

Az EU csatlakozási
folyamat nyomon
követése:

*A bírósági ítélkezés
feltételrendszere*

MAGYARORSZÁG

2002

Tartalomjegyzék

Köszönetnyilvánítás	5
Bevezetés	7
Előszó	9
Az EU csatlakozási folyamat nyomon követése: a bírósági ítélkezés feltételrendszere – áttekintés	11
A bírósági ítélkezés feltételrendszere Magyarországon	53

Köszönetnyilvánítás

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

Bulgária	Jonko Grozev	<i>Helsinki Alapítvány</i>
Cseh Köztársaság	Miroslav Krutina	<i>Helsinki Alapítvány</i>
Észtország	Jaani Ginter	<i>Tartui Egyetem Jogi Kar</i>
Lengyelország	Łukasz Bojarski	<i>Emberi Jogok Helsinki Alapítványa</i>
Lettország	Kristīne Krūma	<i>Rīgai Jogásztovábbképző Intézet</i>
Litvánia	Linas Sesickas	<i>Bernotas & Dominas GLIMSTEDT</i>
Magyarország	Kövér Ágnes	<i>ELTE Állam- és Jogtudományi Kar</i>
	Medgyesi András	<i>Medgyesi & Nagy Ügyvédi Iroda</i>
Románia	Monica Macovei	<i>Emberi Jogok Helsinki Bizottsága</i>
	Ioana Cornescu	<i>Független konzultáns</i>
Szlovákia	Jozef Malý	<i>Detvai Ludik Malý Udvaros</i>
Szlovénia	Boštjan Zalar	<i>Ljubljana-i Egyetem Társadalomtudományi Intézet</i>

A TANÁCSADÓ TESTÜLET TAGJAI

Bárd Károly	<i>Közép-Európai Egyetem, Magyarország</i>
Giuseppe Di Federico	<i>Bírósági Hivatal Legfelső Tanácsa, Olaszország</i>
Rosa H.M. Jansen	<i>Utrechti Kerületi Bíróság, Hollandia</i>
Ernst Markel	<i>Osztrák Legfelsőbb Bíróság; Bírák Európai Szövetsége</i>
Peep Pruks	<i>Tartui Egyetem; Nyílt Észtország Alapítvány</i>
Sajó András	<i>Közép-Európai Egyetem, Magyarország</i>
Renate Weber	<i>Alapítvány a Nyílt Társadalomért, Románia</i>

Köszönetet szeretnénk mondani az alábbi személyeknek is a jelentések elkészítésében és áttekintésében nyújtott értékes hozzájárulásukért és a korábbi tervezetek véleményezéséért: Lucie Atkins, James A. Goldston, Valts Kalniņš, Ignat Kolcsev, Katri Paas, Birgit Punison, Janja Roblek, Petr Smolik, Daniel Šmihula, Marek Tulipan.

EU CSATLAKOZÁST MONITOROZÓ PROGRAM

Rachel Guglielmo	<i>programigazgató</i>
Henrikas Mickevičius	<i>jogi tanácsadó</i>
Timothy Waters	<i>jogi tanácsadó</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>programasszisztens</i>
Kiss Andrea	<i>programasszisztens</i>

Bevezetés

A Nyílt Társadalom Intézet (Open Society Institute, OSI) **EU Csatlakozást Monitorozó Programját (EUMAP)** 2000-ben indították el annak érdekében, hogy támogassák az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat független megfigyelését és nyomon követését.

A Nyílt Társadalom Intézet átfogóbb céljaival összhangban az EUMAP elsősorban azt vizsgálja, hogy a kormányok mennyiben tesznek eleget az EU-tagság politikai kritériumainak, amelyeket az 1993-as koppenhágai Európa Tanács a következőképpen határozott meg:

A tagság előfeltétele, hogy a jelölt országban stabilan működjenek azok az intézmények, amelyek szavatolják a demokráciát, az emberi jogokat, a törvényeséget, valamint a kisebbségek jogainak tiszteletben tartását és védelmét.

Az EUMAP jelentéseit a vizsgált államok független szakértői készítik el. A jelentések célja, hogy elősegítse az Unió felelős és stabil bővítését azon keresztül, hogy a politikai feltételek jelentőségére ráirányítják a figyelmet és a civil társadalom segítő szerepét hangsúlyozzák abban, hogy a kormányok e kritériumoknak képesek legyenek megfelelni – a csatlakozás előtt és azt követően is.

Az EUMAP 2001-ben hozta nyilvánosságra a megfigyelő program jelentéseinek első két kötetét, a kisebbségvédelemről, valamint a bírói függetlenségről Közép- és Kelet-Európa tíz tagjelölt országában. 2002-ben új és részletesebb kisebbségi jelentések készültek (beleértve az öt legnagyobb EU-tagállamról szóló jelentéseket), emellett beszámolók készülnek a bírósági ítélezés feltételrendszeréről, a korrupcióról, valamint – az OSI Hálózat Női Programjával és a Romániai Nyílt Társadalom Alapítvánnyal együttműködve – a nők és a férfiak esélyegyenlőségéről a közép- és kelet-európai tagjelölt országokban.

Az EUMAP 2002. évi, a bírósági ítélezés feltételrendszeréről szóló jelentései egyrészt a bírók szakszerű és hatékony ítélezésre való képességét vizsgálják, másrészt a bírói hatalmi ág és a bíróságok szervezeti hatékonyságát értékelik.

A bírósági ítékezés feltételrendszerének megfigyelésére szolgáló módszertant (megtalálható a www.eumap.org oldalon) az EUMAP egy nemzetközi tanácsadó testület közreműködésével dolgozta ki. A módszertan értelmében az eredeti országjelentés már meglévő kutatások, esettanulmányok, jogszabályi elemzések, valamint az országok jelentés-tevői által készített interjúk alapján áll össze. Az országjelentések nem tűzik ki célul a vizsgált terület mindenre kiterjedő, vagy tudományos elemzését, legfőbb előnyük abban rejlik, hogy valamennyi megfigyelt országban következetesen azonos módszertant követve készülnek. A jelentések végleges tartalmáért az EUMAP vállalja a teljes felelősséget.

Előszó

Jelen kötet, amely a bírósági ítélkezés feltételrendszeréről szól, kiegészítője a 2001-ben kiadott a bírói függetlenség témakörét taglaló tanulmánygyűjteménynek. A bírói függetlenség és az ítélkezés feltételrendszerének fogalmai között nyilvánvaló és szoros kapcsolat van. Az igazságszolgáltatás közintézmény, melynek fontos társadalmi funkciókat kell betöltenie. A bírósági ítélkezés feltételrendszerét együttesen alkotják az alábbi elemek: az a mód, ahogyan a bírákat és az irányításuk alatt lévő személyzetet kiválasztják, előléptetik, képzik, értéklik vagy fegyelmi eljárás alá vonják; az a mód ahogyan e tagok feladataikat egyénileg vagy testületileg végzik; illetve ahogyan a bíróságok irányítása, igazgatása szabályozásra kerül és ténylegesen történik.

Ugyanakkor a fent felsorolt területek mindegyike magában hordozza a *hatalom* elemét, ebből adódóan kapcsolódik a függetlenség kérdéséhez: mely személyek, mely intézmények irányítsák a bíróságokat? A politikai és társadalmi szereplők száma korlátozott. Résztvevői: a végrehajtó hatalom – vagyis az Igazságügyi Minisztérium –, a Parlament, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács valamint maga a bírói kar, beleértve a Legfelsőbb Bíróságot és az Alkotmánybíróságot is (amint ezt a cseh és magyar Alkotmánybíróságok bírósági reformról hozott határozatai mutatják), valamint a bírósági elnökök. Ki döntsön és milyen eljárási rend szerint?

A bírósági reform minden országban akadályokkal, nehézségekkel és késedelmekkel terhelt – fokozottan ez a helyzet a közép- és kelet-európai országokban a fél évszázados kommunista uralom után, amikor a bírósági szervezetet, a bíróságokat és magát a jogot is pusztán hatalmi eszközzé alacsonyították le, és ekként használták. A közvélemény előtti rehabilitáláshoz és a valóságos autonómia visszaállításához időre és kézzel fogható eredményekre – hatékonyságuk és beszámoltathatóságuk bizonyítékaira – van szükség, ami túl mutat a törvény betűin. Ebből adódik a zavarba ejtő kérdés: kinek van ma egyáltalán szüksége bírósági reformra?

Az e kötetben található értékes tanulmányok egy sor paradoxon eleven illusztrációi: mélyreható, strukturális reformok szükségesek, amelyek – összhangban a demokratikus társadalom követelményeivel – felruházzák a bírósági rendszert azokkal a képességekkel, amelyek lehetővé teszik alkotmányos küldetésének teljesítését.

Ezek a reformok erős és tartós politikai akaratot követelnek meg a kormányoktól és a parlamentektől – de kérdés, hogy létezik-e valójában ez az akarat, akárcsak az, hogy maga az Európai Unió elég következetes-e e feltételek megkövetelésében.

A politikusok természetesen nem szívesen mondanak le a különféle jogi és jogon kívüli eszközökről, amelyekkel a bírósági rendszert kívülről befolyásolhatják, vagy a külső befolyásra érzékennyé tehetik. Az itt következő oldalak számos konkrét és érzékletes példával írják le a nemkívánatos beavatkozás különféle formáit, az átláthatóság hiányát, a homályos eljárásokat. Ezek a példák egyben igazolják a világosabb elvárások szükségességét, annak érdekében, hogy az államok – mind jelöltként, mind pedig később tagként – tisztában legyenek azzal, mi a dolguk egy demokratikus társadalomban. A kormányok és a parlamentek dicséretet érdemelnek, ha megpróbálják leküzdeni a felmerülő akadályokat – ha nem próbálják meg, akkor pedig bátorítani kell őket, hogy merészebbek és jobbak legyenek.

Végül, de nem utolsósorban az átfogó reformkísérletek még egy további ellenállásba is ütközhetnek: a korporatizmuséba. Ez a bírói szervezet kísértése, hogy elkülönült és megcsontosodott céhhé váljon, amely ellenáll a változásnak és a beszámoltathatóságnak, s persze mindezt a függetlenség zászlaja alatt.

A bírósági reform szószólói nehéz, de szükséges feladattal állnak szemben. Az e kötetben olvasható értékes, hasznos tanulmányok rámutatnak arra, hogy néhány országban kissé későn került sor az első lépésre. A 2002. év a reformok özönét hozta, talán a közelgő koppenhágai Európai Tanácsra való tekintettel, amelyen feltehetőleg döntenek ezen országok felvételéről. Egy dolog azonban világos: bőven lesz még mit tenni az után is, hogy ezek az országok felvételt nyernek, különösen a kiválasztás, az oktatás és az értékelés terén; a szóban forgó államok által vállalt kötelezettségek nem a csatlakozásból, hanem a tagságból következnek.

A következő oldalak értékes útmutatásul szolgálnak e lényeges terület minden résztvevője számára; a Nyílt Társadalom Intézetének EU Csatlakozást Megfigyelő Programja és a szerzők dicséretet érdemelnek azért, hogy a hasznos információk és értékelések e széles tárházát rendelkezésre bocsátották. De ami ennél is fontosabb: megállapításaik feltétlenül érdemesek arra, hogy elolvassák őket, és iránytűként szolgáljanak mindazok számára, akiket érdekel az Unió jövője.

Roger ERRERA
a Közép-Európai Egyetem professzora,
államtanácsos (tb.), Párizs

Az EU csatlakozási folyamat
nyomon követése:
A bírósági ítékezés feltételrendszere
- áttekintés

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	13
A. Fogalmi keretek: hogyan tökéletesíthető a bírósági ítélkezés feltételrendszere?	14
B. Az Unió szerepe: a folyamatos tagságra vonatkozó előírások meghatározása	19
II. Az egyes országokra vonatkozó megállapítások áttekintése	22
A. A bírói függetlenséget és az ítélkezés feltételrendszerét érintő újabb fejlemények – az egyes országokra vonatkozó megállapítások összegzése	22
1. Általános megfigyelések	22
2. Országösszefoglalók	23
B. A bírók szakmai hozzáértése	27
1. Kiválasztás és előléptetés	27
2. A teljesítmény értékelése és szabályozása	33
3. A hivatásos bírói kar oktatása	38
C. A bírósági ítélkezés intézményi feltételrendszere	41
1. A bírói hatalmi ág irányítása és igazgatása	41
2. A bíróságok igazgatási feltételrendszere	47
D. Ajánlások	50
1. A tagjelölt országok részére	50
2. Az Európai Unió részére	51

I. BEVEZETÉS

Ezen összefoglaló áttekintés és a hozzá kapcsolódó országjelentések a bírósági ítélkezés feltételrendszerét értékelik az Európai Unió teljes jogú tagságára törekvő tíz közép- és kelet-európai országban.¹

2001-ben az EU csatlakozást nyomon követő és megfigyelő program jelentéseket tett közzé a tagjelölt országokról, amelyben beszámolt azokról az erőfeszítésekről, amiket azok azért tettek, hogy megfeleljenek a tagságra vonatkozó politikai kritériumoknak.² Ezek a jelentések a bírói függetlenség lényeges kérdéseivel foglalkoztak, különösen azért, mert a követelmény szempontja alapvetően az, hogy a tagországok biztosítsák azoknak az intézményeknek a stabilitását, amelyek a törvényességet és az emberi jogokat szavatolják.

Az ideai jelentések a 2001. évi jelentéseket kiegészítve vizsgálják a bírói ítélkezés feltételrendszerét.³ Céljuk, hogy felhívják a tagjelölt ország kormánya, bírói szervei, civil társadalma és az Európai Unió figyelmét azokra a kérdésekre, amelyekkel még foglalkozni kell ahhoz, hogy a jelölt ország bírói szervei eleget tegyenek azoknak az ítélkezési feltételeknek, amelyek szükségesek a tagság kötelezettségeinek a teljesítéséhez.

Az EUMAP megfigyelő munkáját kiterjeszthette a bírói függetlenség és pártatlanság kérdéseire, valamint az önálló és alkalmas bírósági rendszer elemeinek vizsgálatára, s úgy véljük, hogy ez a régióban megvalósuló bírósági reform előrehaladásának az eredménye. Bár a reformnak elvben a bíraskodás valamennyi elemével átfogóan kell foglalkoznia, a kommunista időszak öröksége a legsürgetőbb feladattá az EU-tagjelölt országok bírói szerveinek függő helyzetből való felszabadítását teszi.⁴ A függetlenség az ítélkezés fogalmából következik – független és pártatlan ítélőbíró nélkül valójában nincs ítélkezés. A korábbi rendszerek felépítésükből következően elvetették a bíró alapvető függetlenségének és pár-

¹ Ezen jelentésekben a „tagjelölt államok” kifejezés azt a tíz országot takarja, amelyekben az EUMAP monitorozást végez – Bulgária, a Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia –, nem foglalja magában Máltát, Ciprust, és Törökországgal sem foglalkozik. Az egyes tagjelölt államok helyzetére vonatkozó hivatkozásoknál általában nem alkalmazunk idézést; a teljes idézéseket a kapcsolódó országjelentések tartalmazzák.

² Lásd EU Csatlakozást Monitorizáló Program, az *EU csatlakozási folyamat nyomon követése: bírói függetlenség* (Nyitott Társadalom Intézet, Budapest, 2001) helye: <<http://www.eumap.org>> (a továbbiakban: *EUMAP-jelentések, 2001*).

³ Az ez évi jelentések olvashatók önállóan, vagy a 2001. évi jelentésekkel együtt; a reformról – és különösen a bírói függetlenségről – szóló elméleti és gyakorlati érvek közül a mostani jelentésekben említettek közül többet a 2001. évi jelentések részletesebben tárgyalják.

⁴ Lásd pl. Lucie Atkins, *The Shifting Focus of Judicial Reform: from Independence to Capacity* (A bírósági reform változó fókusza: a függetlenségtől a feltételrendszerig), *megtalálható*: <<http://www.eumap.org>>.

atlanságának elvét, ez indokolja azt, hogy ez az elem Közép- és Kelet-Európában különös hangsúlyt kap. Noha a bírói függetlenséggel kapcsolatban számos probléma fennmaradt – ezeket az ideai jelentések tárgyalják –, az országok többsége jelentős előrehaladást ért el az elmúlt tizenkét évben e területen⁵, ami lehetővé teszi a bírósági reform egyéb, a bírói függetlenséget kiegészítő és kiegyenlítő elemeinek a vizsgálatát.

A vizsgálódás körének e szélesítése nem csupán lehetséges, hanem – az európai bírói szervezetnek a politikai, gazdasági és társadalmi életben betöltött fokozódó jelentősége: ebből adódóan a közvéleménynek a szakmaiság, a hatékonyság és a beszámoltathatóság iránt támasztott követelése miatt – kifejezetten szükséges is. Ez különösen érvényes az EU-tagjelölt országokra. Drámai a politikai átmenet a totalitarizmustól a demokrácián, a szabad piacon, az emberi jogokon és a törvényességen alapuló Európai Unióhoz, ahol a jogi eszközök – mint a társadalmi szabályozás eszközei – tárháza folyamatosan bővül, következésképpen a bíróságok elé vitt ügyek száma és bonyolultsága jelentős növekedést mutat. Ez az új kihívás megköveteli a bíróktól és a bírósági hivatalnokoktól, hogy új képességekre tegyenek szert, és hatékony, átlátható munkamódszereket alakítsanak ki és alkalmazzanak. Ha a bírósági reform nem fogékony a társadalmi igényekre, ez veszélyezteti a bíróságok legitimitásával kapcsolatos közbizalmat.

Jelen beszámoló, a múlt évi jelentésekre építve, az egyes országok alkotmányos és jogi szabályozásának a bíróságokat érintő, 2001 augusztusa és 2002 júliusa között bekövetkezett jelentősebb változásait tárgyalják, beleértve a bírói függetlenséget érintő változásokat is. Az alapvető cél az, hogy megállapítsuk, vajon a jelenleg működő mechanizmusok és szttenderdek hatékonyan biztosítják-e a független, kompetens, elszámoltatható és hatékony bírósági eljárás *feltételeit*.

A. FOGALMI KERETEK: HOGYAN TÖKÉLETESÍTHETŐ A BÍRÓSÁGI ÍTÉLKEZÉS FELTÉTELRENDSZERE?

A „bírói ítékezés feltételrendszere” fogalom voltaképpen négy egymást kölcsönösen erősítő elemet foglal magába: a függetlenség és pártatlanság; a szakmai rátermettség; a beszámoltathatóság; és a hatékonyság elemeit.

Függetlenség és pártatlanság. Ez az elem elsősorban a bírói ítékezés feltételeit fejezi ki. Az ítékezés lényeges feltétele az, hogy a bírónak tényleges függetlenséget biztosítsanak

⁵ Lásd pl. *EUMAP-jelentések, 2001.*, 21. oldal.

alapvető döntéshozatali feladataik gyakorlásában⁶. Tágabb összefüggésben a bírók vagy a bírói kar, mint egységes egész, igényel egy úgynevezett másodlagos függetlenséget is, ami lehetővé teszi számukra, hogy saját igazgatásukat maguk végezzék.

Ez nem azért van így, mert a bíróknak valamilyen immanens joguk volna ügyeik független intézésére, hanem abból következik, hogy a tapasztalatok szerint a függetlenség közvetlen és formális garanciái gyakran elégtelenek, ha léteznek közvetett és informális lehetőségek arra, hogy külső szereplők befolyásolják a bíraskodást. A bíróságok költségvetése, igazgatása, fegyelmi rendszere vagy a bírók karrier lehetőségei feletti külső ellenőrzés veszélyeztetheti az ítékezés függetlenségét, akár a formális garanciák ellenére is. A bíróságoknak önálló és autonóm (önigazgató és önkormányozó) hatalmi ágat kellene alkotni, ha a körülmények ezt lehetővé teszik, vagy legalábbis számottevő mértékben részt kellene venniük a bíraskodás igazgatásában.

Összehasonlítva azokkal az országokkal, amelyeket a bírói függetlenség mélyebb kultúrája vagy a konszenzuson, a tárgyaláson alapuló döntéshozatal jellemez, a tagjelölt országokban – ahol a bíróságok alárendeltségét és függőségét, valamint átfogó értelemben a politikai diktatúra elhúzódo hatásait figyelhetjük meg – még inkább igaz, hogy szükséges a hatalmi ágak szétválasztása, és a bírói függetlenség szélesebb körű intézményes garanciáit kell bevezetni. Minden olyan jelenlegi vagy jövőbeli tagállamnak, amely nem biztosít bírósági részére ésszerű mértékű autonómiát saját igazgatására, magyarázattal kellene szolgálnia arra, hogy miért fogadják el ezen eltérést az Unió normáitól.

Amint a 2001. évi EUMAP-jelentések kifejtik, a bírói függetlenség és önigazgatás nem a bírók abszolút, immanens joga, hanem a társadalom megfontolt stratégiai döntésének következménye abból a célból, hogy mindenkinek biztosítsák az érdemi, független igazságszolgáltatást. Ebben az értelemben a bírói függetlenség része annak a társadalmi stratégiának, ami biztosítani kívánja igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés széles körű lehetőségét. E társadalmi stratégiák ölelik fel azt a jelenség együttest, amelyet az itt elemzett jelentések a bíraskodás feltételrendszerének neveznek. A független irányítás és igazgatás egyaránt értelmezhető akár a bírói függetlenség, akár a bírói ítékezés feltételrendszerének az elemeként. A formalista, definíciókon alapuló különbségtétel azonban nem ad olyan jelentős segítséget a szükséges stratégiák kialakításához, mint amelyet a bíróságok tevékenységét strukturáló, különböző megközelítésű gyakorlatias értékelés adhat.

Szakmai rátermettség. Az ítélezési, sőt az igazgatási függetlenség fontos lehet, de önmagában nem elégséges. Nincs sok értelme függetlenné tenni a bírókat, ha ugyanakkor szakmailag nem rátermettek. Ha a bírók egyénileg vagy testületileg nem képesek olyan időszzerű és hatékony döntéseket hozni, amelyek összhangban vannak a társadalom igaz-

⁶ Lásd pl. a Bírók Egyetemes Kartájának 1. §-át, amelyet 1999-ben fogadott el a Bírók Nemzetközi Szövetsége: „A bíró függetlensége elengedhetetlen ahhoz, hogy a törvény alapján pártatlanul ítélkezzen.”

ságérzetével, azt alátámasztják és fejlesztik, akkor a társadalom nem sokat nyer azzal, hogy a bírókat nagyfokú függetlenségben részesíti.

