint a bírói függetlenség nem öncél, hanem azt szolgálja, hogy a bíróságok jogilag helyes döntéseket hozhassanak (tehát kívülről ettől ne téríthessék el őket). Ha a függetlenség mellett az átláthatóságot, a hatékonyságot és a számonkérhetőséget nem követeljük meg, akkor a testület elsődlegesen a korporatív önérdéket fogja szolgálni, és csak másodlagosan a társadalmat. A megújulást (nemzetközi tapasztalatok szerint) maguktól a bíróságoktól nem lehet várni, külső (jogalkotói) impulzusra van szükség.

A helyzet javítása érdekében a szerző javaslatai a következők: (a) az OIT összetételének átalakítása, (b) kreditpontrendszerű, kötelező bírói képzés bevezetése, (c) a bírói kiválasztás (tartalmi) kritériumainak jogilag kötelező, és nem csupán ajánló jellegű alkalmazása, (d) a bírói kiválasztás (eljárása) során a hatáskörök megosztása, (e) bírói teljesítménymérés bevezetése, (f) az ombudsman hatáskörének kiterjesztése a bíróságokra, (g) bírói panasz intézményének bevezetése, (h) a szervezeti nyilvánosság elősegítése, (i) hatékonyság növelése a bírósági munkában.

Ad (a). A bíróságok igazgatásának alapvető dilemmája, hogy vajon ki vagy milyen összetételű testület irányítsa azokat. Az egyszemélyi irányítás ugyan világos felelősséget jelent (ennek megfelelően pl. Németországban mind a mai napig az igazságügyi miniszter kezében van a bírósági igazgatás), de a visszaélésnek is nagyobb a veszélye. A testületi irányításnál pedig két csapdát kell elkerülni. Az egyik a politizálódás, amely például egy a parlamenti arányoknak megfelelő, pártok által delegált (vagy a parlament által választott) irányítótestület esetében lépne fel. A másik veszély az oligarchizálódás, amikor a szakmabeliek (tehát maguk a bírók) irányítják magukat. A jelen rendszerben (tehát az OIT-ben) ez utóbbi veszély valós problémává nőtte ki magát. Ennek leküzdése érdekében (de nem a politizálódás csapdájába esve) a szerző azt javasolja, hogy az OIT tagjait nem kormányzati szakmai és civil szervezetek, valamint tudományos intézetek (egyetemek) képviselőivel egészítsük ki (165. o.).

Az elképzelés szimpatikus, mindazonáltal óvakodni kell egy olyan megoldástól, amely az alibi civilszervezetek hadának megjelenését jelentené, mint az ORTT esetében történt (219. o.). Ez ugyanis a politizálódást nem akadályozza meg, hanem csak átláthatatlanná teszi. Ennek megfelelően általában a „civil szervezetek” bevonása nem tűnik jó megoldásnak, hanem csak a kifejezetten szakmai szervezetek jöhetnek szóba, amelyek esetében (ezt a szerző már nem említi) vagy legalább öt–tíz éves fennállás megkövetelésével, vagy más konkrét kritériumokkal lehetne a megfelelő résztvevőket kiválasztani. Ugyancsak jó megoldás lehetne, ha részben a most alakult Költségvetési Tanács mintájára legalább néhány tag elismert tudományos szakértőként hosszabb (határozott) időre kapna megbízást, visszahívási lehetőség nélkül (illetve azt igen kivételes esetekre szorítva). Más (a fentiekkel esetleg kombinálható, egyébként az Eötvös Károly Intézet által propagált) elképzelés szerint az OIT-ből el kellene távolítani a megyei vezetőket, hiszen az OIT ezeket ellenőrzi. Az OIT elnöke eme elképzelés szerint a köztársasági elnök lehetne, két alelnökként a LB elnöke és az igazságügyi miniszter. A választott tagok rotációja és a külső (nem bíró) tagok vétőjoga is erősíthetné a hatékony ellenőrzést.

