

A bírói hatalom válságából való kilépés irányai

A jogszabályok elemzéséből, majd empirikus vizsgálatokból korábbi tanulmánykötetekben világos és elkeserítő diagnózist készítettünk az igazságszolgáltatás szervezetéről (Fleck, 2008). A bíróságok kutatásának és jelentőségének elméleti alapjait egy külön monográfiában foglaltam össze (Fleck, 2008). Ezek után adódik a feladat a helyzetből kivezető utak megfogalmazására. Ez bizonyára több szereplőt mozgósító, hosszabb és kiterjedtebb feladat lesz, a tudománynak, bármennyire is testhezállóbb feladat a diagnózis-készítés, legalább a kívánatos irányok megfogalmazásában részt kell vennie. Kívánatos lenne persze a folyamatos tudományos figyelem és kritika, az esetleges változásokat követő hatásvizsgálatok. Ma még nem tudható azonban, hogy a jogalkotó mikor, milyen mélységben kívánja a szükséges változtatásokat megtenni. Jelenleg tehát bizonyosan nem szükségtelen a változások általános irányait megfogalmazni és ezekről vitákat kezdeményezni. Ezt kívánja szolgálni ez az írás.¹

Számos területen kell egyszerre változtatni a szervezeten ahhoz, hogy a modern igazságszolgáltatás irányába indulhasson el a fejlődés. A bírák kiválasztása, a vezetők felelőssége, az átláthatóság és belső képzés mellett olyan „külső” feltételeknek is meg kell változniuk, mint a jogászképzés, az ügyészség számonkérhetősége, átláthatósága és alkotmányos státuszának újragondolása, az ügyészek kiválasztása. Most csak a bírósági szervezetnek a hatékonysággal közvetlen kapcsolatban álló oldalaival foglalkozom.

Egy új típusú igazgatás esélyei

A komplex kihívások hatására az 1990-es években radikálisan megváltozott az európai igazságszolgáltatási rendszerek képe, de ez a változás nem a hosszú történettel rendelkező függetlenség, autonómia-növekedés

¹ Az Országos Kriminológiai Intézet meghívására örömmel vettem részt egy műhelybeszélgetésen, ahol az akkor folyamatban lévő kutatásaimról számoltam be. Azóta a kutatás eredményei hozzáférhetőek, ezért úgy gondoltam, azzal tisztetem meg az Intézet kollektíváját, ha az akkori előadás témájától egy lépéssel továbbhaladok.

paradigmájában történt. A szemléleti változások az igazgatás addig meglehetősen elhanyagolt területeit érintették. Függetlenül attól, hogy milyen típusú bírósági igazgatással rendelkezik, számos államban közszolgáltatási, *public management* szempontok jelentek meg a bíróságokkal kapcsolatos elvárásokban (Langbroek–Fabri, 2000). Elsősorban az igazságszolgáltatás hatékonyságának emelése érdekében, amely egyaránt jelenti a mennyiségi szempontok (időszerűség) érvényesülését és a minőségi jogszolgáltatás biztosítását. Mindezt egy olyan politikai környezetben, amelyben a költségvetési források emelésének legitimitása erősen megkérdőjeleződött, véget ért az extenzív fejlesztés időszaka.

A bírói hatalom Európában hagyományosan magára hagyott. A jogszabályhoz kötöttség sokáig elégségesnek tűnt ahhoz, hogy társadalmi funkcióit teljesítse. Az ésszerű határidők betartása, a joghoz jutás lehetőségeinek szempontja, a hatékony jogvédelem, a társadalom biztonságigényének növekedése azonban változásokat kényszerített ki az igazságszolgáltatás szervezetében is. Forradalmi jellegű változások következtek be ebben, ezek nagyobb jelentőségűek, mint a végrehajtó hatalom és a bírói hatalom viszonyának megváltozása.

Globális hatások a kihívásokra született válaszok megformálásában is szerepet játszanak. A nemzetközi intézmények tevékenysége meghatározó a hatékony igazgatás feltételeinek megteremtésében és a helyzet definiálásában. Az európai AGIS program, az Európa Tanács szakmai bizottsága (CEPEJ), valamint számos nemzetközi kutatási program igyekszik feldolgozni az eddigi tapasztalatokat, feltárni a kudarcok okait és felvázolni a hatékony megoldásokat. Az elemzések szerint léteznek sikereket felmutató megoldások és vannak kudarccal végződő történetek. Az általánosítható tapasztalatok feldolgozása minden olyan rendszer számára hasznos, amely még saját adminisztratív „forradalma” előtt áll. Az adminisztráció Európában általában felismerte a kihívásokat, néhány állam, például Görögország sajátos kivétel. Itt az elemzések szerint a jogi kultúra mélyrehatóbb változására van szükség (Tsobanoglou, 2000). Sajátos kulturális különbség mutatkozott meg a reformok esélyeiben Európa északi és déli fele között: délen a hatékonyság emelését célzó eszközrendszer befogadásában több akadály jelent meg, de ezek az akadályok nem pusztán kulturális természetűek, hanem szoros összefüggésben vannak strukturális, szervezeti tényezőkkel.