Az egyes bírók szakmai hozzáértése ezért a bírósági ítélkezés feltételrendszerének döntő fontosságú eleme. A bírónak józan ítélőképességgel, szakmai tudással és megfelelő készségekkel kell rendelkezniük, hogy olyan ítéleteket hozzanak, amelyek összhangban vannak a törvénnyel és saját lelkiismeretükkel. Ennek érdekében a bírókat átlátható eljárások alapján kell kiválasztani, amelyek alátámasztják személyes és szakmai alkalmasságukat, és azt, hogy eleget tudnak tenni ezen embert próbáló hivatás követelményeinek. A bírók szakmai előmenetelének ésszerű és mérhető viszonyban kell lennie kimutatható képességeikkel. Fontos, hogy lehetőségük és egyben akár kötelezettségük legyen az, hogy folyamatosan frissítsék és tökéletesítsék szakmai tudásukat és készségeiket.

Különbőféle modellek léteznek annak biztosítására, hogy magas szintű szakmai tudással rendelkező személyek lépjenek be a bírói testületbe és lépjenek ott előre. Ezek közé tartozik egyfelől a köztisztviselői modell, amely fiatal szakembereket von be a bíráskodásba, másfelől a szokásjogi modell azon hagyománya, hogy a bírókat valamivel magasabb életkorban nevezik ki. Valamennyi tagjelölt ország – a tagállamok többségéhez hasonlóan – a köztisztviselői rendszer valamelyik formáját alkalmazza. Ám mindkét modellnek vannak előnyei és hátrányai. A reformot ezen a területen átfogóan kell végrehajtani. Az például, hogy számos tagállam próbaidőt köt ki a kezdő bírók számára – és ez az értékelési módszer, ítélkezési függetlenségüket szükségszerűen próbára teszi – gyakran közvetlen következménye azon tény elismerésének, hogy a kezdő bírók kevés tapasztalattal rendelkeznek. Ez a megoldás közvetlenül abból a rendszerből következik, amely a frissen végzett egyetemi hallgatókat teljes jogú bíróként alkalmazza.

Beszámoltathatóság. A bírói függetlenség garanciáinak, a hivatásos bírók személyes alkalmasságának szabályait olyan intézményes környezetben kell felállítani, amely biztosítja a bírók együttes és egyéni beszámoltathatóságát a társadalom egésze és a többi hatalmi ág előtt, valamint magán a bírói hatalmi ágon belül. Az EUMAP 2001. évi jelentései kifejtik, hogy a beszámoltathatóság és a függetlenség valójában a társadalom egymást kiegészítő döntései, amelyek egyfelől korlátozott autonómiát biztosítanak a bíróságok számára meghatározott közös célok megvalósítása érdekében, másfelől a független bírói szervezetnek végső soron döntéseiért és intézkedéseiért felelősséget kell vállalnia különböző fórumok előtt.

A beszámoltathatóság megvalósulása nélkül a bírói szervezet gyakorlatilag nem tudja megszerezni a közvélemény bizalmát. Ez pedig feltétele annak, hogy a bírói szervezet képes legyen igazságot szolgáltatni és biztosítani a szociális, gazdasági és demokratikus értékek tiszteletben tartását. Közép- és Kelet-Európában hajlamosak úgy értelmezni a függetlenség kiszélesedését, hogy az csökkenti a hatalommal történő visszaélés feltárásához és orvoslásához szükséges ellenőrzési lehetőségeket. A bírókat, az ítélkezési függetlenség érdekében, mindig el kell elszigetelni a politikai folyamatoktól, a beszámoltatha-

tóság mechanizmusainak mégis biztosítaniuk kell, hogy a bírók a szakmán belül és nyilvánosan is elszámoltathatóak legyenek teljesítményükről.

Ha a bírói függetlenséget a beszámoltathatóság keretébe illesztjük be, akkor olyan mechanizmusokat építünk ki, amelyek biztosítják az átláthatóságot és létrehozzák a hatalmi-ellenőrző jelleg nélküli kommunikáció csatornáit a bírók, valamint a többi hatalmi ág, a média és a közvélemény között⁷. Ezek a mechanizmusok visszacsatolást biztosítanak a bírói teljesítményt illetően, s ezzel szélesítik a bírók szakmai feltételrendszerét. A beszámoltathatóság előfeltétele, hogy a bírók kiválasztásának és teljesítményük értékelésének ésszerű, átlátható rendje kerüljön bevezetésre, valamint hogy a bírói kar belső tevékenysége előre meghatározott, egyértelmű szabályok mentén haladjon, s lehetőség legyen kívülálló megfigyelő jellegű részvételére. A bírói beszámoltathatóság inkább átláthatóságot és felelősségre vonhatóságot jelent, mint formális jogi felelősséget vagy olyan szankciókat, amelyek maguk veszélyeztetik a bírók ítélkezési függetlenségét.⁸

Szervezeti hatékonyság: A társadalom a bírók függetlenségét nem úgy adományozza, mint elvont jogot, hanem pragmatikus privilégiumként a közjó biztosítása érdekében. Ahhoz, hogy továbbra is kiérdemlje ezt a státust, a bírói karnak időszerűen és hatékonyan kell tudni megoldani a vitákat és működtetni az igazságszolgáltatást. A megnövekedett hivatali teljesítmény és a tevékenységek bírói karon belüli új kultúrája az érdemi bírósági reform fontos eleme, még ha sokszor el is siklanak felette.

Bár lényeges minél több tehetséges bíró jelenléte a rendszerben, ez önmagában mégsem elegendő; az alkalmatlan szervezeti struktúra még a legtehetségesebb bírók legjobb törekvéseit is megghiúsítja. Ahhoz, hogy idővel elérjék a hozzáértés megfelelő szintjét, a bírói szervezet egészét úgy kell kialakítani, hogy támogató működési kereteket biztosítson a hasznosan működő, hozzáértő és beszámoltatható bírók számára. Ez a keret erős és átlátható szervezeti struktúrát, magasan képzett vezetést és megfelelő emberi, pénzügyi és műszaki erőforrásokat igényel mind országos, mind bírósági szinten.

A bírósági szervezet tevékenységeit az ügyfelek idejének és költségeinek szem előtt tartásával kell megszervezni. Fontos, hogy a bíróságok hozzáférhessenek a magas szintű információt hordozó és feldolgozó technológiához és a legújabb kutatási eredményekhez.

⁷ Lásd pl. *EUMAP-jelentések, 2001.*, 19–20. oldal.

⁸ Ebből következően a bírók bünyügyi és polgári felelőssége, valamint szakmai fegyelmi büntetései, valamint a korrupció, a bírói etika és az összeférhetlenségek, bár számottevő jelentőségűek, nem állnak a 2002. évi jelentések középpontjában, és csak más ügyekkel összefüggésben tárgyalják őket. A tíz tagjelölt országban meglévő korrupciót, beleértve bírói szervezeteikre gyakorolt súlyos hatásaikat, részletesen egy párhuzamos jelentéssorozat tárgyalja: *EU Csatlakozást Monitorozó Program, Az EU csatlakozási folyamat nyomon követése: Korrupció és korrupcióellenes politika* (Nyitott Társadalom Intézet, Budapest, 2002. október), *megtekinthető*: <<http://www.eumap.org>>.

A bírósági ügyintézők ugyanolyan felelősséggel tartoznak saját teljesítményeikért, mint a bírók. Mindenekelőtt a felelősségtudat és a hozzáértés ethoszát kell erősíteni – ami különösen fontos elem, ha figyelembe vesszük a bírók hagyományosan alacsony státusát abban a rendszerben, amely a tagjelölt országokban azelőtt uralkodott.

A reformtörekvések kölcsönös kapcsolata. E négy alapelem, amely minden érdemi bírósági reform sajátja, szoros kapcsolatban áll egymással, sőt át is fedi egymást. A bírók kiválasztásának módszerei és kritériumai például alapvető fontosságúak mind a bírói függetlenség megvédése, mind a bírói kar színvonala szempontjából.⁹ Az oktatás bővíti a bírók – szakmai hozzáértésükhöz szükséges – ismereteinek körét és fejleszti készségeiket, a folyamat eredményeként ellátja őket a szükséges eszközökkel ahhoz, hogy részben a tudásuk növelése, részben autonómiájuk kiszélesítése révén megerősítsék függetlenségüket. Másrészt a bírók teljesítményértékelése a szakmai beszámoltathatóság egyik formája, de egyben arra is eszköz, hogy bátorítsák a szakmai készségek és tudás – és ezen keresztül a függetlenség – növelését.

Ideális esetben a bíróságot érintő bármely változtatásnak tekintettel kell lennie a bíróságot érintő feltételrendszerének valamennyi elemére, és a reformot komplex és átfogó módon kell értelmeznie. A reform bármelyik elemének a többi rovására történő indokolatlan kiemelése, legyen az bármilyen fontos önmagában, nem eredményezheti a bírói teljesítmény javulását. Sőt, hátráltathatja a bíróságok általános képességét, hogy időszzerű és minőségi ítélezést valósítsanak meg.

Például a kizárólag hatékonyságra összpontosító ügyintézés gyorsasága ártalmas lehet, mert egy hatékony, de engedelmes bíró a semleges ítékezés elvét veszélyezteti. Másrészt a bírói függetlenség egyoldalú hangsúlyozása, ha nem veszi figyelembe a bírók munkáját befolyásoló tényezők szélesebb körét, a bírói tevékenység megfigyelésére szolgáló törekvések elhanyagolásához, ezáltal pedig a szakmaiság és a teljesítmény hanyatlásához vezethet.¹⁰

⁹ Lásd pl. az ENSZ Alapelveit a bírók függetlenségéről, 10. § (*meztalálható*: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp50.htm>, amely közvetlenül összeköti a bírói függetlenséget a bírók szakmai és személyes jellemzőivel: „A bírói hivatalra kiválasztott személyek feddhetetlen és rátermett egyének legyenek, akik megfelelő jogi képzettséggel vagy minősítésekkel rendelkeznek.”

¹⁰ Olaszországban például a reformtörekvések azt mutatják, hogy amikor a bírói függetlenség megvalósítására más fontos értékek, mint például a bírói beszámoltathatóság és a szakmai hozzáértés garanciái rovására törekszenek, akkor a reform saját érdekei ellen ható és végső soron a bírói függetlenségre akár hátrányos is lehet. Lásd Giuseppe Di Federico, „Judicial Independence in Italy: A Critical Overview in a (Non-systematic) Comparative Perspective”, in: *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality* (Bírói függetlenség Olaszországban: kritikus áttekintés (nem szisztematikus) összehasonlító perspektívából) (USA Nemzetközi Fejlesztési Ügynöksége, Demokrácia és az Irányítás Hivatala, technikai kiadványok sorozata, 2002. január), *meztalálható*: <<http://www.usaid.gov/democracy/pdfs/pnacm007.pdf>>.

Igen fontos, hogy az ország jelentések nem tesznek említést olyan pusztán technikai megoldások létezéséről, legyenek azok bármilyen átfogóak is, amelyek önmagukban képesek biztosítani a hatékony, beszámoltatható, hozzáértő és független ítélkezést a jogvitákban. Ugyanis a valóban független és alkalmas bírói kar kialakításának folyamata – vagy a meglévő bírói szervezet megreformálása a bírói függetlenség és feltételek biztosításának elveivel összhangban – olyan komplex társadalmi jelenség, amely nem bontható szét statikus képletekre, a reform sikere vagy bukása nem egyszerűen számszerű értékelés vagy rangsorolás kérdése. A társadalmi és politikai elkötelezettség, és a légkör megváltoztatása fontosabb eleme a sikeres reformnak, mint a pénzügyi és technikai erőforrások megléte. A valóban független és alkalmas bírói szervezet kialakítását és fenntartását a társadalom – a lakosság és a vezetők egyaránt – kiemelt közérdekű célnak kell, hogy tekintse. Olyan közös célról van tehát szó, amelynek valóra váltásán az Unió és annak valamennyi tagja együtt munkálkodik.

B. AZ UNIÓ SZEREPE: A FOLYAMATOS TAGSÁGRA VONATKOZÓ ELŐÍRÁSOK MEGHATÁROZÁSA

A csatlakozási folyamat azelőtt soha nem tapasztalt lökést adott a bírósági reformoknak a tagjelölt országokban, és rámutatott az Európai Bizottság állandó szerepének a fontosságára. A Bizottság nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a bíróságok alkalmasak legyenek a polgárok jogainak megvédésére, a kedvező üzleti környezet előmozdítására és az EU-jogszabályok bevezetésére,¹¹ emellett újabban a bíróságok ítélkezési és igazgatási függetlenségére is.¹² 2002-ben például a Bizottság speciális pénzügyi támogatással kísért Intézkedési tervet bocsátott, ami az igazgatási és bíráskodási feltételrendszer megerősítését szolgálta valamennyi tagjelölt ország bírói szervezetében.

A Bizottság bátorítása és ösztönzései meglehetősen hatékonyan segítették elő a bírósági reformokat. Az elmúlt két évben a bíróságokat érintő alkotmánymódosításra került sor Szlovákiában, míg új, átfogó törvények illetve törvény-módosítások léptek hatályba Lengyelországban (2001-ben), Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Észtországban, Litvániaiban, Szlovákiában és Szlovéniában (2002-ben). Valamennyi országban számos konkrét változás valósult meg, és egyes alkotmánybíróságok olyan fontos határozatokat mondtak ki, amelyek bíróságokat érintették.

¹¹ Az Európai Bizottság Stratégiai Könyve, 2001, megtalálható: www.eumap.org (megjegyzik, hogy „[a] kiszámítható és hatékony bírósági rendszer ... lényeges a polgárok és a vállalkozások számára;” [és a tagjelölt országoknak] „a ... bírósági feltételek megfelelő szintjére van szükségük, hogy a vívmányokat bevezethessék és végrehajthassák”).

¹² A Bizottság rendszeres jelentései 2001-ben első ízben emelték ki a bírói függetlenség biztosításának fontosságát. Lásd Európai Bizottság, *Rendszeres jelentések a csatlakozás irányában történt előrehaladásról*, megtalálható: <http://www.eumap.org>.

Az újonnan elfogadott jogszabályokat azonban még csak ezután kell hatékonyan végrehajtani az államok többségében. Emellett, sok esetben ki kell küszöbölni a folyamatban levő reformok számos fogyatékoságát is. A bírósági reform azon prioritását, amelyet a közvélemény és a politika szavazott meg, a kezdeti törvényhozási szakasz után is fenn kell tartani. A reformok csak akkor lehetnek eredményesek, ha a csatlakozás időpontját követően a teljes, folyamatos tagság időszakában is folytatódnak.

A világos előírások szükségességének követelménye nemcsak a tagjelöltekre vonatkozik. Egyes jelenlegi EU-tagoknál ugyancsak folynak reformtörekvések, amint azt az elmúlt időszakban az igazságszolgáltatási tanácsok megalakulása is mutatja szerte Nyugat-Európában: Írország (1998), Dánia (1999), Belgium (1999) és Hollandia (2002). A nyugat-európai bírói szervezetek hasonló problémákkal küzdenek, mint amelyekkel a keleten lévő tagjelölt államok szembesülnek. A jól dokumentált olasz példa rávilágít arra, hogy a kiegyensúlyozatlan reformok, amelyek a bírósági ítélezés feltételrendszerének csak az egyik elemével foglalkoznak, oda vezethetnek, hogy a bírói szervezet zárt, nem beszámoltatható, rossz hatékonyságú és öncélú céhhé válik.

Az Európai Uniónak – jelenlegi tagjait és tagjelöltjeit is beleértve – biztosítani kell, hogy az előírások, amiket a tagjelölt államoknak teljesíteniük kell, egyértelműen legyenek meghatározva, összhangban álljanak a koppenhágai kritériumokkal, és természetesen az egész Unióban biztosított legyen következetes alkalmazásuk. A csatlakozási folyamat azonban azt bizonyította mostanáig, hogy magának az Uniónak is átfogóbb megközelítésre van szüksége a reformkérdések terén. Kevés előírás szól arról, hogy miként szerveződjön, és hogyan működjön a bírói kar, a meglévő támogatási rendszer pedig gyakran koordinálatlan és rossz hatékonyságú.

Arra is vannak példák, hogy az Európai Bizottság eltérő jelzéseket küld a tagjelölt országoknak.¹³ Esetenként a bírósági reformok iránya a különböző országokban az EU-tagállamok szakértőinek a tanácsaitól függ. A csatlakozásra való felkészülésben közreműködő tanácsadók és a testvérintézmények képviselői az EU egészére kiterjedő mérték hiányában egyszerűen a saját országukban alkalmazott megoldások átvételét javasolják. Egyes esetekben tanácsaik nincsenek összhangban az egyértelműen kívánatos gyakorlattal vagy a nemzetközi sztenderdekkel.¹⁴ A különböző testvérintézmények és az EU szakértőinek eltérő megközelítései is hozzájárulnak a reformok a régió egészében tapasztalt kiegyensúlyozatlanságához.

¹³ A Bizottság például több alkalommal javasolta, hogy Szlovákia törölje el a bírók próbaidejét, de más esetekben nem tett hasonló ajánlásokat, jóllehet több más tagjelölt állam és tagállam alkalmaz ilyen rendszereket, egy jelölt ország – Szlovénia – pedig most fontolgatja öt éves próbaidő bevezetését.

¹⁴ Lettországból például az EU-nak a csatlakozáshoz történő felkészülést segítő tanácsadója azt javasolta, hogy az Igazságügyi Minisztériumban bírókat alkalmazzanak a minisztérium hatékonysága javításának eszközeként, holott ez a gyakorlat súlyos kockázatot ró a bírói függetlenségre.

A tagjelölt országoktól ésszerűen nem várható el, hogy bírói szervezetüket olyan előírásokkal hozzák összhangba, amelyek még meg sincsenek határozva.¹⁵

A bírósági reformnak – akárcsak a szélesebb értelemben vett jogi reformoknak – bizonyára mindig is lesz sajátos, nemzeti karaktere, hiszen adott egy erős belföldi nézőpont és az egyes államok jogrendszerének eltérő hagyománya. Tekintettel arra, hogy az Unió tagjai között szokásjoggal és kontinentális joggal rendelkező országok egyaránt vannak, mindig széles választási lehetőség lesz arra, hogy az országok miként szervezzék meg bírósági rendszerüket – egészen odáig, hogy amit az egyik országban lényegében igazságos rendszernek látnak, azt egy másik államban a jogba ütközőnek tekintik. Legyen azonban a választási lehetőség bármilyen széles is, nem lehet végtelen. Vannak, és szükséges is, hogy legyenek olyan területek, amelyekben meg kell állapodni. Attól függően, hogy az Unió és tagjai az értékek közösségét milyen mértékben kívánják megteremteni, bizonyos közös előírásokat kell meghatározni, amelyek tartalmazzák a tagság által megkövetelt alapvető elvárásokat.

Az Unió és a Bizottság által nyújtható egyik legértékesebb szolgálat nem más, mint e közös minimumok megállapítása és az országok támogatása abban, hogy ezeket az előírásokat az Unió minden tagállamában teljesítsék. Fontos azonban, hogy az előírásoknak – miközben a minimális elvárásokat határozzák meg és nagyrészt az EU-tag és tagjelölt országok meglévő gyakorlatát tükrözik – legyen egyfajta normatív jellege. Az előírásokat a koppenhágai kritériumokban előírt politikai kötelezettségek kifejeződéseként és ebből adódóan valamennyi tagra vonatkozó folyamatos kötelezettségként kell felfogni.

Az előírások tisztázásának és meghatározásának folyamata valószínűleg meg fogja követelni azt, hogy az EU maga foglalkozzon a további megfigyeléssel és nyomon követéssel. Sok tekintetben hasonlóképpen, ahogy azt a tagjelölti szakaszban a Bizottság rendszeres jelentésein keresztül tette, amelyek a reformot előmozdító hasznos eszköznek bizonyultak. A megfigyelés ténye – amint arra az EUMAP saját jelentései is rámutatnak – ösztönzést ad a még nem artikulált, de általánosan elfogadott előírások tisztázására. E nyomon követő programnak – függetlenül attól, hogy az Unió önmaga végzi-e vagy az EU-val együttműködő független csoportok folytatják le – függetlennek kell lennie, személyzettel és anyagi eszközökkel kell rendelkeznie, megállapításai mögött politikai támogatottsággal.

Mindennél fontosabb azonban, hogy az előírások meghatározásához és a megfigyeléshez valamennyi tag által támogatott következmények kapcsolódjanak. A koppenhágai krité-

¹⁵ Szlovéniában például a kormány azt állította, hogy a bírói függetlenséget korlátozó néhány ellentmondásos intézkedés – mint például az öt éves próbaidő és a kötelező elbocsátás a helytelen magatartás bizonyos eseteiben – *szükséges* az EU-hoz történő csatlakozáshoz – ezen állítás szükségessé teszi az Unió számára, hogy tisztázza, véleménye szerint mit tartalmaz a folyamat és melyek a politikai kritériumok.

riumokat létfontosságú, folyamatos kötelezettségekként kell felfogni. Az Unió által ön-maga számára meghatározott minimális követelményektől való eltérést, akár EU-tag, akár tagjelölt esetében merül fel, minden esetben meg kell indokolni, mégpedig nem valamely előjogra, hagyományra vagy egyedi történelmi útra való hivatkozással, hanem konkrét érvekkel alátámasztva, meggyőzően és – szükség esetén – bebizonyítva, hogy az eltérés sem a Kritériumokat és a bennük rejlő értékeket, sem pedig a független és ráter-mett bírói szervezet törvényes szükségleteit nem sérti.¹⁶ A közösen megfogalmazott poli-tikai és demokratikus minimum előírások folyamatos betartása a tagság *sine qua non*-ja; egy életképes Unió logikus és szükséges funkciója e minimális sztenderdek megalkotása és az, hogy ezen előírások betartását folyamatosan ellenőrizze a tagállamokban.

II. AZ EGYES ORSZÁGOKRA VONATKOZÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK ÁTTEKINTÉSE

E bevezető áttekintés követi a kapcsolódó országjelentések felépítését, és számba veszi ezek megállapításait. Magyarázatot ad azokhoz a kérdésekhez, amelyeket az országjelentések részletesen vizsgálnak, általánosan következtetéseket von le belőlük és rávilágít néhány sa-játos problémára. Jelen Áttekintés, amely az egyes országjelentések megállapításait teoreti-kus és regionális összehasonlító kontextusba helyezi, elméleti keretet ad az egyes országje-lentéseknek, s ezért javasoljuk együttes értelmezésüket.