Ad (b). A kreditpontrendszerű, kötelező és rendszeres továbbképzés (bizonyos esetekben valódi vizsgákkal) azt eredményezné, hogy a bírák felkészültebben (és ennek megfelelően gyorsabban), valamint kevesebb hibával (tehát magasabb fokon, ritkábban megváltoztatva) döntenének a vitás kérdésekben. Első látásra persze idővesztéséget jelent a képzés (hiszen a bíró az iskolapadban ül, ahelyett hogy ügyeket tárgyalna), de valójában az ítéleteket kevesebbszer kellene első fokra visszautalva előlről kezdeni, tehát hosszú távon munkaidő-nyereséghez is vezethet a képzés, az ítéletek minősége pedig nyilvánvalóan jobb lenne. A képzésnek nem csupán az új joganyagot és bírói gyakorlatot kellene felölelnie, hanem a jogalkalmazás technikáját is. A bírói kar ugyanis túlnyomórészt sem az alkotmánykonform, sem pedig az objektív teleológikus értelmezés technikáit nem tudja alkalmazni. A jelenlegi erősen szöveggötött (és ezért gyakran abszurd eredményekhez vezető) értelmezési technika oka a szocializmusban keresendő. Egyrészt elméleti szinten az akkori hivatalos felfogás („szocialista normativizmus”) a veszélyes kreativitás helyett a paragrafusautomata szerepét szánta a bírónak, a nem szöveggötött technikákat ezért elutasította. Másrészt a napi gyakorlat is azt mutatta, hogy a külső (politikai) befolyással szembeni függetlenség csak egyetlen hatásos érvet tudott felvonultatni: a jogszabály szövegét (214. o.). A szocialista jogelmélet és az akkori politikai viszonyok mára ugyan elmúltak, de a kapcsolódó jogalkalmazói mentalitás továbbra is megmaradt. Meg lehetne fontolni, hogy a más országokban már bevált mintát követve az igen bonyolult (gazdasági, számviteli) ügyekre, ahol tehát még képzéssel se nagyon érhető el a megkívánt szakértelem, szakértői ülnökökkel egészítsék ki a bíróságokat. Ad (c). A már említett kiválasztási nepotizmus leküzdése érdekében világos és kötelező jellegű kri-

tériumrendszert kellene alkalmazni. Érdemes lenne megfontolni, hogy a bírói helyek bizonyos kisebb hányadát mind alsó, mind felső bíróságok esetében olyanok kapják meg, akik nem bíróként dolgoztak, hanem pl. ügyvédként vagy ügyészként (236. o.). Ennek elsődleges előnye az lenne, hogy a szervezeti lojalitás helyett külső (de mégis szakmai) szempontokkal gazdagodhatna a bírói kar gondolkodása. Egy ilyen ötletet (korporatív ösztönből) nyilván hevesen ellenezne (és szakmai vagy álszakmai érvekre hivatkozna) a bírói kar, de remélhetőleg a parlamenti döntéshozók előbb-utóbb mégis megfontolják. A korporatív szellem megtörésére is irányuló, és a talán angolszász ihletésű másik ismert javaslat szerint minden bírójelöltől megkövetelendő lenne, hogy három-öt évig bíróságon kívüli jogászai szakmában (pl. ügyvédként) tevékenykedjen (Bencze Mátyás: A magyar felsőbbírósági gyakorlat jellemző problémái in: Fleck Zoltán [szerk.]: Bíróságok mérlegen II. Budapest, Pallas, 2008: 277. o.). A felvételi bizottságokban pedig nagyobb szerepet kellene adni nem bíró jogászoknak (akár ügyvédek, akár egyetemi tanárok). Ad (d). Hasonló célokat szolgálna a bírókiválasztásnál a hatáskörök megosztása. Jelenleg az egyszemélyi (ti. megyei vezető általi) kiválasztás ugyanis a tapasztalatok szerint esetenként visszaélésekre ad alkalmat. Ad (e). A teljesítménymérésre a szerző a más országokban már bevált pontrendszert javasolja. Eszerint az eseteket érkezéskor (vagy netán a periratok mennyisége alapján utólag) nehézségi kategóriába kell sorolni (és ennek megfelelően a „letárgyalásért” megkapható pontszámmal ellátni), majd ezután (véletlenszerűen) kisorsolni. Amennyiben a legfelső fokú bíróság az ítéletet végül megváltoztatja, vagy megsemmisíti, az a megbukott ítéletet megfogalmazó bíró számára pontlevonással járhat (attól függően, hogy milyen alapon történt a megváltoztatás). Ennek alapján látható lenne minden egyes bíró (legalább megközelítő) hatékonysága, amely az előléptetésekhez, a fizetési eltérésekhez, adott esetben pedig (alkalmatlanság címen, megfelelő eljárási garanciák mellett) az eltávolításhoz adhatna alapot (213. o.). A szakirodalomban ismert másik elképzelés szerint (amely akár kombinálható az előzővel) a bírák szakmai ellenőrzését oly módon kellene megoldani, hogy anonim határozataikról más megyében tevékenykedő, szakmailag elismert bíró mondana véleményt (Bencze Mátyás: A magyar felsőbbírósági gyakorlat jellemző problémái in: Fleck Zoltán [szerk.]: Bíróságok mérlegen II. Budapest, Pallas, 2008: 277. o.).