A. A BÍRÓI FÜGGETLENSÉGET ÉS AZ ÍTÉLKEZÉS FELTÉTELRENDSZERÉT ÉRINTŐ ÚJABB FEJLEMÉNYEK – AZ EGYES ORSZÁGOKRA VONATKOZÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK ÖSSZEGZÉSE

1. Általános megfigyelések

Tíz olyan ország esetén, amelyek jogi rendszere, gazdasági fejlettségbeli szintje, törté-nelme és társadalmi szerkezete jelentősen eltér egymástól, igen nehéz általános követ-keztetéseket levonni. Mégis hasznos lehet néhány olyan fejlődési irányt meghatározni,

¹⁶ Lásd az Európa Tanács (94) 12 számú ajánlását a Bírók függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről. I. Elv, 2c §, *megtalálható*:
<http://www.iaj-uim.org/ENG/frameset_ENG.html>, („Ahol ezt más olyan módon nem biz-tosítják, amelyek megalapozott és *igazolt* hagyományokban gyökereznek, a kiválasztást olyan független szervnek kell elvégeznie, amelyben jelentős a bírói részvétel.”) (a szerzők kiemelése).

amely többé-kevésbé valamennyi országban érvényesül. A legtöbb állam az elmúlt években az autonómia és a függetlenség magas szintjét teremtette meg a bíróságok számára. Ennek mértéke országonként jelentősen eltér, sőt vannak olyan rendszerek, amelyek komoly változtatásokat igényelnek.

Az egyik érdekes fejlődési irány, ami például Magyarországon és Litvániában valósul meg, ahol széles körű autonómiát adtak a bíróságoknak, jelenleg a fő gondot nem a bírói függetlenséget fenyegető veszélyek jelentik, hanem a hatékony beszámoltathatóság és átláthatóság hiánya. Ebből következhet a zárványszerűen elszigetelt és korporatív bírói kar kialakulásának veszélye. Azok a mechanizmusok, amelyek a társadalom hozzáférést lehetővé teszik mind a bírói döntéshozatal folyamatához (persze irányító jelleggel), mind az igazgatási jellegű információkhoz, hozzájárulhatnak a fenti kockázat mérsékléséhez, és elősegíthetik a bírói kar szakmai hozzáértésének növekedését.

Más államokban ma is többféle veszély fenyegeti a bírói függetlenséget. Sok esetben a végrehajtó hatalom továbbra is illetéktelen befolyást gyakorol a bíróságok irányítása és a bírók előmenetele fölött. Ez különösen igaz Bulgáriára, Lettországra és Romániára. A Cseh Köztársaságban a rendszer hibáit az Alkotmánybíróság is bírálta a közelmúltban, bár változás eddig még nem történt. A végrehajtó hatalom által dominált rendszerek – valamint azok az általános tendenciák, amelyek szerint a bíróságoknak csak egészen minimális beleszólást engednek a költségvetés megtervezésébe – folyamatosan támogatják a külső szakértelemtől való függést, amivel korlátozzák a bíróságokat abban, hogy képesek legyenek fejleszteni saját szakmaiságukat.

E strukturális aggályokon túl széles tér nyílik az adminisztratív folyamatok tökéletesítésére. Valamennyi állam, függetlenül attól, hogy a bíróságaik autonóm módon működnek-e vagy sem, továbbra is olyan kiválasztási, értékelési és előléptetési eljárásokat alkalmaz, amelyek nem eléggé átláthatóak és objektívek. Kevés országban működik megfelelő oktatási rendszer, és egyik sem kínál szakmai vagy vezetési készségfejlesztő képzést, amelyre egy autonóm bírói szervezetnek szüksége van ahhoz, hogy növelje szakmai hozzáértését.

2. Országösszefoglalók

A következőkben rövid összefoglalókat adunk azokról az eredményekről (és szükségszerűen a hiányosságokról), amiket az egyes tagjelölt államok a bírói függetlenség és a bírósági ítélkezés feltételrendszerének biztosítása terén elértek. Ma már általánosan elfogadott, hogy **Bulgária** bírósági rendszerét számtalan súlyos probléma sújtja, mint például annak hiánya, hogy a tevékenységeket egyértelműen meghatározzák; de átfogó, elkötelezett megoldást igényel az átláthatatlan kiválasztási és előléptetési, valamint a teljesítményértékelési rendszer is. 2001-ben a bírósági reform első ízben emelkedett központi politikai ügyé. A közelmúltban bevezetett jogszabályi módosítások megfelelő alapot

adhatnak az általános reformtörekvésekhez. Lényeges azonban, hogy ezek végrehajtása teljes körű legyen, összhangban a bírói függetlenség, valamint a bírósági ítélezés feltételrendszerének elveivel.

Vannak olyan változtatások, amelyek az eddigieknél is jobban veszélyeztetnék a bírói kar helyzetét és szakmai hozzáértését, ezért ezeket újra át kell gondolni. A módosítások azonban nem foglalkoznak egy kulcsfontosságú kérdéssel: a Legfelsőbb Bírói Tanács megreformálásának szükségességével, amelynek jelenlegi összetétele indokolatlanul korlátozza a bírók függetlenségét, valamint képességüket arra, hogy fejlesszék saját szakmai feltételrendszerüket.

A **Cseh Köztársaságban** a bírósági reform továbbra is képlékeny állapotban van. Azzal, hogy az Alkotmánybíróság a közelmúltban a bíróságokról és a bírókról szóló új törvény fontos részeit érvénytelenítette, világossá tette, hogy a bíróságok irányításának és igazgatásának végrehajtóhatalom-centrikus modelljét felül kell vizsgálni.

Bár az Alkotmánybíróság határozata egy elhibázott jogszabály üdvözlendő korrekciója, ettől a bíróságok továbbra is bizonytalan helyzetben maradtak. Annak ténye, hogy a politikai hatalmi ágak a törvény elfogadása kapcsán hajlandóak voltak komoly vitába bocsátkozni a bírósági reformról, önmagában fontos és üdvözlendő változás. A kormánynak és a parlamentnek vissza kell térnie ahhoz a továbbra is megoldatlan kérdéshez, hogy miként alakítsanak ki egy független, beszámoltatható és hatékony bírói szervezetet.

Észtország jelentős előrehaladást ért el a független és szakmailag kompetens bírói szervezet létrehozásában és támogatásában. A bíróságokon egyre több rátermett és képzett szakember dolgozik; a bírósági és igazgatási struktúrák reformját a politikai napirend kiemelt pontjaként kezelik.

Az új bírósági törvény fontos előrelépési lehetőséget jelent a bírósági rendszer megerősítésében, ha rendelkezéseit hatékonyan végrehajtják, különösen azokat, amelyek az új Igazságszolgáltatási Igazgatási Tanácsra vonatkoznak. További fejlesztést igényel: a bíróságok költségvetési folyamatba való beillesztése, a bírók kiválasztási folyamatának tisztázása, valamint a teljesítményértékelés világos előírásokon alapuló, széles körű rendszerének kifejlesztése.

Lengyelország az elmúlt évben nagy lépést tett a bírósági reform irányába. Két új törvény olyan eljárásokat vezetett be és a bírósági munkamegosztási struktúrában olyan funkciókat teremtett, amelyek – megfelelő végrehajtás esetén – növelhetik a bíróságok lehetőségét, hogy professzionális és autonóm módon irányítsák magukat.

A reformokat azonban erőteljesebben kell végrehajtani. Bár a bíróságok számottevő autonómiát kaptak, a reform csak kis lépésekben halad előre, sőt visszalépések is történtek. Az Igazságügyi Minisztérium tavaly megszorító intézkedéseket fogantatosított, ez rávilágított arra, hogy milyen kockázatok leselkednek a bíróságok autonómiájára, ha a

végrehajtó hatalom megtartja a bíróságok feletti felügyeleti hatáskörét. Bármely testület is felelős a bíróságok igazgatásáért, annak átláthatónak kell lennie, szabályozott, és széles körben érvényes eljárásokat kell kidolgoznia.

Lettországban hiányzik a bírói ág modernizálását és megerősítését szolgáló átfogó koncepció. A bírósági reform, ha egyáltalán volt ilyen, *ad hoc* módon történt, egyes specifikus problémákra adott válaszként, és nem hozott létre hatékony rendszereket a bírók kiválasztására, képzésére, értékelésére és igazgatására. A folyamatos alulfinanszírozás idézi elő a bíróságok tevékenységét nehezítő problémák nagy részét.

Ugyan a helyzet javulását ígérik a bíróságokat szabályozó törvények javasolt módosításai, azonban nem látszik elegendő politikai akarat azok megvalósítására. Jelenleg a módosítások olyan elemeket is tartalmaznak, amelyek előreláthatólag semmit sem fognak javítani a bíróságok helyzetén.

Litvánia döntő lépést tett a bírói függetlenség biztosítása felé. A bírói önkormányzat új intézményei széles jogkört élveznek, ami biztosíthatja a bíróságok érdekeinek és szükségleteinek megfelelő képviselését. Bizonyos területek továbbra is figyelmet követelnek: a bírók kiválasztási és előléptetési rendszere az érdekekre kellene épüljön a jelenleginél sokkal nagyobb mértékben; ki kell dolgozni a teljesítmény időszakos értékelési rendszerét; az oktatást pedig biztos és fenntartható alapokra kell helyezni.

Ennél is fontosabb, hogy a szélesebb körű intézményes önállóság elengedhetlenné teszi a bíróságok beszámoltathatóságának biztosítását. Részben szükséges a speciális közigazgatási szaktudás megszerzése, részben pedig tevékenységük átláthatóságát kell fokozni. Az első jelzések arra utalnak, hogy a rendszer az elszigetelődés irányába halad, valamint ellenállás mutatkozik a szakszerűség továbbfejlesztésével szemben.

Magyarországon megvalósul a bíróság mint önálló hatalmi ág függetlensége. A bíróságok önkormányzati rendszere és ennek intézményei összességében véve hatékonyan működnek. Az Alkotmánybíróság egy közelmúltban hozott határozata hozzájárul a bíróságokkal kapcsolatos alapvető kérdések politikamentességéhez.

Ugyanakkor az elmúlt években tapasztalható volt a végrehajtó hatalom következetes beavatkozása a bíróságok költségvetésébe, ami a szervezet folyamatos alulfinanszírozását eredményezte: rontotta a bírói függetlenség objektív feltételeit és körülményeit.

A bírósági hatalmi ág eddig elért sikerei, és megvalósult intézményes önállósága elengedhetlenné teszik azt: hogy folytatódjék a bíráskodás szakmai és intézményi feltételeinek továbbfejlesztése; hogy javuljon a rendszer működésének átláthatósága, ami egyrészt megakadályozhatja ennek társadalmi elszigetelődését, másrészt azt, hogy egy felelősségre nem vonható intézménnyé váljon, amely nem élvezi a közvélemény bizalmát és támogatását.

Románia csekély előrehaladást ért el a bíróságok nagyobb függetlenségének és magasabb szintű szakmaiságának megvalósításában. Több jelentős szerkezeti problémát nem oldottak meg, ami gátolja a bírósági rendszer hatékony és független működését, és hozzájárul a közvélemény bíróságokkal szembeni nagymérvű bizalmatlanságához. Ilyen probléma például az Igazságügyi Minisztérium változatlan igazgatási hatásköre a bíróságok felett, a Bírósági Hivatalok Legfelsőbb Tanácsának vegyes összetétele, valamint a bírók és ügyészek feletti közös felügyelet.

A kormánynak, a parlamentnek, valamint a társadalom egészének támogatnia kell azt az elkerülhetetlen, átfogó, tartós reformot, ami a bíróságok belső szerkezetét és a többi államhatalmi ággal való kapcsolatát érinti, mivel a bírók függetlensége és szakmai hozzáértése csak így biztosítható a legteljesebb mértékben.

Az elmúlt két évben **Szlovákia** jelentős előrehaladást ért el a bírói hatalmi ág egyenlőségének kialakításában, valamint a bíróságok függetlenségének, hozzáértésének és hatékonyságának erősítésében. Az Igazságszolgáltatási Tanácsról szóló új törvény széles körű végrehajtása tovább növelné a bírói szervezet autonómiáját és hatékonyságát.

Több területen azonban további javulásra van szükség. Többek között felül kell vizsgálni a bírák kiválasztásának önkényes eljárásait, valamint fel kell tárni azokat az okokat, amelyek az ügyek lezárásának súlyos késedelmét előidézik. Bár a közelmúlt alkotmányos és törvényi változásai bizonyos hatásköröket az új Igazságszolgáltatási Tanácshoz rendelt, az igazságügyi minisztérium még mindig széles jogköröket tartott meg. Bármelyik szerv gyakorolja is végső soron a bíróságok feletti adminisztratív ellenőrzést, annak professzionális igazgatási képességeket és szakértelmet kell kialakítania.

Szlovénia jelentős előrehaladást ért el a független és szakmailag megfelelő bíróságok megvalósítása terén. A bírói szervezet tökéletesítését a szakmai és politikai elkötelezettség a reformfolyamat élére helyezte. A még problémás területekkel – költségvetés-készítés, kiválasztási eljárások, értékelés és ügykezelés – foglalkozó törvényhozói munka, folyamatban van.

A közelmúltban elfogadott jogszabályok és a javasolt alkotmánymódosítások azonban csökkentenék a bírói függetlenség mértékét. Különösen a javasolt ötéves próbaidőt, a bírók kötelező felmentését alkotmánysértés esetén és a bírók fizetési rendszerét kell felülvizsgálni.

B. A BÍRÓK SZAKMAI HOZZÁÉRTÉSE

A hozzáértő és törvényes bírósági szervezet egyik alapja a bírók szakmai hozzáértése. A szakmailag kompetens ítélkezéshez való hozzáférés a bírósági szolgáltatásokat igénybe vevők emberi joga.¹⁷ A bírói szakértelem megteremtésének és tovább fejlesztésének legalkalmasabb eszközei a bírók előmenetelét, készségeik megszerzését érintik – vagyis a kiválasztás, az előléptetés, a teljesítményértékelés és az oktatás rendszerei. Ha ezek a rendszerek hibásan vannak felépítve, akkor lehetővé válik, hogy képzetlen, hozzá nem értő és motiválatlan személyek kerüljenek a bírói pulpitusra, ami gátolja a szakmai követelmények kialakulását. Ezzel szemben az ésszerűen megtervezett módszerek és eljárások az érdemeken alapulnak, és ösztönzik a szakmailag kompetens és motivált bírói kar folyamatos megújulását és fejlődését. Ez a társadalom számára azzal a haszonnal jár, hogy a peres ügyek hatékonyabban és gyorsabban zárulnak le.

1. Kiválasztás és előléptetés

A bírói feladatok ellátására kiválasztott és kinevezett személyek minősége döntő fontosságú a magas színvonalú bíráskodási szolgáltatások megteremtése szempontból. A nemzetközi normák elismerik a kiválasztás és előléptetés objektív előírásainak jelentőségét¹⁸,

¹⁷ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezménye, 14. § (kinyilvánítja a hozzáértő, független és pártatlan bírósághoz való jogot), *megtalálható*:
<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm>.

¹⁸ Az Európa Tanács (94) 12. sz. Ajánlása a bírók függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről, elfogadva 1994. október 13., 2c §, *megtalálható*:
<<http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm>> (kinyilvánítja, hogy a bírók kiválasztásának és előmenetelének az érdemen kell alapulnia, figyelembe véve a képzettséget, a feddhetetlenséget, a képességeket és a hatékonyságot); a Bírók Egyetemes Kartája, 9. §, *megtalálható*:
<http://www.iaj-uim.org/ENG/frameset_ENG.html> (kinyilvánítja, hogy a bírók kiválasztását és kinevezését objektív és átlátható kritériumok alapján kell elvégezni, megfelelő szakmai képzettség alapján; a Bírók Európai Kartája, 4. § (kijelenti, hogy a kiválasztásnak kizárólag objektív kritériumokon kell alapulnia, amelyeket úgy alakítottak ki, hogy biztosítsák a szakmai hozzáértést, a bírók előléptetésének a tárgyilagosság, a szakmai képesség és a függetlenség elvein kell alapulnia).

és komoly figyelmet fordítanak a kiválasztásban és az előléptetésben alkalmazott eljárásokra, így arra is, hogy melyik testület ellenőrzi a folyamatot, és hogyan áll össze.¹⁹

Kétségbevonhatatlannak látszik, hogy az igazságszolgáltatás minősége – mint alapvető elvárás – közvetlenül függ azoknak a személyeknek a képzettségétől, felkészültségétől és elhivatottságától, akiket bíróknak választanak. A működő szervezetek csak annyit tehetnek, hogy javítják az eredetileg kiválasztott és előléptetett személyek készségeit és képességeit. A bírói felkészültség és alkalmasság fontossága megköveteli, hogy olyan alkalmazható kritériumokat, eljárási szabályokat dolgozzanak ki és vezessenek be, amelyek lehetővé teszik a világos, ésszerű és objektív kiválasztást és előléptetést, továbbá megakadályozzák a kéz kezét mos elvének érvényesülését vagy egyéb ki nem érdemelt előnyök figyelembe vételét a szakmába való felvételnél vagy előléptetés esetén.

Első szinten a legfontosabb szempont az, hogy a kiválasztási és előléptetési kritériumok tisztességesek és átláthatóak legyenek; ugyanilyen fontos, hogy a gyakorlatban a bírói szervezet autonóm ellenőrzést gyakoroljon a folyamat felett. Igen széles skálán mozognak a megfigyelt országok abból a szempontból, hogy a bíróságok a kiválasztásban és az előléptetésben mekkora autonómiával rendelkeznek. Ez a skála a magyarországi és litvániai majdnem abszolúttól a romániai minimálisig terjed.

Több államban a végrehajtó hatalom meglehetősen nagy mozgástérrel rendelkezik a bírók előmenetelének meghatározása terén. Ez elkerülhetetlenül lehetőséget ad arra, hogy beleszóljanak a független bírói ítélkezésbe, s ezzel hátráltatják az autonóm feltételek kialakulását a bírói szervezeten belül. Ahol még a végrehajtó hatalom irányítja a kiválasztást és az előléptetést, ott a bírói függetlenség nem érvényesülhet. Ráadásul az egész bírói kar szakmai fejlődési lehetőségei is korlátozottabbak, azért mert a bírók pályafutása

¹⁹ Az Európa Tanács (94) 12. sz. Ajánlása a bírók függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről, I. elv, 2c §, valószínűleg a legkonkrétabb. Az a szerv, amely dönt a bírók kiválasztásáról és előmeneteléről legyen független a kormánytól és az államigazgatástól. Függetlenségének biztosítása érdekében a szabályok biztosítsák, hogy például tagjaikat a bírói szervezet válassza ki, és hogy a szerv maga dönt eljárási szabályairól. Ahol azonban az alkotmányos és törvényi előírások és hagyományok lehetővé teszik, hogy a bírókat a kormány nevezze ki, ott garanciáknak kell lennie annak biztosítására, hogy a bírók kinevezésére szolgáló eljárások átláthatók és a gyakorlatban függetlenek legyenek, valamint hogy a döntéseket az objektív kritériumokkal kapcsolatosakon kívül semmilyen más ok nem befolyásolja... Ilyen garancia lehet például egy vagy több az alábbiak közül:

- i. a kormány speciális független és kompetens tanácsadó szerve, amelynek tanácsait a kormány a gyakorlatban követi; vagy
- ii. az egyén joga, hogy a döntések ellen független szervhez fellebbezhet; vagy
- iii. a döntéshozó szervnek biztosítékai vannak az illetéktelen vagy rosszul alkalmazott befolyással szemben. Lásd még a Bírók Egyetemes Kartája 9. § („ahol nem biztosítható egyéb, kialakult és bevált hagyományokon alapuló módokon, a kiválasztást olyan független szervnek kell végrehajtania, amelyben jelentős a bírói képviselés.”)

fölött döntéshozatali hatáskörrel rendelkező szervezetnek szükségszerűen más intézményi érdekei vannak, mint magának a bírói karnak.

Valamennyi tagjelölt ország, hogy igazodjon a nemzetközi normákhoz, új eljárásokat vezetett be a bírók kiválasztásában és előléptetésében. A hivatásba való felvétel és a későbbi előléptetés törvényben meghatározott minimális követelményeken és különböző mértékben részletezett eljárási szabályokon nyugszik. A megkérdőjelezhetetlen javulások ellenére számos olyan szempont létezik, amely a kiválasztási és előléptetési kritériumok és eljárások ésszerűségének és hatékonyságának szempontjából ártékelésre szorul. Ha ezekkel nem foglalkoznak, aláássák a rendszerek szavahihetőségét. Négy olyan szempont figyelhető meg, ahol még javítások szükségesek: azok a szabályok, amelyek szükségtelenül korlátozzák a jelöltek körét és minőségét; az objektív kritériumok hiánya; valamint az indokolatlanul zárt és átláthatatlan eljárás.

a. A képzett jelöltek szükségtelenül leszűkített köre. Egyértelmű tendencia figyelhető meg azon jogászok körének szűkítésére, akik elfoglalhatják a bírói pulpitust. A jellegzetes kontinentális hagyomány alapján valamennyi tagjelölt állam köztisztviselői vagy életpálya modellt vezetett be, amely elsőbbséget ad a frissen végzett jogászoknak és a fiatal jogi szakembereknek,²⁰ akiket azután fokozatosan léptetnek elő pályájuk során. Ez a rendszer valójában lehetetlenné teszi – vagy legalábbis erősen elveszi a kedvét – a tapasztalt jogi szakembereknek, hogy felvételüket kérjék a bírói hivatásba;²¹ ez pedig korlátozza a szakképzett jelöltek körét. Bár jogászként megszerzett gyakorlat *per se* nem garantálja, hogy a jelölt jó bíró lesz, nincs ok diszkriminációra azokkal szemben, akik szakmai tudásukat és élettapasztalatukat bíróként kívánják kamatoztatni. A sokféleség nemcsak szakmailag erősítené a bírói kart, hanem demokratikus legitimitációját is növelné.

Ráadásul, ha bírók a bírói karon kívülről való tényleges részvétel nélkül irányítják a kiválasztási folyamatot, akkor a karriermódellem akár egy zárt és hierarchikus intézményi kultúra kialakulásához is vezethet, ami kedvezőtlen az értékes innováció és a társadalmi

²⁰ Lengyelország és Szlovákia például egyértelműen preferálja a bírójelölteket – Szlovákiában egy üres kezdő állást csak akkor hirdetnek meg nyilvánosan, ha azt bírójelölttel nem tudják megtölteni – és ezáltal még széleskörű jogi tapasztalattal rendelkező jogászok is ki vannak zárva a kevésbé tapasztalt bírójelöltek javára.

²¹ Megjegyzendő azonban, hogy kivételeket alkalmaznak tudományos fokozatok birtokosainál. E kivétel értelme nem világos különösen zavaró ez Litvániában, ahol a Ph.D. fokozat birtokosainak néhány éves pedagógiai gyakorlattal kell rendelkezniük, hogy bírók lehessenek. E kivétel mögötti alapvető értelem nem világos; feltétlenül megkérdőjelezhető, hogy a pedagógiai tapasztalat fontosabb és hasznosabb-e, mint például egy gyakorló ügyvéd tárgyalótermi tapasztalatai.

reagálóképesség szempontjából.²² Ez a kockázat különösen erős a Cseh Köztársaságban, Lengyelországban, Litvániában, Magyarországon és Szlovákiában, és bizonyos fokokig Bulgáriában is.

Más országok gyakorlata azt mutatja, hogy tapasztalt jogi szakemberek részére meghatározott kvóták enyhíthetik a bírói életpályarendszer ezen hátrányát; ha a folyamatot egyszerűen megnyitják mindenféle korú és nagyobb tapasztalatú jelentkező előtt, az javíthatja a jelöltek általános minőségét.

b. Túlzottan általános és a szabad belátásra bízott követelmények: A tagjelölt országok többségében a bírók kiválasztásának és előléptetésének kritériumai túlságosan általánosak. A kritériumok között megtalálhatók az állampolgársággal, a jogi képzettséggel, az életkorral kapcsolatos követelmények, valamint a büntetlen előélet vagy az erkölcsi feddhetetlenség feltétele. Ezek a követelmények gyakran nem elégségesek ahhoz, hogy a döntéshozatalért felelős vezetőket és testületeket eligazítsák abban, hogy ki a megfelelő jelölt. E nyitott és általános irányelvek túlságosan széles választási lehetőséget adnak, és nincsenek összefüggésben a jelöltek érdemeivel.

Bulgáriában például a bírójelöltek kiválasztásának és kinevezésének folyamatát alapvetően a bírósági elnökökre bízják, akik javaslataikat a Legfelső Bírói Tanácshoz nyújtják be egy olyan nyilatkozattal együtt, amely ismerteti az illető személy szakmai tapasztalatait. Igen kevés a formális követelmény: bolgár állampolgárság, jogi diploma, büntetlen előélet és néhány éves szakmai tapasztalat; a jelölteknek pontosan nem körülírt feltételekkel, úgymint: „szükséges morális és szakmai képességekkel” is rendelkezniük kell.

Romániában a bírókat a köztársasági elnök nevezi ki a Bírósági Hivatalok Legfelsőbb Tanácsának javaslatára, de csak az igazságügyi miniszter ajánlását követően; a Tanács nem terjeszthet fel olyan jelöltet, akit a miniszter nem javasolt. Ily módon a miniszter ellenőrizetlen és kizárólagos vétőjoggal rendelkezik bármely jelölt fölött.

Magyarországon a bírósági elnökök jogköre a bíróságokon működő bírók magasabb fokú bíróságokhoz való előléptetésére szinte teljesen diszkrecionális; ilyen esetekben a bírósági elnökök jogosultak a bírók kiválasztására és az üres álláshelyek betöltésére. A jelöltről kötelezően beszerzendő ajánlások és javaslatok a döntés hozatal során nem bírnak kötelező erővel.

A kiválasztási és előléptetési kritériumok a formális alkalmassági követelményeken túlmenően további kidolgozást igényelnek. Szlovénia lépéseket tett ebbe az irányba. Konkrét

²² Ez a kérdés ugyancsak kiváló példa az átfogó reform szükségességére, miközben a bírói szervezetnek autonóm ellenőrzéssel vagy legalábbis jelentős hozzájárulással kellene rendelkeznie a bírók kiválasztására és előléptetésére, a korlátlan és nem átlátható ellenőrzés, amint ehelyütt megjegyeztük, hátráltatja a beszámoltathatóságot és csökkenti a szakmai hozzáértés növelésére való ösztönzést.

kritériumokat állított fel a bírói feladatok teljesítéséhez szükséges képességek értékelésére. Ilyen például a lelkiismeretesség, a szorgalom, a szóbeli és írásbeli kifejezőképesség, valamint annak képessége, hogy hogyan tud az ügyfelekkel kommunikálni és dolgozni.²³

A bírók kiválasztásának szempontjai – amelyek Szlovénia kivételével valamennyi tagjelölt országban a felvétel feltételét jelentik – általában szűk körűek és csak a jelentkezők technika jogi tudását tesztelik. Miközben ez az ismeret természetesen fontos, hasonló fontosságot kell tulajdonítani az egyén személyes vagy pszichológiai szakmai alkalmosságának is.²⁴ Amennyiben a személyes képességeket vizsgálják, ez olyan „jó jogászok” kiválasztásához vezethet, akik mindazonáltal nem rendelkeznek a pártatlan és társadalmilag fogékony ítélkezéshez szükséges személyes érettséggel és józansággal. A teszteknek ezért túl kell menniük a pusztán szakmai-jogi tudás vizsgálatán; a Magyarországon alkalmazott pszichológiai tesztek például a helyes irányba mutatnak.

A szóbeli vizsgák különösen igénylik a pontosított, a jelöltek személyes képességeit ellenőrző előírásokat. A szóbeli vizsgák különösen értékesek a jelentkezők személyes képességeinek meghatározásánál, de jellegüknél fogva több alkalmat kínálnak az önkényességre és a visszaélésre, mint a névtelen írásbeli vizsgák. Ez a kompromisszum talán elkerülhetetlen, de az államok a jelenleginél sokkal többet tehetnek annak biztosítására, hogy a szóbeli vizsgák a lehető legpártatlanabbak legyenek.

Így például: a szóbeli vizsgabizottságoknak mindig több tagból kell állni, a tagoknak lehetőleg több szervezettől kell érkezni, illetve különböző szervezeteknek kell azokat delegálni.²⁵ A kérdezőknek képzetteknek kell lenniük és világos, írásos útmutatás alapján kell az interjút lebonyolítaniuk. Írásos értékelést kell készíteniük minden jelöltől; ha lehetséges, a jelölteknek legyen joguk megnézni az értékeléseket, és meg kell adni számukra a tiltakozás lehetőségét, ez a belső értékelők rendelkezésére kell álljon. Az eljárá-

²³ Nem mindig világos azonban, hogy miként ellenőrzik ezeket a jellemzőket.

²⁴ A bírósági vizsgálatok értékét az országok összességében fennálló kivételek is gyengítik. E kivételek célszerűsége nem mindig világos, és ezek gyakran indokolatlanul széles beleszólási jogot adnak az igazságügyi miniszter részére. Romániában például az igazságügyi miniszter jogosult mentességet adni volt parlamenti képviselőinek és a minisztérium politikai kinevezetteinek.

²⁵ Különösen azt a gyakorlatot kell elkerülni, hogy annak a bíróságnak az elnöke állítsa össze a vizsgabizottságot, ahol az üresedés van; az új bírónak képesnek kell lenniük az ítélkezésre az országban bárhol, és következésképpen olyan sztetenderdek alapján kell kiválaszthatóknak lenniük, amelyek lehetőség szerint bárhol reprodukálhatók. A bírósági elnökök arra vonatkozó joga, hogy bíróságuk bírját kiválasszák, a legtöbb esetben arra kell korlátozódnia, hogy azok közül a jelöltek közül válasszanak, akiket már jóváhagytak, hogy az országban bárhol bíróként szolgáljanak.

sok standardizálása különösen szükséges Lettországbán, ahol a teljes értékelési folyamat szóbeli vizsgákból áll.²⁶

c. Indokolatlanul zárt és átláthatatlan eljárás: A kiválasztás és előléptetés folyamata nem eléggé átlátható és kizárja a kívülállók közreműködését. Valamennyi tagjelölt országra jellemző, hogy a bírók kiválasztása, valamint az előléptetési eljárás átláthatatlan és a vezetők szűk körének bevonásával történik. Az eljárásban résztvevők többsége – e szempontból – képzetlen bíró vagy az Igazságügyi Minisztérium tisztviselője, akiknek meglehetősen nagy döntési szabadságuk van. A kiválasztási eljárásokban és az egyes jelöltekkel kapcsolatos döntésekben sok olyan részlet van, amelyet nem hoznak nyilvánosságra.

Az indokolatlan önkényességi lehetőség minimalizálására és a visszaélések kockázatának elhárítására az előléptetés feltételeit és az álláshelyeket széles körben meg kell hirdetni, a jelölteket nyilvánosan be kell mutatni, és a szélesebb jogi közösségnek – bíróknak, jogász szervezeteknek és jogászképző intézeteknek – alkalmat kell adni arra, hogy kifejtsék véleményüket a jelölt alkalmasságáról.

Különösen ajánlatos az eljárás átláthatóságának és a kívülállók közreműködésének megteremtése az olyan bírósági rendszerekben, amelyek az szervezeti és igazgatási autonómia magas fokát érték el, mint például Magyarország és Litvánia esetében. Ha ezek a rendszerek biztosítani kívánják a közösség támogatását az újonnan megszerzett és igen széles körű függetlenségükhöz, a rendszerbe tartozók felvételét olyan módon kell összeállítani, hogy az átlátható és ésszerű módon nyitott legyen a külső közreműködés vagy megfigyelés számára. Az átláthatatlan kiválasztási és előléptetési eljárások hozzájárulnak a visszaélés gyanújához és az ebből eredő közbizalom hiányához, amely a legtöbb tagjelölt államban továbbra is megfigyelhető.

Összességében elkerülhetetlen az, hogy a kiválasztásért felelős bizottságok tagjai bizonyos fokú döntési szabadságban részesüljenek, és megvalósítsák a titkosság egy bizonyos fokát. Azonban ha hiányzik annak átláthatósága, hogy a bizottságok milyen szempontok alapján jutnak döntésre, s ezzel párosul a kívül álló jogi szakemberek vagy a civil társadalom képviselőinek kizárása a döntési folyamatból, valamint ha figyelembe vesszük, hogy a kiválasztást végzők képzetlenek e tevékenység tekintetében, csökken a szóbeli interjúk, mint a szakmai alkalmasság ellenőrzésére szolgáló legitim eszközök értéke és fokozódik az önkényes, sőt elfogult kiválasztások lehetősége. Ajánlatos a jogász szakmák

²⁶ Lettországbán a jelölteknek a Bírói Kvalifikációs Tanács előtt kell a vizsgát letenniük. A vizsga, amelyet az Igazságügyi Minisztérium Bírósági Főosztálya készít elő, kizárólag szóbeli interjúból áll, amely a jelölt általános ismereteit teszteli. Nincs írásos elem, sem a jogi érvelés vagy az írásbeli képességek értékelése. sem pedig pszichológiai teszt, amely meghatározza a jelölt alkalmasságát a bírói állásra, és nincs semmilyen osztályozási kritérium és eljárás. Ráadásul a Tanács kizárólag olyan bírókból áll, akik nem részesültek olyan kiegészítő képzésben, amely felkészítette volna őket a bírói állásra jelentkezők alkalmasságának megítélésére.

képviselőinek és a kutatóknak a bevonása a kiválasztási eljárásba, továbbá a kiválasztási bizottságok tagjainak jobb felkészítése, valamint az átláthatóbb eljárás kialakítása.

2. A teljesítmény értékelése és szabályozása

A bírók teljesítményének megfigyelése és értékelése viszonylag új keletű jelenség. A bíróságokkal szemben megerősödött közbizalom és a hozzáértő és hatékony bíróságok iránti igény fokozott munkaterhet és az eljárások elhúzódását eredményezte, erősen megterhelve a bírói szervezetet. Ez pedig számos tagjelölt országban ahhoz a felismeréshez vezetett, hogy a kizárólag a fellebbviteli rendszeren és a bírók teljesítményének hagyományos adminisztratív ellenőrzésén alapuló értékelési rendszer önmagában nem biztosítja a bírói teljesítmény folyamatos javulását. A visszacsatolás hiánya szakmai stagnáláshoz és a színvonal hanyatláshoz vezethet. Az életpályamodellekben az időszakonkénti értékelések különösen fontosak a teljesítmény alapú előléptetés biztosításához.

A bírók teljesítményének előre meghatározott sztenderdek alapján történő rendszeres értékelése az egyéni beszámoltathatóság egyik formája. Mivel az értékelés rendszeres visszacsatolást is ad a bírók munkájának minőségéről és hatékonyságáról, hozzájárul szakmai fejlődésükhöz és képességeik javításához, különösen ha oktatási programokhoz kapcsolódik.

A tagjelölt államok gyakorlata két fő területen szorul javításra: néhány országban a bírói függetlenséggel kapcsolatban merülnek fel aggályok a végrehajtó hatalomnak az értékelésbe történő folyamatos beavatkozása következtében, esetenként fegyelmi szankciókhoz vagy előléptetési lehetőségekhez kapcsolódóan; általában véve pedig valamennyi olyan országban, amelyben értékelési rendszer működik, az alkalmazott normák tisztázására és finomítására van szükség.

a. Beszámoltathatóság és az értékelési rendszer függetlensége. Bármely értékelési rendszer kialakításának elsőrendű szempontja, hogy ne sértse a bírók függetlenségét és alapvető ítélkezési funkciójuk gyakorlását. Különösen ahol az értékelés az előléptetéshez, vagy pedig a bírók státusának vagy viselkedésük más úton történő szabályozásához kapcsolódik. Ez azonban nem jelenti azt, hogy nem végezhető értékelés vagy, hogy az értékelés nem járhat semmilyen következménnyel; a társadalomnak a beszámoltatható, hatékony bírói szervezet iránt fennálló jogos érdeke teret enged a bírói teljesítmény iránti érdeklődésnek.

Ahol az értékelés kimeneteléhez szankciók vagy jelentős szakmai következmények kapcsolódnak, és a végrehajtó hatalom rutinszerűen a bírók értékelő vagy fegyelmi eljárásokon keresztül szankcionálására gyakorolja hatáskörét, ott szükségtelenül súlyosan veszélyeztetésre kerül a bírói függetlenség. A bírói függetlenség nyomatékosan megköveteli, hogy az ilyen esetekben a korlátlan vagy meghatározó hatalom a bírói szervezet vagy egy olyan független szerv kezében legyen, amelyben a bírói kar jelentős képviselettel rendelkezik.

A nagyobb intézményi függetlenség térnyerése eredményeként az a fejlődés iránya a régióban, hogy a bírói teljesítmény értékeléséért maga a bírói szervezet vállalja a felelősséget. Ily módon az értékelések felelőssége lehet a bírósági elnököké (Magyarország, Románia, Szlovákia), bírókból álló vagy bírók irányítása alatt álló speciális bizottságoké (Lettország és Észtország), a bírósági személyzetből álló tanácsoké (Szlovénia) vagy magasabb bíróságok bíráié (Lengyelország, Románia²⁷). A folyamatban más – általában fellebbviteli – bírók és a bíróságokon belüli testületek, mint például a bírói kollégiumok vesznek részt.

Általában véve a bírók bizonyosan alkalmasabbak kollégáik munkája szakmai oldalának értékelésére, mint a kívülállók, és ez az irányvonal üdvözlendő fejlemény. Ám ha teljesen szabad kezet kapnak, akkor a bírói szervezetek esetleg kevésbé figyelnek oda a bírói hatékonysággal és beszámoltathatósággal kapcsolatos jogos aggályokra, mint a külső szervek. Olaszország példáját már idéztük, hogy mennyire árthat mind a bírói beszámoltathatóságnak, mind a bírói függetlenségnek, ha a bírói szervezet túlzottan független és nem számoltatható be megfelelően.²⁸

Ahol a bírói szervek kizárólagos vagy majdnem kizárólagos jogosultsággal rendelkeznek a bírók teljesítményének értékelésére, ott igyekezniük kell bemutatni a szélesebb társadalomnak, hogy e feladatnak szakmailag megfelelő módon tudnak eleget tenni; az értékelési eljárásokat átláthatóvá tevő – nem ellenőrző – mechanizmusok elősegítik, hogy a bírói szervezet nem sülyed elszigetelt vagy öncélú intézményi viselkedésbe.

Egyes országokban azonban továbbra is az ezzel ellentétes aggályok vannak túlsúlyban: Lettországban és Romániában az Igazságügyi Minisztérium megőrizte – és Bulgáriában pedig nemrég megszerezte a közvetve vagy közvetlenül a teljesítmény értékelésén alapuló ellenőrzési hatáskört. Romániában például, a jelentések szerint a Minisztérium ellenőrei értékelésüket kiterjesztették az ítéletek indokolására, azon az alapon, hogy a ellenőrizniük kell a törvények alkalmazását; sok bíró fejezte ki aggodalmát, hogy a Minisztérium az ellenőrzéseket a bírói kar fölötti felügyeletre használja fel.

²⁷ Románia egy olyan monitorozó és értékelő rendszert alakított ki, amelyben az Igazságügyi Minisztérium, a fellebbviteli bíróságok és a bírósági elnökök is széles körű vizsgálati és értékelési jogkört kaptak.

²⁸ Lásd pl. Giuseppe Di Federico, „Judicial Independence in Italy: A Critical Overview in a (Non-systematic) Comparative Perspective”, in: *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality* (Bírói függetlenség Olaszországban: kritikus áttekintés (nem szisztematikus) összehasonlító perspektívából) (USA Nemzetközi Fejlesztési Ügynöksége, Demokrácia és az Irányítás Hivatala, technikai kiadványok sorozata, 2002. január), 88. p. („Olaszországban ... az értékeléseket, noha a törvény továbbra is előírja őket, gyakorlatilag megszüntette a Bírósági Hivatal Legfelső Tanácsa (CSM), amelynek összetétele és választási rendszere a magisztrátusok testületi karrierelvárásait támogatja”).

Bulgáriában az Igazságügyi Minisztérium hatalma még erősebb. 1998-ban a Minisztérium jogot szerzett a bírók elleni fegyelmi eljárások kezdeményezésére azért, hogy leküzdje a bírósági elnökök vonakodását a bíróságukon dolgozó bírók megfegyelmezésére. Egyértelműen nem kívánatos, hogy a Minisztérium, mint végrehajtó hatalmi ág ilyen nagyfokú hatalommal rendelkezzen mind a fegyelmi eljárás indítványozására, mind pedig vizsgálat levezetésére.

Figyelembe véve a társadalom jogos érdekét a bírók beszámoltathatóságára, elvileg semmi kivetnivaló nincs abban, hogy egy másik hatalmi ág részt vesz a bírók értékelésében. Tekintettel azonban a régió örökségére, amelyben a végrehajtó hatalom uralta a bíróságokat és arra a tényre, hogy a minisztériumok hatáskörét gyakran nem írják részletesen körül, ez a gyakorlat ellentmondani látszik a bírói függetlenség elvének, és egészében elvetendő.

Ahol azonban a végrehajtó hatalom szervei ellenőrzési hatáskörrel rendelkeznek, vagy más módon vesznek részt az értékelésben, ott egy jól érzékelhető tűzfalnak kell emelkednie az értékelő hatáskör, valamint a fegyelmi és a bírók előmenetele fölötti döntési hatáskör gyakorlása között – amely hatásköröket korlátozni kell vagy meg kell szüntetni, mivel ellentmondanak a bírói függetlenségnek.

A demokratikus irányítási rendszerhez mindamellettt hozzátartozik a bírói beszámoltathatóság elve is: a középút ezért az, ha az értékeléssel független testületeket bíznak meg, amelyek bírókból és más köz- és magánintézmények, ügyvédi szervezetek, jogászképző intézetek képviselőiből állnak, és amelyekben az Igazságügyi Minisztérium is képviselheti magát. A bírók többségben lehetnek e testületekben, de más csoportok is részt vehetnek bennük, és megfelelő eljárások biztosítanak, hogy semmilyen egyén vagy csoport képviselői ne uralhassák teljesen az eljárást.²⁹ Ez bizonyos mértékű nyilvánosságot vinne be a folyamatba, és csökkentené a korporatista elfogultsággal kapcsolatos jogos aggályokat.

A társadalom jogos érdeke a bírók beszámoltathatóságára úgy is biztosítható, ha a lakosság – akár csak közvetett – lehetőséget kap véleményének kifejtésére a bírók teljesítményével kapcsolatban, és legitim ellenszert kap a hibás bírói viselkedések ellen. A lakosság közreműködését bátorító mechanizmusok különösen fontosak azon tagjelölt országok társadalmaiban, amelyekben nincs hagyománya a bírói szervezet civil társadalom szervei általi nyilvános ellenőrzésének.

Ezek a társadalmi igények részint hatékony panaszmechanizmusok létrehozásával elégíthetők ki, amelyek értelmében kérvényt lehet benyújtani a bírók elleni intézkedésre

²⁹ Például egy értékelés fegyelmi célokból történő kezdeményezésére vonatkozó hatáskört külön lehet választani az értékelés tényleges lefolytatására vonatkozó hatáskörtől; vagyis az értékelés és a szankcionálás itt is szétválasztható.

helytelen magatartásuk esetén. A lakossági bejelentések azon túlmenően, hogy fegyelmi eljárások elindítására szolgáló mechanizmusokként szolgálnak, értékes információs források is, amelyek ösztönzést adhatnak a bíró teljesítmény javítására, feltéve, hogy az eljárás mind javító, mind büntető szankciókat magában foglal. Mostanáig azonban egyetlen tagjelölt ország sem alakított ki átfogó panaszmechanizmust; vagy teljesen hiányoznak, mint Litvániában, vagy nem tartalmaznak világos irányelveket és eljárásokat, amelyek biztosítanák, hogy a panaszokkal komolyan foglalkozzanak, oly módon, ami vagy kijavítja az elkövetett hibát, vagy a helytelen magatartásért szankcionálja a bírókat.