Ad (f). Az ombudsmanoknak jelenleg nincs hatáskörük arra, hogy a bírósági gyakorlat visszasságait illetően ajánlásokat tegyenek. A szerző szerint a nem kötelező jellegű, de a nyilvánosság erejével bíró ajánlás azonban alkalmas eszköz lenne a külső kontroll és a függetlenség egyidejű megvalósításához (165. o.). Ad (g). Tekintettel arra, hogy Magyarországon az ítéleteket nem lehet az Alkotmánybíróságon megtámadni, ezért a szerző szerint szükségesnek látszik valamiféle bírósági panasz bevezetése (pl. osztrák mintára a Legfelsőbb Bíróságnál). Jelenleg csupán a perelhúzóadásokra létezik ilyen lehetőség, hogy

a számos strasbourggi blamázt a jövőben elkerülendő ezt „házon belül” rendezzük le. A szerző ennek részleteivel adós marad. A recenzens szerint valódi probléma, hogy a bíróságok nem értelmezik az alkotmánnyal konform módon a törvényeket, erre azonban az intézményi válasz inkább az alkotmánybíró-sági alapjogi panasz lehetne (az AB ügyterhének csökkentését pedig az OVB-s ügyek és az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának rendes bíróságokhoz telepítésével lehetne megoldani). Ezáltal az ombudsmani hatáskör előbb említett kiterjesztése is feleslegessé válna. Ad (h). A titkos hatalomgyakorláshoz szokott állami intézményi reflexektől (221. o.) való megszabadulás céljából az OIT üléseit nyilvánossá kellene tenni. Ez segítő tényező lehetne az áttekinthető működés irányában (118., 193., 213., 214. o.). Ugyancsak a nyilvánosságot érintő probléma, hogy mind a mai napig csak a felső bíróságok újabb ítéletei kerülnek fel az internetre; sem a régebbi ítéletek, sem pedig az alsó bíróságok ítéleteinek többsége nem érhető el a szakmai közvélemény számára. Az ezen ítéletekre vonatkozó tudományos kutatás pedig a bírósági vezetők korlátlan diszkréciójára van bízva. Részben ide kapcsolódó, de a szerző által nem taglalt problematika, a bírói összeférhetlenségre és a bírák vagyonbevallásainak nyilvánosságára vonatkozó szabályok hiányossága, amellyel kapcsolatban ugyancsak komoly aggályok fogalmazódtak meg (lásd pl. <http://report.globalintegrity.org/Hungary/2008>). Ez a fajta nyilvánosságprobléma nem keverendő össze a tárgyalások nyilvánosságával, amelynek kívánatos biztosítása esetén természetesen tenni kell azért is, hogy az ne alakulhasson a konkrét (folyamatban lévő) ügyekben a döntést befolyásoló médianyomássá, hiszen ez a jogbiztonságot veszélyeztetné. Ad (i). A bírósági munka hatékonyságát jelentősen lehetne javítani a munkaszervezés megváltoztatásával. A legfontosabb probléma az, hogy egyes bíróságokon (tipikusan a fővárosban) az ügyteher a többszöröse más bíróságokénak (tipikusan egyes vidéki bíróságok). Ennek folytán a bírák néhol belefulladnak az ügyekbe, máshol pedig naphosszat unatkoznak. A reformhoz ezen a téren kétharmados törvények megváltoztatására is szükség lenne, erre azonban a jelen politikai klímában sajnos nincs sok esély. Egyéb munkaszervezési javaslatok lennének elérhetőek a *bírósági ügyvételek szabályainak* (14/2002. [VIII. 1.] IM rendelet) modernizálásával, egyes adminisztratív feladatok ésszerűbbé tételével. De maga az OIT is érdemi eszközökkel rendelkezik e téren, működése azonban sajnos áttekinthetetlen és kaotikus. Szimptomatikus, hogy az OIT különféle (egymást részben átfedő) elfogadott stratégiai és akciótervei általában nem jelölnék ki sem felelőst, sem határidőt. A bírósági kommunikáció klasszikus toposza szerint az ügyhátralék és perelhúzóadás elsődleges oka az alulfinanszírozottság és a létszámhiány. Valójában azonban ezt semmilyen konkrét számítással nem tudják igazolni; a belső igazgatási káosz káros hatásaira ellenben készültek (külső szakértők által) szemléletes és megfelelően adatolt anyagok (pl. Navratil Szonja: Hatékonyan működnek-e a

magyar bíróságok? in: Fleck Zoltán [szerk.]: Bíróságok mérlegen II. Budapest, Pallas, 2008: 17–73. o.).

A politikusok az 1997-es bírósági reform idején azt hitték, a bírósági öngazgatás felállításával automatikusan megoldódnak a problémák. Pedig csak az történt, hogy a problémák megoldásának felelősségét átadták az érintetteknek, avagy másként fogalmazva a lovak közé dobták a gyeplőt (170. o.). Ez azonban olyan helyzetet eredményezett, mint amikor (Sajó András közismert szólását használva) a cipészek mondják meg, hogy hol szorít a cipőnk. A feladat olyan rendszer kialakítása lenne, amely intézményileg elősegíti a szakmai fejlődésben érdekelt, civil kurázsival rendelkező és autonóm bírószemélyiségek nagyobb számban való megjelenését és érvényesülését. A jelenlegi rendszer ugyanis sajnos nem ilyen. Most is vannak persze kiváló bírák (a recenzensnek is van szerencséje ismerni néhány ilyet), de ez nem a rendszer mechanizmusából következik, hanem inkább a véletleneknek és az illetők elhivatottságának köszönhető. A kötet nem szól róla (hiszen nem témája), de itt röviden utalhatunk rá, hogy az ügyészség is részben hasonló jellegű problémákkal küzd, mint a bíróság, és a reformjavaslatok egy része *mutatis mutandis* arra is illene.

A kötet tartalmának méltatása után néhány szót érdemes ejteni a hiányosságokról. Sajnos nem mindig világos a munka fonala, némely részei inkább csak kitérők, és nem járulnak hozzá a kötet címében jelzett téma felderítéséhez, vagy legalábbis nem azon a helyen, ahol előkerülnék. Így például az összehasonlító jogszociológia általános bemutatása nem az I/5. fejezet elejére, hanem valahova a kötet egészének elejére illett volna. Ugyancsak nem világos, hogy mi értelme volt az (alig kódolt) műfajidegen pártpolitikai kiszólásoknak (24-25. o.). Néhány formai hiba bosszantja az olvasót, amelyek közül a legfontosabb a lábjegyzetelési technika hiányossága. A szerző általában csak a forráskötetet vagy -cikket adja meg (különösen zavaró pl. 76. o.), de a pontos oldalszámot a legritkább esetben (ezt szinte csak a szó szerinti idézetek forrásának megjelölésekor találjuk). Ezáltal a hivatkozások jó része nem vagy csak nagy nehézségek árán kereshető vissza, s a tudományosság, az ellenőrizhetőség kritériuma sérül így. Furcsa továbbá, hogy rendszeresen nem a konvencionális jogszabályidézést találjuk – például a 105. o.: nem „50. § (3) bek.”, hanem újszerűen csupán „50. § (3)”. És végül zavarba ejtő, hogy miért nem reagált a szerző Pokol Bélának hasonló témában 2003-ban publikált könyvére (*A bírói hatalom*). Nehéz elképzelni, hogy ne ismerte volna a kötetet, ezért az abban foglaltakra való reagálás hiányát illetően csak találgatni lehet.

Az említett hibák ellenére a kötet igen komoly intellektuális teljesítményt és érezhetően hosszás kutatómunkát takar. Egyúttal informatív és élvezetes olvasmány. Eredményeit (remélhetőleg) a politikai döntéshozók felhasználják majd egy (remélhetőleg) hamarosan bekövetkező bírósági intézményi reform kapcsán.