Újonnan felmerülő kérdés a régióban, hogy az ombudsmanok részt vehetnek-e, és ha igen, milyen mértékben a bírók teljesítményének vizsgálatában. Észtországban, Szlovákiában és Szlovéniában az ombudsmanok fogadhatnak a bírókra vonatkozó lakossági panaszokat, és bizonyos esetekben jogosultak fegyelmi eljárást indítani. E felfogás több bírálója, különösen a bírói karból, hangsúlyozza, hogy a bíró elleni fegyelmi eljárás megindításának joga sérti a bírói függetlenséget. Túlságosan korai lenne még értékelni, hogy vajon ez az újszerű megoldás összhangban van-e a bírói függetlenség elvével, vagy pedig hatékonyan egészíti-e ki a lakossági panaszok egyéb mechanizmusait.

Egyértelmű, hogy a fellebbezési rendszereken és a bírók teljesítményének monitorozásán és időszakonkénti értékelésén túlmenően is igény mutatkozik a bírókkal szembeni lakossági panaszok kezelésére szolgáló hatékony mechanizmusokra. Általában véve azonban az ombudsmani hivatalra ugyanazoknak a szabályoknak és korlátozásoknak kell vonatkoznia a bíróságokkal összefüggésben, mint bármely más hatalmi ágra; különösen ez a helyzet, ha az ombudsmani hivatal ténylegesen a törvényhozásnak vagy a kormánynak van alávetve, vagy pedig a függetlensége bármilyen módon korlátozott.

b. Az értékelés tartalma: Ami az értékelés tartalmát illeti, a célszerű kritériumoknak legalább három elemet kell magukban foglalniuk: a döntéshozatal minőségét, az ügyfeldolgozás hatékonyságát és az eljárás szakmaiságát; ezenkívül olyan kritériumokat kell kialakítani, amelyek mérhetővé teszik mindezt, elkerülendő a bírói függetlenségbe való beavatkozást. A kihívás a gyakorlatban az, hogy miként kell meghatározni és kiegyensúlyozni ezeket az elemeket, hogyan válasszák ki az adatok forrásait és a felhasználandó információt, annak érdekében, hogy az értékelés a bírók lehetőségeinek növelését szolgálja, és ösztönözze őket szakmai képességeik fejlesztésére.

Ezek azok a területek, amelyekben sok tagjelölt államban az alkalmazott rendszer problémái megmutatkoznak. Két tagországnak (a Cseh Köztársaságnak és Litvániának) még ezután kell bevezetnie a bírói teljesítmény időszakonkénti vizsgálatára szolgáló rendszert;

másokban (különösen Bulgáriában,³⁰ Észtországban,³¹ Lettországban,³² és Lengyelországban³³) időszakonkénti értékelési rendszer működik, de jelentős változtatások szükségesek az értékelési kritériumok és az eljárás javítására.

Sok tagjelölt ország nagymértékben támaszkodik a bírói hatékonyság kvantitatív méréseire,³⁴ olyan objektív adatokat elemezve, mint a beérkezett és elintézett ügyek száma vagy az eljárások hosszúsága. Bár az ügyek késedelmeinek csökkentésére ösztönözhetnek, a mereven számszerű mérések nem megbízható mutatói a bírói teljesítménynek; az a bíró például, aki havonta tíz bonyolult ügyet tárgyal, valószínűleg hatékonyabban dolgozik, mint az a kollégája, aki húsz egyszerű ügyet fejez be.

Tágabb értelemben a számszerű rendszer ösztönzése az ügyek elhúzódásának megakadályozására ronthatja az ítékezés minőségét; a pusztán mennyiségi értékelés, ha nem társul minőségi kritériumokkal, arra ösztönzi a bírót, hogy az ügyek gyors lezárására koncentráljanak, ahelyett, hogy jó döntéseket hoznának. Ez különösen igaz azokban az esetekben, amelyekben a negatív értékelésekért szankciók járnak, ami számos tagjelölt és tagországban fennáll.³⁵

³⁰ A rendszert 2002. júliusban vezették be.

³¹ Észtország kötelező értékelést vezetett be az újonnan kinevezett bírókra próbaidejük végén, ezt követően azonban a bírók teljesítményét már nem vetik alá időszakonkénti értékeléseknek.

³² Lettországban a teljesítményértékelés a minősítési rendszerhez van hozzákapcsolva, amely meghatározza a bírók fizetését. Bár a törvény szerint a magasabb minősítési osztályba történő előléptetésnek a bíró tudásán és munkatapasztalatán kell alapulnia, a bírót az előző minősítési osztályban eltöltött minimális idő elteltével többé-kevésbé automatikusan léptetik elő.

³³ Lengyelországban az értékelések részei a kinevezett bíró-ellenőrök által lefolytatott rendszeres ellenőrzéseknek, és elvben minden három évben kell lefolytatni őket, bár ezt a szabályt a gyakorlatban nem tartják be.

³⁴ A Szlovéniai Bírói Tanács például bevezette a Kritériumokat a bírói munka tervezett mennyiségének meghatározására, amely pusztán számszerű normákat tartalmaz az ügyelosztásra – 18 ügy havonta vagy 180 ügy egy évben a helyi bírósági bírók esetében. A Kritériumok azonban nem veszi figyelembe az ügyek bonyolultságát és más konkrét körülményeket, mint a bíróság elhelyezkedése, a hely és az emberi erőforrások.

³⁵ Szlovéniában például a Bírói Tanács döntései a személyzeti tanácsok általi időszakonkénti értékelésekről érinthetik a bírók előmenetelét, mint például a magasabb szintű bíróságokhoz való előléptetést és a magasabb fizetési osztályba való besorolást; a negatív értékelés a Bírói Tanács általi a hivatalból való felmentést eredményezheti. A Tanács által kiadott Kritériumok a bírói munka tervezett mennyiségének meghatározására normákat határoz meg az ügyelosztásra, amelyet – bár elsőrendű célja az ügghátralék csökkentése – a teljesítményértékelési eljárásban is alkalmaznak; a tervezett célok teljesítésének megghiúsulása az ügyterhet illetően negatívan hat ki a bírók teljesítményértékelésére. Bírósági kommentátorok és kutatók bírálják a *Kritériumokat* és befolyását a bírók pályafutására, hangsúlyozva, hogy a bírói munka kvantitatív mutatóit nem ellensúlyozzák az egyértelmű minőségi értékelési kritériumok.

Ahol lehetséges, az értékelés az első lépésben legyen rutinszerű és épüljön be az oktatásba, ahelyett, hogy rendkívüli fegyelmi mechanizmusként alkalmaznák. A bírók kapjanak lehetőséget az értékelési eljárásban való részvételre és kapjanak visszacsatolást, hogy az értékelés a javítás lehetőségeként legyen értelmezhető és szívesen vegyenek részt benne.³⁶

Minden hiányosságuk ellenére, azok a próbálkozások, hogy mennyiségi mutatókat vonjanak be a teljesítményértékelési rendszerekbe, üdvözlendő javulást jelent a normák nélküli vagy önkényes értékelésekhez képest, és ezért bátorítani és támogatni kell e kísérleteket. A fejlettebb mérési szabályok több tényezőt is figyelembe vehetnek – mint például a bírósági eljárások bonyolultságát³⁷, és minőségi mércékkel, mint például a törvényismeret, a törvények alkalmazásának gyakorlati képessége és a pártatlanság bizonyítéka egyensúlyozhatók ki. Az EU hasznos szerepet tölthet be a közös minimum normák vagy értékelési módszertan kialakítására irányuló erőfeszítések összehangolásában.

3. A hivatásos bírói kar oktatása

A bírójelöltek és a bírók eredményes képzése a legközvetlenebbül növeli a pártatlan, hozzáértő és hatékony ítélkezést. A megfelelő képzés hiánya rossz teljesítményhez vezethet, sőt a befolyásolás veszélyének is kiteszi a bírókat. Másrészt a jól megtervezett képzés nemcsak erősíti a bírók alapvető ítélkezési készségét, hanem hozzájárulhat a bíró társadalomban betöltött szerepének tudatosításán keresztül fogékonyságuk és beszámoltathatóságuk növekedéséhez.

A bíróképzés fontosságát elismerik az európai irányelvek, amelyek előírják, hogy az államok a saját költségükön biztosítsák a bírók képzését és továbbképzését.³⁸ Az Európai Charta a Bírók Jogállásáról arról rendelkezik, hogy az oktatási programok minőségéért felelős szervezeteknek függetleneknek kell lenniük mind a végrehajtó, mind a törvényhozói hatalomtól, és a tagjaik legalább felét a bírók közül kell kiválasztani. Továbbá azt is tar-

³⁶ Jelenleg csak Magyarország és bizonyos mértékig Szlovénia vonja be a bírókat saját értékelési eljárásukba.

³⁷ Szlovákiában például a fennálló mérési rendszert egy pontrendszer váltotta fel, amelyet úgy alakítottak ki, hogy figyelembe vegye az egyes esetek komplexitását. A bíróknak havonta legalább 1000 pontot kell elérniük, amelyet különböző módokon lehet összegyűjteni. Úgy tűnik, hogy a rendszer nem oldotta meg az ügyek elhúzódsának súlyos problémáját, és bírói szerint nincs ésszerű kapcsolatban azzal, hogy a bírók milyen munkamennyiséget tudnak elvégezni, illetve mennyi munkát kell elvégezniük.

³⁸ Az Európa Tanács (94) 12. sz. Ajánlása a bírók függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről, elfogadva 1994. október 13-án, III. elv 1. § (a); Európai Charta a Bírók Jogállásáról, elfogadva 1998. július 8-10., DAI/DOC (98) 23, 2. § (3) és 4. § (4)

talmazza, hogy a bíróképzésnek túl kell lépnie a jogi képzésen, és szociális, kulturális ismeretekre is ki kell terjednie.³⁹

Valamennyi tagjelölt országban folyik valamilyen formában bíróképzés, és a bírók mind jelentősebb befolyást gyakorolnak a bíróképzés megtervezésére és bevezetésére.⁴⁰ Összességében azonban a közvélemény és a politika nem látja át megfelelően a bíróképzés jelentőségét, s ennek az a következménye, hogy a szükséges források szűkösek, az intézményi feltételek korlátozottak, a képzés tervezése igen szűkös és ötletszerű.

A stabil és rendszeres finanszírozás a folyamatos képzési program biztosításának egyik elsőrendű tényezője. Az elégtelen finanszírozás megnehezíti a bíróképzés stratégiai tervezését, intézményesítését és professzionalizálását. A bíróképzés pénzügyi támogatása valamennyi tagjelölt országban alacsony, sőt Észtországból és Lengyelországból csökkenő; a bolgár kormány pedig semmilyen támogatást nem nyújt Bíróképző Intézetének működtetéséhez. Annak érdekében, hogy ne kelljen bizonytalan külső forrásokra támaszkodni, az államoknak ki kellene dolgozniuk olyan finanszírozási mechanizmusokat – mint a több évre szóló támogatási keretek, vagy a törvényben megadott, egyértelmű irányelveken alapuló meghatározott finanszírozási szintek bevezetése – amelyek ésszerű kapcsolatban állnak a képzés tervezett mértékével.

Figyelemmel a finanszírozás alacsony szintjére, nem meglepő, hogy a minőségi bíróképzés intézményi kapacitása általában korlátozott. Négy ország – Lengyelország, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia – egyáltalán nem rendelkezik állandó bíróképző intézettel, a többi tagjelölt államban működő intézmények finanszírozása és a személyzetének létszáma alacsony, jövőbeli kilátásai (sőt, esetenként fennmaradásuk is) bizonytalan.⁴¹ Szlovákia figyelmeztető példája – ahol egy képzési programot a projekt egészére kiterjedő biztos és stabil finanszírozás nélkül indítottak el – egy kudarcot vallott kísérletnek.

³⁹ Európai Charta a Bírók Jogállásáról, 2. § (3) és 4. § (4)

⁴⁰ Világos tendencia figyelhető meg, hogy a bíróképzésért való felelősség a végrehajtó hatalomtól vagy független szervezetekhez, vagy a bírói ágon belül lévő szervezetekhez tevődik át. Csak Lettországból, Lengyelországból és Romániából felelős továbbra is az Igazságügyi Minisztérium a bíróképzésért. E modell negatív következményeit a legjobban talán a lengyel bíróképzésnek a varsói Igazságügyi Minisztérium általi egyoldalú és drámai csökkentése illusztrálja.

⁴¹ Bulgáriában, Észtországból, Lettországból és Litvániában a bírók oktatását nem a kormány felügyelete alá tartozó bíróképző intézetekben végzik. Miután a külföldi donorok fokozatosan csökkentik e központok programjainak támogatását, az országok vagy kezdik meg pénzek folyósítását ezen intézmények részére, vagy pedig építik be őket az állami irányítású bíróképző rendszerekbe, vagy más módon használják fel az ezekben a központokban felhalmozódott tapasztalatokat, hogy potenciáljuk ne menjen veszendőbe. Egyes esetekben az EU támogatása döntő fontosságú lehet ezen intézmények hosszú távú fennmaradása szempontjából; az EU hozzájárulása az intézményi kapacitások kiépítéséhez jobb hosszú távú befektetés lehet, mint adott képzési programok finanszírozása.

Számos ország a nem kormányzati szervezetek és a külföldi donorok által szervezett és finanszírozott szemináriumokra alapozza az intézményesített képzés kiegészítéseként – sőt akár pótlásaként is – az oktatást, noha az, mint ilyen általában korlátozott terjedelmű és eseti. A finanszírozás pedig gyakran projekt alapú és korlátozott időtartamú. Ráadásul e szemináriumokat általában nem hangolják össze a bírók tényleges munkájával és gyakran túlságosan kezdő szintűek és ismétlésekkel terheltek.

A bíróképző intézetek programja általában szűk és ritkán tartalmaz olyan témákat, amelyek hozzásegítenék a bírókat ahhoz, hogy megfeleljenek a demokratikus bírói testületek irányába támasztott elvárásoknak. A tagjelölt országok bíróképzési programjai általában az anyagi és az eljárásjog fő jogágait tartalmazzák, de nem térnek ki az attitűd- és viselkedésbeli változásokat érintő témákra. Az oktatások csak ritkán foglalkoznak fontos, nem bírói készségekkel, mint például a vezetési technikákkal.

Bár a bírók anyagi jogi ismereteinek felfrissítése és a változó szabályozás előírásainak az intézményesített megismertetése fontos feladat, de a jól tervezett és széles körű képzésnek ki kellene terjednie azoknak a gyakorlati készségeknek a fejlesztésére is, amelyek ahhoz szükségesek, hogy megbirkózzanak a mind bonyolultabb ügyekkel és a növekvő ügyteherrel. A hatékony bíróképzési programnak azokkal a témákkal és készségekkel is kellene foglalkoznia, amelyek ismeretében a bírók meg tudnak felelni az önálló hatalmi ág megjelenéséből fakadó kihívásokkal, például:

- a demokratikus kormányzati rendszer alapelemeinek megismerése, beleértve a bíróságok és a bírók helyes szerepét;
- a bírói etika fontosságának megértése, és ismeretek a sajátos etikai felfogás gyakorlatba történő átültetésének módjáról;
- a törvénykezésre és a törvények végrehajtására irányadó magasabb jogi elvek ismerete és a törvények végrehajtása egy demokratikus rendszerben;
- a korszerű értelmezési technikák, jogi érvelés és fogalmazványkészítés elsajátítása;
- kritikai gondolkodás készsége;
- szociológiai és pszichológiai tudás és társadalmi készségek; valamint
- ügykezelési technikák ismerete és önálló képzés a bírósági elnökök számára.

Egyéb tényezők, amelyek javíthatják a képzések határfokát: mint például annak biztosítása, hogy egy-egy speciális képzésen azok a bírók vegyenek részt akik az adott területtel kapcsolatos munkát végzik; a részvétel kötelezővé tétele, sőt annak biztosítása, hogy a fize-

tési, előléptetési és értékelési rendszerek tartalmazzanak kifejezett ösztönzést a képzéseken részt vevők számára⁴² – ezek általában nincsenek jelen, de szükséges foglalkozni velük.

C. A BÍRÓSÁGI ÍTÉLKEZÉS INTÉZMÉNYI FELTÉTELRENDSZERE

Eddig elsősorban a bíróságokkal kapcsolatos általános jogi vagy alkotmányos keretekkel és a bírók ítélkezési függetlenségével foglalkoztunk. Abból a szempontból, hogy a bírók megfelelő tekintélyt élvezzenek, ugyanilyen fontos a bírói szervezet igazgatásának és vezetésének tevékenysége, mind országos szinten, mind pedig a helyi bíróságok szintjén. Egy autonóm bírói szervezet alkalmasabb arra, hogy rugalmasan reagáljon saját szükségleteire, mint egy olyan, amelyet egy külső hatóság irányít. A bírói szervezet szerkezete, működési irányelvei és gyakorlata, valamint vezetési és igazgatási tapasztalatai közvetlen és közvetett kapcsolatban állnak a bírósági eljárás függetlenségével, szakszerűségével és hatékonyságával.

1. A bírói hatalmi ág irányítása és igazgatása

Az egész régióban megfigyelhető tendencia, hogy az irányítási, képviseleti és igazgatási hatásköröket a végrehajtó hatalmon kívülre viszik és e hatásköröket a bírók irányítása alatt álló szervezetek részére adják. Ily módon a bírói hatalmi ág nemcsak nagyobb szerepet, de egyben nagyobb felelősséget is kap. A végrehajtó hatalom jelenleg több országban is még mindig indokolatlan mértékben beavatkozik a bírósági szervezet országos szintű igazgatásába.

Bár a hatalmi ágak szétválasztását és a bírói függetlenség alkotmányos és jogi garanciáit Európában már régóta, a tagjelölt országokban pedig az 1990-es évtized eleje óta⁴³ elismerik, csak a közelmúltban vált közhasználatú fogalommá a bírói hatalmi ág olyan koncepciója, amely a bíróságokat önálló, országos testületként kezeli, amely érvényessége széles körű. Ez a koncepció annak a korlátnak a felismerésén alapul, hogy a bírói függetlenség és az ítélkezés feltételrendszere több közvetett forrásból és közvetlen be-

⁴² Úgy tűnik, hogy a szlovén *Kritériumok a bírói munka tervezett mennyiségének meghatározására* nem ösztönözik a képzéseken való részvételt; miközben az igazgatási feladatokat ellátó bírók munkaterhét csökkentik, semmilyen kedvezményt nem adnak a szakmai továbbképző tanfolyamokon részt vevő bírók számára.

⁴³ A tagjelölt országokban a közelmúlt öröksége újabb ösztönzést adott az intézményi reformnak. Az előző rendszerben a bíróságok csekély jelentőségűek és alacsony státusúak voltak, minden szükségletük tekintetében, a finanszírozást és az igazgatási támogatást is beleértve a végrehajtó hatalomnak voltak alárendelve. Ez az örökség megnehezítette a politikai ágaknak, hogy a bíróságokat egyenlő partnerekként ismerje el.

avatkozásokból származhat, valamint hogy a bírók testületileg az autonómia szélesebb körét igénylik ahhoz, hogy képesek legyenek a társadalom számára biztosítani a jogviták hatékony és pártatlan elbírálását.⁴⁴

A bírók, amennyiben közvetlen felelősségük van a hatalmi ág ügyeinek önálló intézéséért és igazgatásáért, nagy valószínűséggel nagyobb ösztönzést éreznek arra, hogy egyenjogú, tevékeny résztvevőként működjenek közre a bírósági teljesítmény javításában. Az intézményi reform, amely a független bíróságokat országos szinten komoly tényezővé emelte, hozzájárulhat a bírói hozzáértés, a pártatlanság és a hatékonyság növeléséhez, feltéve, hogy a bírók képesek élni a részükre megadott lehetőségekkel és ki is alakítják a magasabb szakmai követelményeken nyugvó és átlátható működési gyakorlatot.

A tagjelölt országok körében az irányítás és az igazgatás három alapmodellje ismeretes. Ezek: a független, a közbenső vagy hatalommegosztásos, valamint a végrehajtóhatalomközpontú modellek. A költségvetéssel kapcsolatos kérdéseket önállóan fogjuk megvizsgálni, mivel a régióban a bíróknak nagyon kevés valóságos beleszólása van a költségvetési folyamatba, ami viszont bármelyik modell alapján korlátozza tényleges autonómiájukat.

a. Független modell – Magyarország és Litvánia. Ennél a modellnél autonóm irányító és igazgató szerv működik, amelyeket általában Igazságszolgáltatási Tanácsoknak⁴⁵ neveznek. Ezek az igazságügyi rendszerért, a politikai felelősségen kívül teljes felelősséget vállalnak. Ez a rendszer erős potenciállal rendelkező keretet hoz létre a bírósági teljesítőképesség javítására, mivel már nem támaszkodhatnak a végrehajtó hatalom szakértelmére és támogatására. Ezek az újonnan autonómmá vált intézmények olyan szakmai kultúrával kerülhetnek szembe, mely általában nem hajlandó elfogadni a bírói szervezetben jelentkező igazgatási szakértelmet.⁴⁶ Az is fontos, hogy az intézményileg független bírói szervezet átláthatóan működjön; mert specializált szakértelem és átlátható eljárások hiányában a bíróságok rossz hatékonyságú, érzéketlen, beszámoltathatatlan és bizalmat nem élvező céhekké válhatnak.

⁴⁴ Lásd pl. a Bírók Egyetemes Chartája 6. § (kinyilvánítja, hogy a bírói ág igazgatását a bírókat képviselő és minden és hatalmi ágtól független szervnek kell ellátnia). Ha ugyanis a bírói ágért egy másik hatalmi ág felelős, akkor mindig fennáll az ösztönzés és a lehetőség arra, hogy a bírói ág alárendelt legyen. *Lásd EUMAP 2001. évi jelentések*, 24. p.

⁴⁵ Lásd, általában, Wim Voermans, Európai Biotság/TAIEX, Tilburgi Egyetem/Schoordijk Intézet, megtalálható: <http://cadmos.carlbro.be/Library/Councils/Councils.html#_Toc459267097>.

⁴⁶ Lásd pl. Giuseppe Di Federico, „Judicial Independence in Italy: A Critical Overview in a (Non-systematic) Comparative Perspective”, in: *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality* (Bírói függetlenség Olaszországban: kritikus áttekintés (nem szisztematikus) összehasonlító perspektívából) (USA Nemzetközi Fejlesztési Ügynöksége, Demokrácia és az Irányítás Hivatala, technikai kiadványok sorozata, 2002. január), 93. p.

Magyarország és Litvánia egyaránt nagyrészt önkormányzó és önigazgató bírói szervezetet hozott létre. Az Igazságszolgáltatási Tanácsok igazságügyi-politikaformáló, képviselői és döntéshozó intézmények. Költségvetés-tervezeteket hagynak jóvá a bíróságok számára, szabályozói keretet biztosítanak a bíróságok működéséhez, felügyelik a bíróságok tevékenységét, döntenek a bírói kiválasztással és előmenetellel kapcsolatos kérdésekben, és részt vesznek a bírók elleni fegyelmi ügyekben. A Tanácsokat független országos igazgatási hivatalok szolgálják; ezek a hivatalok kutatás, elemzés, döntés-előkészítés és a Tanács döntéseinek végrehajtása útján szolgálják a Tanácsokat és felelősek annak mindennapi működéséért.

A magyar Országos Igazságszolgáltatási Tanács és Hivatala 1998 óta működik; hatékony és átlátható intézményeknek tűnik. Számos irányelvet fogadtak el a szakmailag megalapozott és hatékony bírósági eljárások elősegítésére, és évente jelentést adnak ki tevékenységükről. A Hivatal számára különösen előnyös volna, ha a nem jogász szakmák bíróságon belüli alkalmazásának világosabb feltételei és kritériumai lennének, ez ugyanis szélesebb körben biztosíthatná a hozzáértő igazgatási szakemberek és más szakértők bevonását. (Litvániában a Nemzeti Bírósági Igazgatás Hivatala csak a közelmúltban kezdte meg működését.)

A magyarországi tapasztalatok azt is megmutatják, hogy az önigazgató bírói szervezet részére biztosított autonómiát a költségvetési folyamat – amelynek a kialakításában a bírói szervezet részvétele névleges – hatásai korlátozhatják. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács a saját igényei alapján kidolgoz egy a költségvetési tervezetet, a végrehajtó hatalom is jogosult egy párhuzamos tervezetet kidolgozni. Az Országgyűlés ez utóbbit fogadja el a költségvetési vita alapjául, nem pedig az Országos Igazságszolgáltatási Tanács javaslatát. Ilyen körülmények között – formális jogai ellenére – nem világos, hogy a bírói szervezet ténylegesen milyen autonómiát élvez.

Az új kormány ígéretet tett arra, hogy tiszteletben fogja tartani az Országos Igazságszolgáltatási Tanács költségvetési jogkörét; a változó kormányok jó szándékának való kiszolgáltatottság azonban a bírói önkormányzat alapeszméjét ássa alá, és a gyakorlatban a bírósági szervezet rendszeres alulfinanszírozását eredményezi, ami közvetlenül visszahat az ítélezés feltételrendszerére.

b. Közbenső vagy hatalommegosztásos rendszerek – Bulgária, Észtország, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Szlovénia: A bírói szervezet felépítése sokban különbözik egymástól ezekben az országokban, de a bírói szervezet feletti irányító és igazgatási hatáskör valamennyiben megoszlik az autonóm Igazságszolgáltatási Tanács és egy másik, rendszerint a végrehajtó hatalom részét képező szerv között.

E modellben az Igazságszolgáltatási Tanácsok nem rendelkeznek ugyanolyan mértékű irányítási hatalommal, mint a magyarországi vagy a litvániai modellekben, de jelentős felelősségük van a személyzeti döntésekért vagy az azokban való részvételért. Ilyen pél-

dául a bírók kiválasztása, az előléptetése és a fegyelmi ügyek, ami elvileg hozzájárul a bírói függetlenség biztosításához. A Tanácsok mind nagyobb mértékben hagynak jóvá vagy véleményeznek olyan ügyeket, mint a költségvetés-tervezetek és a bírói szervezet működésével kapcsolatos törvénytervezetek. Egyes esetekben bizonyos irányelv-alkotó hatáskört gyakorolhatnak, mint például a bírósági munkateher normáinak meghatározása (Szlovénia). Az Igazságügyi Minisztériumok azonban jelentős vagy kizárólagos hatáskört tartanak meg maguknak az igazságügyi-politikaformálással, a költségvetési folyamattal és a bírósági igazgatással kapcsolatban. Esetenként, mint például Szlovéniában, a Legfelsőbb Bíróságok látnak el bizonyos képviselői és döntéshozatali funkciót.

Ez a modell feltétlenül előrelépést jelent a végrehajtóhatalom-központú modellel szemben, feltéve, hogy az Igazságszolgáltatási Tanács hatékony ellensúlyt tud képezni az Igazságügyi Minisztériummal szemben a közös döntéshozatal területein. A tagjelölt országok eddigi tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy jelentős akadályok állnak annak útjában, hogy ez a modell teljes mértékben elvezessen a bírói hatalmi ág függetlenségéhez. Ide tartoznak a Tanácsok összetételével kapcsolatos problémák, az, hogy ki határozza meg napi-rendjüket, adminisztratív feltételrendszerük, valamint a hatáskörök megosztásának tisztázása az Igazságügyi Minisztérium és a Tanács között.

Ezek az akadályok különösen nyilvánvalóak Bulgáriában és Romániában. Bulgária egy olyan intézményi szerkezetet hozott létre, amely papíron meglehetősen közel áll a független modellhez, Románia pedig a francia modellt követte, amelyben a korlátozottabb hatáskörű Tanács elsősorban a személyzeti döntésekben vesz részt. A gyakorlatban azonban e tanácsok lehetősége, hogy önállóan lépjenek fel vagy védjék meg a bírói szervezet jogos érdekeit és ösztönözzék a szakmai fejlődést, meglehetősen korlátozott.

Az egyik legjelentősebb korlát a Tanács összetételével kapcsolatos. A Tanácsoknak mindkét országban tagjai a bírókon kívül ügyészek, Bulgáriában pedig rendőrök is. A vegyes összetétel hátrányos következményeit a bolgár példa mutatja a legszembéltetőbben. A bírók, az ügyészek és a rendőrök – valamint az őket delegáló szervezetek – ellentétes érdekei nem egyszer lehetetlenné teszik a Tanácsnak a következetes iránymutatást; az eltérő vezetési szempontok – rendőrök, ügyészek és bírók eltérő szerepeiből és funkciójából adódóan – azt eredményezik, hogy ellentmondásos politikákat érvényesítenek az igazságszolgáltatásban. Mivel a kormányt tartják politikailag felelősnek az eredményes bűnüldözésért, a kormánynak nyilvánvaló érdeke, hogy ellenőrzést gyakoroljon a nyomozás és a bünvádi eljárás fölött, és hogy következetes politikát valósítson meg a bűnüldözésben. Ez három kormányt is arra készítetett, hogy törvényt fogadtasson el a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács leváltásáról, még mielőtt annak az Alkotmányban meghatározott mandátuma lejárt volna. Az ilyen közvetlen politikai beavatkozás elkerülhetetlenül elveszi a Tanács tagjainak kedvét attól, hogy kiálljanak a hatalmon lévő kormány érdekeivel ellentétes elvi álláspontjukért, még ha ezek az érdekek hátráltatják is a bírói szervezet professzionális fejlődését.

Románia kirívó példaként hívja fel a figyelmet arra, hogy a Tanácsoknak a saját kezükbe kell venniük a napirendjüket, vagy legalábbis részt kell venniük annak a kidolgozásában. A Bírósági Hivatalok Legfelsőbb Tanácsa részt vesz a bírók előmenetelére vonatkozó döntések meghozatalában és kifejtheti véleményét a bírósági szervezetre vonatkozó törvénytervezetekről és egyéb ügyekről; mindazonáltal a Tanács csak az Igazságügyi Minisztérium előterjesztéseit véleményezheti. A gyakorlatban úgy tűnik, a Tanács valójában nem tesz mást, mint hogy a máshol hozott döntésekre üti rá a pecsétjét.

A Tanácsok lehetősége, hogy hatékonyan teljesítsék feladataikat, az adminisztratív feltételrendszerükön is múlik. Ez a hatalommegosztásos modellt követő valamennyi tagjelölt országban elégtelen. Az Igazságügyi Minisztériumok továbbra is adminisztratív támogatást nyújtanak a Tanácsok részére. Bulgária Legfelsőbb Igazságügyi Tanácsának adminisztratív feltételrendszere például egyértelműen elégtelen ahhoz, hogy teljesítse számos előírt feladatát. Ezért a gyakorlatban a Tanács a Minisztériumra támaszkodik, amely sokkal nagyobb létszámú személyzettel rendelkezik tevékenysége ellátásához és az irányelvek kidolgozásához. A Tanácsoknak a Minisztériumoktól való adminisztratív függősége – különösen, ha ez a Minisztériumoknak a munkarend és a finanszírozás fölötti lényeges befolyásával is párosul, valamint a pontosan meghatározott hatáskörmegosztás hiánya – lehetőséget adhat a Minisztériumoknak, hogy a bírósági szervezet működtetését, a jogi felhatalmazásukat meghaladó mértékben befolyásolják.

A Tanács és a Minisztérium feladatainak homályos szétválasztása, valamint a Tanács elégtelen ügyintézési feltételrendszere gyakran a szabályozási hiányosságokra vezethető vissza. Bizonyos mértékig az összes jelölt országban hiányoznak a megfelelő irányelvek, például az olyan területeken, mint: az ügyteher-normák (ami a bírók számának és a bírósági személyzeti létszám meghatározásának az alapja), a költségvetés előkészítése, a kiutalt pénzalapok elosztása, a technológia és berendezések, a bírósági alapterület és a létesítmények. Szlovéniában például a Legfelsőbb Bíróság az Igazságügyi Minisztériummal közösen alakítja ki a bírósági szervezet költségvetését. Ezt a bíróságok pénzügyi tervei alapján nyújtja be a kormányhoz. Az Igazságügyi Tanács véleményezi a költségvetési tervezetet; a bírósági szervezet azonban csak ritkán képviselteti magát abban a döntő szakaszban, amikor az állami költségvetést a kormányon belül megvitatják, hiszen az Igazságügyi Minisztériumnak – mint a kormány tagjának – nincs hivatalos felhatalmazása a bíróság költségvetési igényének a képviselésére.

c. A végrehajtóhatalom-központú modell: Cseh Köztársaság és Lettország. Ebben a modellben a bírósági szervezetet nem különálló egységként kezelik, hanem az Igazságügyi Minisztérium alá rendelt hivatalként. A Minisztérium dolgozza ki és felügyeli a bírósági

szervezet politikáját és – az önkormányzó Legfelsőbb Bíróságok kivételével⁴⁷ – gyakorolja fölötté az irányító, a képviseleti és az adminisztratív hatáskört. A Minisztérium hatáskörébe tartozik a bírósági szervezet költségvetési tervezetének elkészítése, a pénzalapok elosztása, a bírók és a bírósági személyzet létszámának meghatározása, a bírók kiválasztása és fegyelmi felelősségre vonása, valamint a különböző előírások, mint például az ügytehernormák megállapítása. A Minisztérium általában átfogó ellenőrző hatáskört gyakorol a bíróságok szervezetével és a bírók működésével kapcsolatban. A bírósági elnökök ténylegesen a végrehajtó hatalom tisztségviselőiként funkcionálnak.

A végrehajtóhatalom-központú modell sérti a bírói függetlenség elvét, de az irányítás és az adminisztráció hatékonyságát sem igazán segíti elő. Nem sikerül bevonnia a bíróságokat a bíraskodás feltételrendszerének javításába, sőt a függőséget erősíti, a kezdeményezőkézséget pedig korlátozza.

Ráadásul az Igazságügyi Minisztérium széles hatásköre ellenére sem tudja biztosítani a bíróságok hatékony működését. A Minisztériumok vezetése nem stabil, a miniszterek gyakori cseréje⁴⁸ váltakozó politikai prioritásoknak szolgáltatja ki a bírói szervezetet. Még fontosabb, hogy a Minisztériumok nem rendelkeznek a szükséges szakértelemmel olyan világos és ésszerű iránymutatások kidolgozására, amelyek hozzájárulnának a bíróságok korszerűsítéséhez, elősegítve a hozzáértő és hatékony ítélkezést. Lettországnak például az EU előcsatlakozási tanácsadója megállapította, hogy a Minisztérium dolgozói a magas fluktuáció és tapasztalathiányuk következtében nem rendelkeznek elégséges szakmai képességekkel.⁴⁹ Ez a világos kritériumok hiányát eredményezi olyan területeken, mint a költségvetés-készítés, a bírók és a bírósági kiegészítő személyzet számának meghatározása vagy a technológiára és a berendezésekre vonatkozó normák.

Lettországnak és a Cseh Köztársaságnak felül kellene vizsgálnia az irányítás és az igazgatás jelenlegi modelljét, és olyan rendszert kellene kialakítani, amelyek képessé teszi a bírósági szervezetet érdekei kinyilvánítására és annak megvédésére. Ezen kívül e bírói szervezetek professzionálisabb és átláthatóbb vezetést igényelnek.

d. Költségvetés-készítés és infrastruktúra. A tényleges autonómia irányába tett előrehaladást azonban behatárolja a bírók a költségvetési folyamatban való részvételének korlátozása. Nem vitatható, hogy a költségvetés közvetlenül befolyásolja a bírósági ítélkezés feltételrendszerét. A költségvetés bírósági fejezete feletti ellenőrzés hathatós gazdasági eszközként

⁴⁷ A Legfelsőbb Bíróságok hagyományosan minden intézményi modellben önigazgató intézmények. A gyakorlatban a Legfelsőbb Bíróságok adminisztratív szempontból nem tartoznak a bírósági rendszer alá, a legfelsőbb bírósági bírók és különösen a Legfelsőbb Bíróság elnökei mégis gyakran nyilatkoznak a bírói szervezet egésze nevében.

⁴⁸ Lengyelországban például, ahol az Igazságügyi Minisztérium elsőrendű szerepet játszik a bírósági igazgatásban, az elmúlt 25 hónapban öt igazságügyi miniszter váltotta egymást.

⁴⁹ Lettország bírósági rendszerének reformja, Tiesu Namu Agentura, Riga, 2001., 26., 30. p.

funkcionálhat az önállóság gyengítése vagy erősítése során. A democráciákban elfogadott dolog, hogy a költségvetési döntések felett a törvényhozás gyakorolja az alapvető ellenőrzést, mégis a bírói szervezet közreműködése vagy részvétele elősegíti, hogy a bírók jogos érdekeit megóvják a közvetett gazdasági nyomástól. A bírók tudják a legmegalapozottabban felmérni a bíróságok beruházási igényeit; másrésztől azok a bírók, akik legalább részben felelősek a költségvetési döntésekért, de legalább is a költségvetések elosztásáért – idővel feltehetőleg vállalhatják a felelősséget a bíróságok igazgatásáért is. Az ebben a folyamatban közvetlenül közreműködő bírók válhatnak idővel a bíróságok öngazgatásában szerepet vállaló vezetőkké.

Ahol azonban ez az ellenőrzés teljesen nélkülözi a bírók közreműködését vagy részvételét, ott a törvényhozás általában hátrасorolja a bíróságok finanszírozását. Az alulfinanszírozás pedig a beruházások csökkenéséhez, alacsony szakmai előírásokhoz és elavult infrastruktúrához vezet. Az alulfinanszírozás hozzájárulhat a bírói szervezetben az igazgatási függőség kultúrájának fennmaradásához, amely idővel aláássa a bírói függetlenséget, a bírókat és a kisegítő személyzetet a gazdasági korrupciónak teszi ki, és a bíróságokat, mint intézményeket – amelyek kevésbé képesek megvédeni jogos érdekeiket – a politikai hatalmi ágak adományaitól teszi függővé.

A tagjelölt országok többségében a bíróságok krónikusan alulfinanszírozottak. Ez részben annak a következménye, hogy a bírók – mint jeleztük – csak minimális mértékben vehetnek részt a költségvetési folyamatban (kivéve bizonyos mértékig Magyarországot⁵⁰ és Litvániát), és hogy hiányzik a világos módszertan és nincsenek egyértelmű iránymutatások a költségvetési kiutalások meghatározására; ráadásul még azokban az esetekben is, amikor a bíróságoknak van némi szava, a költségvetési indítványok kidolgozásában bizonyíthatóan alacsony szintű a szakmaiság.⁵¹ Ha a bíróságokat jobban bevonják a költségvetési folyamat tervezésébe, akkor az illetékes tisztségviselőket – a bírósági elnököket és a bírósági igazgatási szakembereket – ki kellene képezni a költségvetés-készítés és a pénzügyek elveire. Jelenleg azonban egyik ország sem nyújt ilyen képzést.

2. A bíróságok igazgatási feltételrendszere

A bíróságok tevékenységével együtt jár a saját szervezeteik ügyeinek az intézése is. A bíróságok társadalmi jelentőségének – ezzel együtt a hatáskörének – a fokozódása, a peres és nem peres ügyek számának és bonyolultságának növekedése is megköveteli, hogy a bírósági eljárásokat ne csak technikailag, de szervezeten is korszerűsítsék. A tagjelölt

⁵⁰ Lásd II. C.1.a.

⁵¹ Litvániában például egy állami ellenőrzés megállapította, hogy az egyik kerületi bíróság nem követte a kötelezően előírt költségvetési eljárást, amelyet a költségvetések megtervezésére vonatkozó országos rendelkezésben határoztak meg.

országokban jelenleg alkalmazott általános modell – amely a nem vezetőnek képzett bírósági elnökökre támaszkodik – elégtelen. Lépéseket kell tenni a hivatásos bírósági vezetők képzésére, illetve ahol ez már működik, a vezetőképzés erősítésére.

A bírósági elnökök valamennyi tagjelölt országban fontos vezetői feladatokat látnak el, holott vezetői szaktudásuk korlátozott; a hatékony bírói tevékenység biztosítására vonatkozó kiterjedt felelősségük ellenére a bírósági elnökök sokszor semmilyen vezetői oktatásban vagy képzésben nem részesülnek. Nincsenek tervezetek a vezető beosztásban lévő bírók kinevezés utáni képzésére, a bírósági igazgatás témáiban kínált alkalmi tanfolyamok pedig nem elegendőek ahhoz, hogy képessé tegyék a bírósági elnököket az egyre bonyolultabb bírósági működés irányítására.

Az összes tagjelölt országban az ítélkező bírókat gyakran vonják be a bírósági adminisztrációba, mint például nyilvántartások, bírósági archívumok, végrehajtó irodák felügyeletébe, a tárgyalás előtti és a tárgyalás utáni fázisokkal kapcsolatos technikai feladatokba,⁵² és egyszerű nem peres ügyekkel kapcsolatos jogi aktusokba, mint például a nyilvántartásokba való bejegyzések. A számtalan adminisztratív, technikai és nem ítélkezési szakmai feladattal túlterhelt bírók nem tudnak megfelelően eleget tenni alapvető ítélkezési feladataiknak.

A bíróságoknak ezért a régió egészében hozzáértőbb vezetésre és igazgatási támogatásra van szükségük. Közbenső, kiemelt intézkedésként a bírósági elnökök részesüljenek speciális képzésben olyan területeken, mint a stratégiai tervezés, a személyzeti politika irányítása és az ügykezelés. Még ha megfelelően képzettek is, a vezetői feladatokat ellátó bírók szükségszerűen kevesebb időt tudnak fordítani alapvető ítélkezési munkájukra.⁵³ Hatékonyabb hosszú távú megoldás lenne a bírósági vezetés professzionalizmusának növelésére, ha bizonyos vezetési funkciókat – a bírósági elnökök általános felügyelete alatt – nem jogi végzettségű szakemberek látnának el.

A bíróságoknak olyan képzett igazgatási szakembereket kellene foglalkoztatniuk, akik tudják, hogyan kell megtervezni a bíróság munkáját, el tudják végezni a költségvetéskészítési feladatokat, képesek kezelni a bírósági infrastruktúrát és irányítani a személyzetet. Bulgária, Észtország, Lengyelország és Szlovénia a közelmúltban vezetett be új bírósági igazgatási pozíciókat, mint az ügyvezető igazgató vagy a bírósági titkár (ezek nem jogvégzett leendő bírók). Hosszú távon ez javíthatja a bíróságok vezetését, feltéve, hogy

⁵² A Magyarországon végzett kutatás azt mutatja, hogy a tárgyalások a bírók idejének 27 százalékát, az ítéletek megírása pedig 15 százalékát veszi igénybe, míg a többit olyan adminisztrációs feladatokra fordítják, mint a vezetés, a statisztikák készítése és a tárgyalási jegyzőkönyvek lediktálása.

⁵³ Romániában a bírósági elnökök általában tapasztalt bírók, idejük 95 százalékát adminisztratív ügyek intézésére fordítják és következésképpen kevés idejük marad az ítélkezésre vagy kevésbé tapasztalt bírók támogatására.

a bírók ezeknek az új professzionális vezetőknek hajlandók jelentős, egyértelműen és világosan körvonalazott hatásköröket átadni, és ügyelnek arra, hogy ezeket a posztokat hozzáértő és megfelelő készségekkel rendelkező személyek töltsék be.⁵⁴

A bírósági kisegítő személyzet létszáma és minősége az egész régióban elégtelen – ismét csak a krónikus alulfinanszírozás következtében. A fizetések általában meglehetősen alacsonyak – többnyire alacsonyabbak más ágazatok adminisztratív dolgozóinak kereseteinél –, a munkakörülmények pedig nehezek. Szakmai előrelépésre is kevés a kilátás. A helyzet különösen aggasztó a Cseh Köztársaságban,⁵⁵ Lettországból és Romániában, ahol igen nehéz a fiatal bírósági munkatársak felvétele és megtartása. Ezt a problémát az utóbbi idők reformjai sem kezelték. Minden országban figyelmet kell fordítani a kisegítő személyzet javadalmazásának, képzésének és munkakörülményeinek javítására.

A bíróságok hatékonyságukat azzal fokozhatnák, ha képzett, fiatal kezdő jogászai és adminisztratív személyzetet vennének fel olyan konkrét kvázi-bírósági és nem bírósági feladatok ellátására, mint például a nem peres ügyek nyilvántartása és az ügykezelés. Hasonlóképpen megfontolásra érdemes a kezdő professzionális álláshelyek létrehozása olyan feladatokkal, mint amilyeneket Lengyelországban alakítottak ki, vagy mint amilyen a *greffierek* és a *Rechtspflegere* intézménye. Ezeknek az alkalmazottaknak lehetőséget kell adni arra, hogy szaktudásukat továbbképzéseken rendszeresen felfrissítsék. Ez a rendszer lehetővé tenné a bíróknak, hogy figyelmüket az alapvető ítélkezési feladataikra összpontosíthassák.

Az elégtelen finanszírozás azon túl, hogy megakadályozza a professzionális vezetés kialakítását a bírói szervezetben, számos olyan konkrét problémát is előidéz, amely korlátozza a bíróságok minőségi jogszolgáltatásának képességét. A bíróságok tárgyi feltételei a legtöbb jelölt államban – különösen Lettországból, Litvániából és Romániából – jelentős javításra szorulnak. A beruházások krónikus elmaradása helyhiányhoz, rosszul működő létesítményekhez és elavult berendezésekhez vezetnek. A munkakörülmények összességében csak Észtországban és Szlovéniában megfelelőek, bár Szlovéniában néhány bíróság továbbra is helyhiánnyal küzd.

A korszerűsítés különösen ráfér a nyilvántartások kezelésére, az ügymenetkezelésre, az esetstatisztikákra és a tárgyalások jegyzőkönyvezésére. A bírósági dokumentumokat számos országban még mindig manuálisan dolgozzák fel, a tárgyalások jegyzőkönyvezését pedig diktafonnal vagy kézzel végzik, ami nagymértékben növeli a tévedések és a korrupció lehetőségét. Romániában a manuálisan kezelt esetenyilvántartások archaikus rendszere és Litvánia részleges és kézzel írott tárgyalásfelvevő rendszere különösen rászor

⁵⁴ Szlovéniában a bírósági titkárok, akik a kerületi bíróságok kivételével minden más bíróságon vezetői pozíciókat töltenek be – jogászok, nem pedig szakképzett vezetők.

⁵⁵ A Cseh Köztársaságban a bírósági kisegítő személyzet fizetése 6,000 és 12,000 korona (€200–400) között van, miközben az átlagjövedelem jelenleg 16 000 korona (€540).

rul a reformra és a korszerűsítésre. Az automatizált dokumentumrendszerek és a megfelelőbb nyilvántartás növelné az ügyintézés hatékonyságát és javítaná a bíróságok képességét, hogy professzionális bírósági szolgáltatásokat nyújtsanak.

Jelentős az ügghátralék a legtöbb jelölt országban. Az ügghátralék rontja az ítéletek minőségét és alássa a bíróságok iránti közbizalmat. Ez a probléma különösen súlyos Lettorszában,⁵⁶ Romániában, Szlovákiában és Bulgáriában;⁵⁷ míg a Cseh Köztársaságban, Észtországban és Szlovéniában stabilizálódott vagy kismértékben javult a helyzet.

Az előbb tárgyalt infrastrukturális és adminisztratív intézkedések többsége közvetlenül hozzájárulna az ügyek hatékonyabb és gyorsabb intézéséhez, azáltal, hogy több időt hagyna a bírónak arra, hogy az ítélezéssel foglalkozzanak. Ez pedig felgyorsítaná a bírósági eljárásokat és csökkentené az ügghátralékot. Törvényi változásokra is szükség lenne a jogi reform megvalósításához, hogy például bizonyos vétségeket ne bíróságoknak kelljen elbírálni, egyszerűsödjenek az eljárási szabályok és alkalmazzák a viták rendezésének alternatív módszereit. Kevés tagjelölt országban működnek olyan átfogó programok, amelyek alternatívát kínálnak a bíróságok működése mellett.

D. AJÁNLÁSOK

Az egyes államoknak szóló ajánlásokat az országjelentések tartalmazzák. Ehelyütt csak az általánosan alkalmazandó ajánlások és az EU-nak szóló ajánlások szerepelnek.

1. A tagjelölt országok részére

- Gondoskodjanak arról, hogy a bíróságok függetlenségének erősítését és szakmai feltételrendszerük javítását célzó bírósági reform politikai prioritást kapjon.
- Azokban az országokban, amelyekben a végrehajtó hatalom ellenőrzést vagy befolyást gyakorol a bírósági igazgatás vagy a bírók előmenetele felett, csökkentsék vagy küszöböljék ki ezt a befolyást, hogy biztosítsák a bíró ítélezési függetlenségét. Vegyék fontolóra a bírósági hatalmi ág autonóm adminisztrációjának a bevezetését.

⁵⁶ Lettorszában a bíróságok rendszeresen figyelmen kívül hagyják az ügyek kivizsgálásának időhatárára vonatkozó eljárási követelményeket. Sok bíróságon a tárgyalási menetrend anynyira zsúfolt, hogy egyes ügyeket több éves határidővel tűznek ki. A legrosszabb a helyzet a rigai megyei bíróságon, ahol jelenleg 2004-re tűzik ki a tárgyalásokat. A büntetőügyekben a fellebbezéseket gyakran az után tárgyalják, hogy benyújtóik letöltötték büntetésüket és már szabadon bocsátották őket.

⁵⁷ Bulgária nem rendelkezik megbízható ügynyilvántartó és információs rendszerrel.

- Azokban az országokban, ahol a bíróságok már viszonylag jelentős autonómiát élveznek, biztosítsák a társadalom jogos érdekeit a bíróságok beszámoltathatósága, a részvétel – nem ellenőrző, hanem megfigyelő jellegű – lehetősége, az átláthatóság vonatkozásában.
- Vegyék fontolóra a költségvetési eljárás felülvizsgálatát, hogy a bíróságok nagyobb beleszólást kapjanak a folyamatba, és hogy a bíróságok adminisztratív autonómiája célszerűen megvalósulhasson.
- Objektívebb, szabályozottabb, érdemeken alapuló és átláthatóbb eljárásokat alakítsanak ki a bírók előmenetelének intézésére.
- A bírói függetlenség és beszámoltathatóság elveivel összhangban tegyenek lépéseket a bírói teljesítmény időszakonkénti értékelésére, amely legyen átlátható és a lényeges mennyiségi és minőségi kritériumok egyensúlyán alapuljon. Vegyék fontolóra a teljesítményértékelésnek az oktatási programokba való beépítését.
- Gondoskodjanak a bíróképzés szilárd és fenntartható finanszírozásáról. A technikai és vezetési készségeket építsék be az oktatási programba.
- A bíróságokon vezessenek be igazgatási szakemberek általi irányítást. A bírók adjanak át feladatokat a felügyeletük alatt dolgozó képzett szakembereknek.

2. Az Európai Unió részére

- Hangsúlyozza, hogy a független, alkalmas bírósági szervezet létrehozása és fenntartása az Unió közös alapértéke és az EU-tagsághoz kapcsolódó folyamatos kötelezettség.
- Támogassa az államokat abban, hogy hatékony reformokat dolgozzanak ki. Határozzák meg az Unió azon közös értékeit, amelyek a független, jól működő bírói rendszer létrehozása érdekében a tagság elengedhetetlen feltételét képezik, és erre való tekintettel határozzák meg ezen értékek politikákban való konkrét, minimális megnyilvánulását, amelyeket a folyamatos tagság megkövetel.
- Hangsúlyozza, hogy átfogó, nem pedig elaprózott bírósági reformra van szükség ahhoz, hogy megoldást nyújtson az intézményi függetlenség és a bírósági ítékezés elvárt feltételrendszerének kialakítására.
- Más tagjelölt és tagországok tapasztalataiból merítve nyújtson szakmai támogatást a megfelelő kritériumok és módszerek kidolgozásához a bírósági tisztségekre való kiválasztás, az előléptetés és a teljesítmény-értékelés céljára.
- Támogassa azokat az erőfeszítéseket, amelyek biztosítják, hogy a bíróképzés elegendő, stabil és fenntartható finanszírozásban részesüljön. Támogassa a bíróképzés

intézményes megerősítését, és segítse elő a bírósági oktatók cseréjét más EU tagjelölt és tagországok képző intézményeiben dolgozó oktatókkal. Ennek célja a bírói vezetői készségek jobb elsajátítása és a bírósági menedzserek és személyzet részére nyújtott ügyintézési ismeretek oktatásának javítása.

- Nyújtson szakmai támogatást a helyi jellegű bírósági késedelmek és ügghátralékok ledolgozására.

A bírósági ítékezés feltételrendszere Magyarországon

Tartalomjegyzék

A. Bevezetés	55
B. A bírói függetlenséget és a bíróságok feltételrendszerét érintő legújabb jogi szabályozás	55
1. Alkotmánybírósági határozat az ítélőtáblák felállításáról	55
2. Egyéb fejlemények	56
C. A bírók szakmai hozzáértése	57
1. A bírók kiválasztása és előléptetése	57
2. A teljesítmény értékelése és szabályozása	59
3. A bírók továbbképzése	60
D. A bíráskodás intézményi feltételei	61
1. A bíróságok irányítása és igazgatása	62
2. A bíróságok igazgatásának feltételrendszere	64
E. Ajánlások	66
1. A törvényhozás, a kormány és a magyar bíróságok részére	66
2. Az Európai Unió részére	66

A. BEVEZETÉS

Magyarországon megvalósul a bíróság, mint önálló hatalmi ág függetlensége. A bíróságok önkormányzati rendszere és ennek intézményei összességében véve hatékonyan működnek. Az Alkotmánybíróságnak az ítélőtáblák kötelező felállításáról szóló határozata hozzájárul a bíróságok alapvető politikamentességéhez.

Ugyanakkor az elmúlt években tapasztalható volt a végrehajtó hatalom következetes beavatkozása a bírói szervezet költségvetésébe, ami a szervezet folyamatos alulfinanszírozását eredményezte: rontotta a bírói függetlenség objektív feltételeit és körülményeit. A bíróságok tevékenységét számos területen átláthatóbbá kell tenni, valamint ki kell alakítani, hogy a bíróságokat igazgatási szakemberek vezessék. Ez lehetővé tenné, hogy a bírók -képztségüknek megfelelően – figyelmüket az alapvető bíraskodási feladatokra összpontosítsák; mindez elősegíthetné az ügyhátralék feldolgozását.

A bírósági hatalmi ág eddig elért sikerei, és megvalósult intézményes önállósága elengedhetetlenné teszik, hogy folytatódjék az igazságügyi szakemberképzés, ami a speciálisabb munkamegosztás révén növelhetné a bírók szakmai odafigyelését és teljesítményét; valamint, hogy javuljon a rendszer működésének átláthatósága, ami egyfelől megakadályozhatja ennek társadalmi elszigetelődését, másfelől azt, hogy egy felelősségre nem vonható intézménnyé váljon, amely nem élvezzi a közvélemény bizalmát és támogatását.

B. A BÍRÓI FÜGGETLENSÉGET ÉS A BÍRÓSÁGOK FELTÉTELRENDSZERÉT ÉRINTŐ LEGÚJABB JOGI SZABÁLYOZÁS

Az Alkotmánybíróság határozatában kinyilvánította: az ítélőtáblák felállításának elhalasztása sérti az Alkotmány kifejezett rendelkezését. E határozat kifejti, hogy a bírói szervezettel kapcsolatos kérdések a politikától mentesek, továbbá, hogy az ítélőtáblák felállítása növeli a bírói kar ügyfeldolgozási teljesítőképességét. Jogszabályi rendelkezések születtek a bíróságok tevékenységének átláthatóbbá tételére és a bírók társadalmi felelősségének növelésére.

1. ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZAT AZ ÍTÉLŐTÁBLÁK FELÁLLÍTÁSÁRÓL

A 2001 végén hozott határozatában az Alkotmánybíróság kinyilvánította: az a politikailag is ellentmondásos döntés, amelynek értelmében nem állították fel az ítélőtáblákat,

az Alkotmány kifejezett rendelkezésébe ütközik¹, és elrendelte ezek 2002 végéig történő felállítását.²

Az alkotmánybírósági határozat tovább árnyalta és egyben megerősítette a hatalmi ágak szétválasztását, továbbá kifejtette, hogy a bírói szervezetre vonatkozó kérdéseknek politikamentesnek kell lenniük, ez teremt szilárd alapot a hivatásos bírói kar tovább erősítéséhez. Az ítélőtáblák felállítása ezen kívül hozzásegíti a bíróságokat ahhoz, hogy feldolgozzák a növekvő ügyterhet.³

2. EGYÉB FEJLEMÉNYEK

A bírók jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény módosítása kötelezővé teszi a bírók számára, hogy vagyonnyilatkozatot tegyenek, ugyanúgy, ahogy ezt a köztisztviselőknek is meg kell tenniük.⁴ Ez a módosítás hozzájárul a bírók nyilvánosság előtt való elszámoltathatóságának megteremtéséhez, és a közéleti korrupció visszaszorításához.⁵

2002 elején nyilvánossá tették a bírók között az előre meghatározott ügyelosztás rendjét.⁶ Ezt a bíróságok elnökei határozzák meg, figyelembe véve a beérkező ügyek típusait, a bírósági tanácsok számát egy-egy ügyszakon belül (polgári, büntető, munkaügyi és közigazgatási), valamint a bíróknak az egyes ügyszakokon belüli szakosodását. Eszerint az ügyterhnek a bíróságon dolgozó bírók közötti kiegyensúlyozására ugyancsak figyelemmel kell

¹ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 1949. évi XX. törvény, 45.§ (1f). *Lásd még* Az EU Csatlakozási Folyamatot Monitorozó Program, *EU csatlakozási folyamat nyomon követése: Bírói függetlenség Magyarországon*, (Nyílt Társadalom Intézet, Budapest, 2001. október), megtalálható: <<http://www.eumap.org>>, elérve: 2002. szeptember 26.). (Hibajavítás: A jelentés 5. lábjegyzete (192.) hibásan idézi az Alkotmányt; helyesen: A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, az *ítélőtáblák* ... [kiemelés a szerzőktől].)

² Az Alkotmánybíróság 2002. november 22-i 49/2001. sz. határozata.

³ Lásd D.2. fejezet „A bíróságok igazgatási feltételei”.

⁴ 1997. évi LXVII. törvény a bírók jogállásáról és javadalmazásáról, 10. § (4a).

⁵ A korrupció átfogó tárgyalását illetően Magyarországon, beleértve a bírói szervezetet, lásd: EU Csatlakozási Monitorozó Program: *EU csatlakozási folyamat nyomon követése: Korrupció és korrupcióellenes politika Magyarországon*, (Nyílt Társadalom Intézet, Budapest, 2002. október), megtalálható: <<http://www.eumap.org>>.

⁶ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, módosítva a 2001. évi CV. törvennyel, 16. § (1).

lenni.⁷ Az ügyelosztási rendet kifüggesztéssel hozzák nyilvánosságra. Ez a rendelkezés jelentősen javítja a bíróságok és a bírósági eljárások átláthatóságát. Mindazonáltal még korai lenne megítélni ennek a rendelkezésnek a gyakorlati következményeit.

C. A BÍRÓK SZAKMAI HOZZÁÉRTÉSE

Világosabb és egységesebb kritériumok szükségesek a bírók kiválasztási és előléptetési rendjének meghatározásakor: a kiválasztási és előléptetési rend jelenlegi hiányosságai, nevezetesen az átláthatóság hiánya és a kiválasztási folyamatban közreműködő bírósági vezetők széles körű mérlegelési szabadsága megteremti az önkényesség látszatát, sőt lehetővé teszi a visszaéléseket is. Ez hátráltathatja a szakmailag még inkább kompetens bírói kar fejlődését. Magyarországon a bírói teljesítmény értékelésének jól működő rendszere alakult ki, ugyanakkor ez a rendszer nem teszi lehetővé sem a részvételt, sem a betekintést a bírói testületen kívül álló jogászok, és más személyek számára. A közvéleménynek csak korlátozott lehetősége van a bírói munka minőségének figyelemmel kísérésére, ami hozzájárul a bíróságokkal szembeni általános bizalmatlansághoz. Magyarországon viszonylag színvonalas bírói képzési rendszer működik. A bírók a legújabb jogszabályokat és az EU normákat megismerhetik a képzés során. A megfelelő költségvetési források és szervezeti keretek hiánya miatt ugyanakkor a folyamatos tréningekre és a vezetői készségfejlesztést szolgáló képzési programok megvalósítására nincs lehetőség. Az önálló bíróképző intézet felállításához pedig hiányzik a politikai, értsd költségvetési támogatás.

1. A BÍRÓK KIVÁLASZTÁSA ÉS ELŐLÉPTETÉSE

Kívánatos volna a bírók kiválasztását és előléptetését szabályozó rendelkezések nagyobb átláthatósága, az alkalmazandó kritériumok részletesebb kidolgozása. Az átláthatóság hiánya, valamint a kiválasztási és az előléptetési eljárásban közreműködő testületek és a tisztviselők széleskörű döntési szabadsága, diszkréciós joga az önkényesség és a visszaélés lehetőségének látszatát fenntartja: akadályt gördít a szakmailag független és megalapozott bírói kar megerősödésének útjába.

A jelenlegi szabályok szerint a jelölt⁸ akkor nyújthat be pályázatot bírói állásra, ha legalább egy évig bírósági titkárként vagy más, jogi vagy közigazgatási szakvizsgát igénylő,

⁷ Interjú Zanathy Jánossal, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalának vezetőjével, 2002. május.

⁸ A kinevezés feltételei a magyar állampolgárság, a büntetlen előélet, a választójog, az egyetemi jogi végzettség és a sikeres jogi szakvizsga. Lásd a bírók jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LVII. törvény 3. § (1) bekezdését.

a joggal kapcsolatos munkakörben dolgozott.⁹ Ezen túl, a jelölteknek orvosi és pszichológiai vizsgálaton kell részt venniük.¹⁰ Ezek együtt képezik a hivatásba való befogadás alapjait. A formális alkalmassági követelményeket és az orvosi-pszichológiai vizsgálatokat (ez utóbbiakat a közelmúltban részletesebben szabályozták a bírósági igényeknek megfelelően) konkrétabb és átláthatóbb szabályokkal kellene kiegészíteni, amelyek e folyamatban útmutatást adnának a döntéshozatalhoz.

A bírói álláslehetőségeket a Bírósági Közlönyben (az Országos Igazságszolgáltatási Tanács havi kiadványában), illetve az egyes megyei bíróságok nyilvánosan nem hozzáférhető kiadványaiban hirdetik meg.¹¹ A Bírósági Közlönyben történő meghirdetés (a BK a nyilvánosság számára elvileg a kiadónál hozzáférhető, de terjesztésre a bíróságokon történik) leszűkíti a lehetséges, alkalmas szakemberek jelentkezését. Ráadásul a szabályok nem határozzák meg a megüresedett állások meghirdetésének és a jelentkezésnek a határidejét. Bár nincs tudomásunk visszaélésekről, a szabályozás hiányossága lehetőséget kínál a manipulációra. Ajánlatos lenne szélesebb nyilvánosságot biztosítani a megüresült álláshelyek hirdetményeinek, és meg kellene határozni a vonatkozó határidőket, és a követendő eljárásokat.

A jelenlegi eljárás szerint az illetékes bírói tanács megvizsgálja a pályázatokat, az álláshelyekkel kapcsolatban javaslatot terjeszt a bíróság elnöke felé, amely nem bír kötelező erővel. Az elnök ezen javaslatok, és személyes meghallgatások útján¹² választja ki az általa megfelelőnek ítélt jelölteket, majd kinevezés céljából felterjeszti döntését az Országos Igazságszolgáltatási Tanácshoz. A bírót az Országos Igazságszolgáltatási Tanács előterjesztésére a köztársasági elnök nevezi ki.¹³ Nem egyértelmű, hogy a bírói testületek, a bírósági elnökök és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács a formai alkalmassági követelményeken és az egészségügyi vizsgálaton túlmenően milyen alapon választanak a jelöltek közül. Nincs rendelkezés külső szakértők vagy illetékes szakmai szervezetek bevonására vonatkozóan sem. A korlátozott átláthatóság, a kiválasztás nem egyértelmű követelmény rendszere orvoslást igényel, ami megvalósulhatna világosabb kiválasztási feltételek megfogalmazása és a döntési folyamat nagyobb nyilvánossága segítségével. Az eljárásban részt vevő vezetők számára is hasznos lenne a speciális képzés. Különösen az egyes bíróságok elnökeinek meghatározó és ellenőrizetlen szerepén kellene változtatni, mivel ez akaratlanul teret nyit az önkényesség számára, és aláássa az egész kiválasztási rendszer hitelességét.

⁹ Mint például az Alkotmánybíróság bírója, ügyész, közjegyző és ügyvéd. Lásd a bírók jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LVII. törvény 3. § (1) bekezdését.

¹⁰ Lásd az 1/1999. (I. 18.) IM-EüM együttes rendeletet, amelyet az 5/2002 (III.29.) IM-EüM együttes rendelet módosított.

¹¹ A Tanácsra vonatkozó magyarázattal kapcsolatban lásd D.1. fejezet: „A bírói ág irányítása és igazgatása”.

¹² A bírók jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LVII. törvény 8. §.

¹³ A bírók jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LVII. törvény 2. §. (2)

Ennél is szélesebb jogkörrel rendelkeznek a bírósági elnökök a bírók előléptetése tekintetében. Ezekben az esetekben a szakmai kollégium – nem kötelező erejű – javaslatának alapján a bírósági elnök jogosult kiválasztani a bírókat a magasabb fokú bíróságokhoz történő előléptetésre.¹⁴ Az előléptetési rendszer még az új bírók kiválasztásánál is átláthatatlanabb; nem egyértelmű, hogy a bírósági elnökök milyen kritériumok alapján döntenek, mivel a már korábban kinevezett bírók nyilvánvalóan teljesítették a formális alkalmassági követelményeket, és átestek az orvosi és pszichológiai vizsgálatokon. A bírósági elnökök széles körű, diszkrecionális jogkörét kellene és lehetne korlátozni vagy kiegyensúlyozni, esetleg egy többlépcsős, ellenőrzött folyamat segítségével.

Bár a bíróságon kívül, más területeken dolgozó jogászok is jogosultak bírói állásokat megpályázni, a tapasztalatok szerint a rendszert irányító bírók a kinevezéseknél a bíróságon dolgozó fiatal, kezdő jogászokat, a magasabb bírósági szintre történő kerülés esetében pedig saját bírótársaikat részesítik előnyben. Ez szükségtelenül szűkíti a képzett jelöltek körét, és elősegíti a szigetszerű és hierarchikus szakmai szervezet kialakulását, megszilárdulását. Ezt a jól látható tendenciát bizonyos fokig enyhítené a nagyobb nyitottság a tapasztalt, a rendszeren kívülről jövő jelöltek irányába.

2. A TELJESÍTMÉNY ÉRTÉKELÉSE ÉS SZABÁLYOZÁSA

Magyarországon a bírói teljesítmény értékelésének kiegyensúlyozott és részletesen kidolgozott rendszere alakult ki. Ez a rendszer azonban a jogászok, valamint a bírói karon kívül álló egyéb érdeklődő személyek és szervezetek részvétele nélkül működik. A közvéleménynek korlátozott lehetősége van a bírói munka minőségének megfigyelésére és nyomon követésére, ami hozzájárul a bíróságokkal szembeni általános bizalmatlansághoz, beleértve a bírók szakmai alkalmasságára vonatkozó kételyeket is.

A bírók értékeléséről rendelkező jogi szabályozás valamely bíró pályafutása során három kötelező értékelést ír elő. A bíró teljesítményét az első, három éves kinevezése végén, majd a határozatlan időre történő kinevezése után hat és tizenkét évvel vizsgálják meg.¹⁵ A bíró munkáját ezen kívül a bíróság elnökének indítványára soron kívüli értékelésnek is alá lehet vetni.¹⁶ A bírók maguk is kérhetnek soron kívüli vizsgálatot.¹⁷

¹⁴ A bírók jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LVII. törvény 8. §. (2).

¹⁵ A bírók jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LVII. törvény 11. §. és III. fejezet.

¹⁶ A megyei bíróságok elnökei kezdeményezhetik mind a megyei, mind az alájuk tartozó helyi bírók értékelését. BJT 1997. évi LXVII. Törvény 50. §. (2). bek.

¹⁷ A bírók jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 49. §.

Az értékelési szempontokat és magát az eljárást az Országos Igazságszolgálati Tanács határozza meg, és ezek a szabályok mindkét értékelési forma esetében azonosak.¹⁸ A bíróság elnöke jelöli ki azt a bírót, aki elvégzi a vizsgálat alatt álló bíró munkájának két-hónapos, átfogó, minőségi és mennyiségi vizsgálatát.

A vizsgálati eljárásban sor kerül aktavizsgálatra, valamint tárgyalások megfigyelésére. Az aktavizsgálatban legalább ötven lezárt ügyet kell áttanulmányozni, egy véletlenszerűen kiválasztott időszakból, de ezeknek egymást követő sorszámúaknak kell lenniük. További öt ügyet maga a vizsgált bíró javasolhat értékelésre. A helyi bíró fellebbezett ügyeit tárgyaló megyei bírósági tanács elnöke folyamatosan feljegyzéseket készít az egyes fülbíralt ügyekről. Ennek az összefoglalóját is felhasználják a vizsgálat során. A bíró tárgyalásvezetését a folyamatban lévő tárgyalások megfigyelése útján értékelik. Az ítéletek jogi minőségén és a bíró tárgyalásvezetésén kívül az értékelési szempontok olyan kritériumokat is tartalmaznak, amelyek nem eléggé körülírtak és meghatározottak, ilyen például a tárgyalás résztvevőivel való bánásmód.

Az értékelés háromféle minősítéssel végződik: kiválóan alkalmas, alkalmas vagy alkalmatlan.¹⁹ Az a bíró, akinek teljesítményét alkalmatlannak minősítették, a határozat ellen a Munkaügyi Bíróságnál jogorvoslattal élhet; a fellebbezési fórum a megyei bíróság.

Az értékelési eljárásban résztvevők száma néhány személyre korlátozódik, és nincs lehetőség más bírók vagy jogi szakemberek szélesebb körű bevonására. A vizsgálat eredménye nem tehető közzé.²⁰

Általánosabban fogalmazva: a közösségnek nincs lehetősége a bírósági döntések áttekintésére, mivel az ügyekhez való hozzáférés korlátozott, és a bírósági ítéleteket csak kivételes esetekben teszik közzé; ez pedig indokolatlanul korlátozza a közvélemény lehetőségét arra, hogy informális visszacsatolást adjon a bíróknak szakmai teljesítményükről.

3. A BÍRÓK TOVÁBBKÉPZÉSE

Bár Magyarország a bíróképzés meglehetősen hatékony rendszerét alakította ki, a meglévő szervezeti keretek korlátozottsága és a költségvetési támogatás mértéke nem teszi lehetővé azt, hogy a rendszert a vezetési és bírászkodási készségek elsajátítása érdeké-

¹⁸ Az Országos Igazságszolgálati Tanács 1998. évi 5. sz. szabályzata, Bírósági Közlöny, 1998/3. szám.

¹⁹ A bírók jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 53. §.

²⁰ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról.

ben kiszélesítsék, tovább finomítsák. Az önálló bíróképző intézet tervezett felállításához hiányzik a politikai, s ekképpen a költségvetési támogatás.

A bíróképzés az Országos Igazságszolgáltatási Tanácson belül összpontosul.²¹ Az OIT Hivatalának Személyzeti és Oktatási Főosztálya²² oktatási programokat dolgoz ki és hangol össze, amelyeket különböző helyszíneken valósítanak meg. A programok közép-pontjában általában az új törvények és jogszabályok, valamint az Európai Unió jogszabályainak ismertetése áll. A bíraskodási és vezetési készségek oktatása nem kielégítő.

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács megállapította, hogy a jelenlegi szervezeti keretek elérték teljesítőképességük felső határát.²³ A képzés olyan területekre történő kiterjesztése, mint a vezetési, az igazgatási készségek, valamint a jogalkalmazói jogértelmezés tudománya, egy önálló, erre szakosodott oktatási intézet felállítását igényelné.²⁴ A jelenlegi tervek szerint a Bírói Oktatási Intézetet az OIT Hivatalának részlegeként hoznák létre. Az Intézet tanrendje felölelné a bírók képzését és továbbképzését, valamint a bírósági személyzet oktatását is. E nagyszabású program megvalósítása – amelynek beindítását eredetileg 2003 szeptemberére tervezték – a politikai hatalmi ágak költségvetési támogatását igényelné, ami eddig nem valósult meg. Az Intézet felállításával a végrehajtó és a törvényhozói hatalomnak támogatnia kellene az oktatás intézményesítését.

D. A BÍRÁSKODÁS INTÉZMÉNYI FELTÉTELEI

A költségvetési folyamatban továbbra is vannak problémák; bár a bírósági ágazat saját költségvetési javaslatát dolgozza ki, a végrehajtó hatalom rutinszerűen párhuzamos javaslatot terjeszt be, és a gyakorlatban az Országgyűlés ez utóbbit fogadja el. Ez a gyakorlat a bíróságok folyamatos alulfínanszírozását eredményezi. A jelenlegi rendszerben bírók végzik a bíróságok vezetésével és igazgatásával járó munkát; a képzett igazgatási szakember által történő irányítás bevezetése bírókat szabadítana fel, akik így figyelmüket ítélkezési munkájukra összpontosíthatnák, ez pedig hozzájárulna az ügyhátralék feldolgozásához. Tágabb értelemben: a bírói kar szakmaiságának erősítése, az igazgatási feladatok leválasztása bírói munkáról, a többrétű és magas szintű igazságügyi szakmaiság megteremtése, csökkentené annak kockázatát, hogy a bíróság társadalomtól elkülönült és beszámoltathatatlan intézménnyé váljon.

²¹ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 39. § (h).

²² A Hivatal magyarázatát illetően lásd a D.1. pontot, „A bírói ág irányítása és igazgatása”.

²³ A Személyzeti és Oktatási Főosztályon tíz munkatárs tervezi és szervezi (2002. elején) 2556 bíró és nagyszámú bírósági személyzet oktatását.

²⁴ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 3/2001. sz. ajánlása.

1. A BÍRÓSÁGOK IRÁNYÍTÁSA ÉS IGAZGATÁSA

Noha a bíróságok költségvetési hatáskörével kapcsolatos problémák továbbra is fennállnak, az 1997-es bírósági reform alapvetően önkormányzati, önigazgató bírói ágat hozott létre, amely kielégítően működik. Épp a bíraskodás intézményes függetlenségének kialakításában elért sikerek teszik időszerűvé a szakmaiság és az átláthatóság további növelését. A társadalmi átláthatóság csökkenté- nek kockázatát, hogy a bíróságok, bár független, de elszigetelt, beszámoltathatatlan, társadalmilag érzéketlen és a közbizalmat nem élvező intézményekké váljanak.

Miközben az Igazságügyi Minisztérium megtartott bizonyos politikaformáló hatáskört – mint például a bírósági rendszert szabályozó törvénytervezetek beterjesztésére vonatkozó jogot –, a bíróságok irányítása az Országos Igazságszolgáltatási Tanács kizárólagos felelőssége.²⁵ Az OIT hatásköre széles: beletartozik a bíróságok jogi képviselote, a bírói kinevezés iránti előterjesztés a köztársasági elnök számára, a magasabb bírósági szintre történő beosztás egyes esetei és egyéb személyzeti ügyek, a bíróságok költségvetési tervezeinek elkészítése, a jóváhagyott költségvetés végrehajtásának ellenőrzése, a bíróságok munkájára vonatkozó törvénytervezetek indítványozása, valamint a bíróságok tevékenységének szabályozása és felügyelote.²⁶

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 15 tagból áll: kilenc tagot titkos szavazással a bírók választanak, ezen felül tagja a Legfelsőbb Bíróság elnöke (aki hivatalból elnöke az OIT-nak), az igazságügyi miniszter, a legfőbb ügyész, az Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottsága, valamint Költségvetési és Pénzügyi Bizottsága által kiküldött egy-egy országgyűlési képviselő.²⁷ Nyilvánvalóan a Tanács nem bírói tagjai jelentik az egyetlen olyan közvetlen csatornát, amelyen keresztül a politikai hatalmi ágak, valamint a jogászok szakmai csoportjai közvetlenül befolyásolhatják a bírósági rendszer igazgatását.

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács havonta legalább egyszer ülésezik. A bíróságok napi ügyeiért országos szinten felelős szerv az OIT Hivatala. A Hivatal készíti elő a Tanács üléseit, felelős a Tanács ajánlásainak és rendelkezéseinek végrehajtásáért. Úgy tűnik, hogy a Hivatal hatékony és jól átlátható intézmény. Elemzéseket készít a bíróságok működéséről, és világos normákat javasol a hatékony bírósági folyamatok elősegítésére. Elemzi a folyamatban lévő ügyek megoszlását, és terveket dolgoz ki az ügyhátalék ledolgozására. A Hivatal minden évben részletes jelentést tesz közzé munkájáról. Figyelembe véve azonban azt a jogszabályi követelményt, hogy a Hivatal vezetője bíró

²⁵ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 34. §.

²⁶ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 39. §.

²⁷ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 35. §.

vezetője bíró legyen,²⁸ és azt a tényt, hogy vezető tisztségviselői közül sokan vezetői szakképzettséggel nem rendelkező bírók, ajánlatos lenne, hogy munkájukat professzionális menedzserek vagy szakértők segítsék.

Bizonyos problémák azonban továbbra is fennállnak, különösen a költségvetési folyamatot illetően. Jóllehet a bírósági szervezet kidolgozhatja saját költségvetési tervezetét, a végrehajtói hatalom fenntartotta jogát arra, hogy párhuzamos javaslatot fogalmazzon meg. A kormány minden évben benyújtotta az Országgyűléshez párhuzamos, alacsonyabb előirányzatú költségvetési javaslatát, és az Országgyűlés ezt fogadta el alapul az Országos Igazságszolgáltatási Tanács javaslatával szemben, jóllehet a törvény kifejezetten előírja, hogy a költségvetésnek a bírósági rendszerre vonatkozó részét az OIT-nak kell megalkotnia.²⁹ A kormány nem adott részletes magyarázatot a két tervezet közötti eltérésről, holott ezt törvény írja elő.

Ez a gyakorlat hozzájárul a bíróságok folyamatos alulfinanszírozásához – az Országgyűlés által jóváhagyott jelenlegi költségvetés nem kevesebb, mint 40%-kal alacsonyabb az OIT által benyújtott igénynél³⁰ – ezt pedig orvosolni kellene. Az elégtelen költségvetés nem teszi lehetővé a bírók és a bírósági személyzet létszámának növelését a növekvő ügyteher³¹ arányában, és korlátozza a munkakörülmények javítását.³²

A jelenlegi kormány kinyilvánította, hogy a jövőben tiszteletben tartja az Országos Igazságszolgáltatási Tanács költségvetési hatáskörét. Az igazságügyi miniszter kijelentette, hogy a bíróságokra vonatkozó költségvetési fejezet országgyűlési vitájában az OIT által javasolt változatot veszik alapul, és a kormány nem készít külön költségvetési tervezetet.³² Ezt a jogszabályi követelményeknek eleget tevő, a bírói függetlenség elveit tiszteletben tartó indítványt kellene követni a költségvetési törvény vonatkozó fejezetének tárgyalása során.

²⁸ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 56.§ (1).

²⁹ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 39.§ (b)

³⁰ Az elmúlt három év költségvetési tervezetei (forintban):

	2000	2001	2002
Az OIT javaslata	44 122 300	59 167 100	57 420 300
A kormány javaslata	34 243 500	35 586 200	36 130 400
Az Országgyűlés által elfogadott költségvetés	34 081 600	36 348 800	37 636 500

³¹ Például a szabálysértési ügyeknek a rendes bíróságokhoz történt átvitelét követően az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 2002. évi költségvetési javaslatában pótlólagosan 120 bíró, 180 bírósági alkalmazott felvételét kérte; a végleges költségvetés azonban csak 40 bíró és 40 alkalmazott kinevezését tette lehetővé. Interjú Zanathy Jánossal, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalának vezetőjével, 2002. május.

³² Interjú Bárándy Péter igazságügyi miniszterrel, *Népszabadság*, 2002. június 6.

2. A BÍRÓSÁGOK IGAZGATÁSÁNAK FELTÉTELRENDSZERE

Az autonóm bírósági igazgatás kiszolgálja a bírókat a bíróságok irányítása és igazgatása tekintetében. Az un. menedzseri irányítás bevezetése megnövelné az ítélkező bírók teljesítményét, erősítve ezzel az ítélkezési funkciót, ráadásul hozzásegítene az ügyhátalék feldolgozásához is. Emellett a bírósági vezetők jelenleg nincsenek megfelelően felkészítve a bírósági igazgatási feladatok ellátására, ami csökkenti az igazgatás hatékonyságát.

Az egyes bíróságok napi működésének biztosítása és ellenőrzése a bírósági vezetők – a bíróság elnöke és elnökhelyettese, a kollégiumvezető és a kollégiumvezető-helyettes, a tanácselnök, a csoportvezető és a csoportvezető-helyettes – feladata.³³ Ezeket a tisztségeket – a tanácselnök kivételével – hatéves időszakra kinevezett bírók töltik be, akiknek meg kell osztaniuk idejüket a bíráskodás, valamint az irányítási és igazgatási feladatok között.

A bíróságok elnökei különösen széles hatáskörrel rendelkeznek. E hatáskör felöleli a helyi bírósági tevékenység anyagi feltételeinek biztosítását, a bírósági személyzet felvételét és irányítását, a pénzügyi tevékenység felügyeletét, valamint az Országos Igazságszolgáltatási Tanács rendelkezéseinek a végrehajtását.³⁴ E széles körű felelősség ellenére hiányoznak az elnöki tisztség betöltésének speciális képzési követelményei, azaz a pozíció betöltése előtt vezetési ismeretekből, technikákból, pénzügyi igazgatásból felkészületlenek. Ezeket a készségeket kinevezésük után kell elsajátítaniuk többnyire a napi gyakorlat során, a feladatok elvégzésén keresztül. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács hivatala által a bírósági vezetéssel kapcsolatos témákban szervezett alkalmi tanfolyamok nem elégségesek ahhoz, hogy a bíróságok elnökei megbirkózzanak az egyre összetettebb igazgatási tevékenységekkel. Következésképpen specializáltabb képzést szükséges szervezni a bírósági elnökök és más tisztségviselők számára. A menedzseri vezetés meghonosítása a bíróságokon hosszú távú megoldást jelenthet a bírósági igazgatás javítására.

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács, ennek hivatala rendszeresen elemzi az ügyforgalmat, a bírók munkaterhét, és kezdeményezi az ügyek feldolgozásában jelentkező késedelmek csökkentését. Az ügyek elhúzódásának problémája tartósan fennáll, ami csak részben vezethető vissza az elégtelen költségvetési juttatásokra; a létszámhiány számos bíróságon különösen súlyos problémát jelent.

1990 és 2001 között az ügyek száma 200%-kal növekedett,³⁵ és a következő években várhatóan tovább emelkedik annak következtében, hogy a szabálysértési határozatok bi-

³³ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 62. §.

³⁴ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, V. fejezet.

³⁵ Tájékoztató az OIT részére a bírói adatszolgáltatás 2001. évi adatainak értékeléséről, Bírósági Közlöny, 2002/3. szám.

zonyos csoportjának bíróság előtti megtámadása lehetővé vált.³⁶ Ennek ellenére a bíróságok a kormánytól kért finanszírozásnak kevesebb, mint felét kapták meg új személyzet felvételére és technikai eszközök vásárlására. Így nem készülhettek fel megfelelően az ügyteher várható emelkedésére.³⁷ Más módok is vannak az eljárások időtartamának csökkentésére, ilyen például a bírósági útról történő elterelés korlátozott lehetősége,³⁸ valamint az Országos Igazságszolgáltatási Tanács hatásköre rendkívüli vagy soron kívüli eljárás elrendelésére bármely folyamatban lévő bírósági ügyben.³⁹ A bíróknak ezeken felül részletes havi jelentést kell készíteniük az ügyek elhalasztásának okairól.⁴⁰

A helyzet további javítása azonban a képzett igazságügyi kisegítő személyzet létszámának növelését igényelné. Jelenleg minden bíróra csak egyetlen kisegítő munkatárs jut, ráadásul ezen álláshelyek jelentős része nincs betöltve.⁴¹ Egy vizsgálat adatai szerint a bírók munkaidejük 27%-át fordítják a tárgyalások tartására, 15%-át az ítéletek megírására. A fennmaradó időt olyan adminisztratív teendőkkel töltik, mint a statisztikák készítése, tárgyalás kitűzése vagy kurrenciális ügyintézés és egyebek.⁴²

³⁶ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala által készített előzetes becslések szerint különösen az, hogy 2002. januártól a közigazgatási szerveknek szabálysértési ügyekben hozott döntéseinek felülvizsgálata a bíróságokhoz került, évi 100 – 120 000 ügygel növeli a bíróságokra háruló ügyek számát. Interjú Zanathy Jánossal, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalának vezetőjével, 2002. május.

³⁷ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalának jelentése, Bírósági Közlöny 2002/3. szám; valamint interjú Zanathy Jánossal, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalának vezetőjével, 2002. május.

³⁸ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács jelentése a 2001. évi bírósági adatok értékeléséről, Bírósági Közlöny 2002/3. szám.

³⁹ 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 41. § (1 a).

⁴⁰ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Határozata előírja, hogy a bírók részletes havi jelentést készítsenek a bírósági ügyek elhalasztásának okairól. A jelentéseket az fellebbviteli bírósághoz és az Országos Igazságszolgáltatási Tanácshoz kell benyújtani.

⁴¹ Tájékoztató az OIT részére a bírói adatszolgáltatás 2001. évi adatainak értékeléséről, Bírósági Közlöny, 2002/3. szám.

⁴² Kövér Ágnes: A büntető igazságszolgáltatás működésének költség összefüggései. Gyakorlati számítási modell kidolgozása, Kriminológiai Tanulmányok 2002. 84. p.

E. AJÁNLÁSOK

1. A törvényhozás, a kormány és a magyar bíróságok részére

- Biztosítsák, hogy a költségvetési törvényben a bíróságok költségvetéséről szóló fejezet alapja az Országos Igazságszolgáltatási Tanács által benyújtott tervezet legyen.⁴³
- Fejlesszék tovább a bírók kiválasztásának és előléptetésének kritériumait. Ezeket a folyamatokat és a tevékenység értékelését tegyék átláthatóbbá. Tegyék lehetővé, hogy külső szakértők nagyobb mértékben vehessenek részt a folyamat konzultatív szakaszában, illetve vizsgálhassák azt.
- A bírók számára teremtsenek perspektivikus életpálya- és megfelelő nyugdíjrendszert, méltányos visszavonulási lehetőséget, különös tekintettel a bírósági vezetőkre.
- Támogassák a tervezett Bíróképző Intézet létrehozását.
- Kezeljék kiemelt kérdésként a bíróságok irányítását igazgatási szakember által. Átmeneti intézkedésként erősítsék a bírósági elnökök és más vezetők specializált képzését.
- Tegyék meg a szükséges intézkedéseket a bírósági kisegítő személyzet létszámának növelésére, és biztosítsák folyamatos szakmai képzésüket.
- Javíthatná a bíróságok hatékonyságát, a bázis alapú finanszírozás megreformálása, amely jelenlegi rendszerében konzerválja a bíróságok közötti egyenlőtlenségeket.

2. Az Európai Unió részére

- Biztosítsa, hogy az illetékes EU-intézmények és tisztségviselők közvetlen kommunikációs csatornákat alakíthassanak ki a bírói kar önálló irányítási és igazgatási szerveivel, hogy ily módon hatékonyan segíthessék a különféle irányelvek megfogalmazását és a támogatási tervek kidolgozását.
- Hangsúlyozza a független bírói testület menedzseri irányításának a fontosságát, ami biztosíthatja a testület hatékony működését és a társadalmi beszámoltathatóságát.
- Hangsúlyozza a Bíróképző Intézet létrehozásának szükségességét és meghatározó szerepét a bíróságok szakértelme és hatékonysága további növelésének eszközeként. A többi EU-tagjelölt és tagország hasonló intézményeivel való kommunikáció elősegítésével nyújtson ehhez szakmai támogatást.

⁴³ Az új kormány ígéretet tett arra, hogy tiszteletben fogja tartani az OIT költségvetési jogkörét; a változó kormányok jószándékának való kiszolgáltatottság azonban a bírói önkormányzat alapeszméjét ássa alá, és a gyakorlatban a bírósági szervezet rendszeres alulfinanszírozását eredményezi, ami visszahat az ítélkezés feltételrendszerére. *(A szerk.)*