Az igazságszolgáltatás szervezetében kialakult déli modell kevésbé alkalmas a szükséges adminisztratív reformok elfogadására, mert a bírói önkormányzati jellegű szervek mellett gyenge pozícióval rendelkezik a végrehajtó hatalom.

Alapvetően a változások két iránya jellemző: az adminisztráció radikális racionalizálása, a management típusú eszközök bevezetése, teljesítménymérés és erős számonkérés; illetve a szélesebb értelemben vett társadalmi felelősség, számonkérhetőség erősítése, az áttekinthetőség különböző formáinak megjelenése. A két eszközrendszer összefügg, bevezetésük és hatékony működésük esélyét ugyanazok a tényezők kondicionálják:

- A. Az igazságszolgáltatást érintő kihívások kezelésére politikai válaszok szükségesek, az elkerülhetetlen változások kezdeményezése a politikai rendszerből származik. A társadalmi igények transzformációja itt történik, a kormányzatok, a törvényalkotók felelőssége megkerülhetetlen. A politikai döntéshozók nyilván akkor hajlandóak beruházni, ha a megtérülést biztosítva látják. Alapvető kérdés, hogy miként jutnak el a releváns információk a megfelelő helyre. Minden változtatás elemi feltétele, hogy a változtatás szükségességét a kompetens szervek felismerjék. Ehhez az igazságszolgáltatás teljesítményéről, igazgatásáról, a hatékonyság szintjéről folyamatos információáramlásra van szükség.
- B. Ahhoz, hogy akár régi hagyományokat megbontó radikális átépítésekre kerüljön sor, politikai felelősségvállalásra van szükség. A hatalmi ágak közötti viszonyok meghatározó szerepet játszanak e felelősségvállalás kialakulásában: tipikusan akkor van esélye a hatékonyság számonkérésének, ellenőrzési rendszerek bevezetésének, ha a végrehajtó hatalomnak olyan eszközei vannak, amelyekkel alkupozícióba kerül a bírói hatalom hatékonyabb működésre szorításában.
- C. A sikeres változtatásokat Európában a végrehajtó hatalom vezényelte. A reformok tartalmának meghatározásában a bírói öngazgató szervek a szakminisztériumok támogatásával, szoros kooperációban vettek részt. A jogászai korporációknál nem jellemző, hogy saját kezdeményezésre változtatnának működési környezetükön – a társadalmi folyamatokat és következményeit nem a szervezetekben dolgozó jogászok érzékelik. A reformokat általában a kormányzatok, szakminisztériumok kezdeményezik. (Ez történt Angliában, Franciaországban, Hollandiában, Belgiumban és a skandináv államokban is.)

- D. A hatékonyabb igazgatási eszközök bevezetésével, a teljesítménymérés rendszerének kidolgozásával és a számonkérés új formáinak az igazságszolgáltatásba telepítésével kapcsolatban a bírói karnak két választása van: vagy hagyja megtörténni, vagy részt vesz benne. Ez utóbbi nagyobb hatékonyságot biztosít az új eszközöknek. Azoknak a sikereket felmutató államoknak, amelyekre a többletmunka és a nagyobb számonkérés vonatkozik, nincs lehetőségük arra, hogy akadályozzák a folyamatot. A bírók és bíróságok jobb számonkérhetősége céljából bevezetett manager-típusú rendszerek megjelenése feszültségeket, konfliktusokat szülhet. Nagy a zéró összegű játszmák kialakulásának veszélye, amikor a számonkérés és a függetlenség poláris szembeállítás megremevíti az álláspontokat. Politikai és igazgatási feltételei vannak annak, hogy olyan eljárások alakuljanak ki, amelyek segítségével ezt a konfliktust kooperatív folyamattá lehet alakítani.
- E. A változások iránya az igazgatási felelősség növekedése, a számonkérés alapja pedig a mérés, amelyre a források elosztását is lehet alapozni.

Az alábbiakban néhány példa segítségével azt a folyamatot írom le, amelyben a bíróság működésének hatékonyabbá, átláthatóbbá, ellenőrizhetőbbé tétele sikeresen megvalósult.

A bírói munka értékelésének hagyományos formái mellé fokozatosan új típusúak jelentek meg (Mohr–Contini): a fellebbezés, a kollegiális értékelés mellett az addig idegen „manager” szempontú formák. Ezek általában a költségvetési kiadások szigorúbb számonkérésével összefüggésben történtek. A bírói függetlenség már nem jelent automatikus védelmet a költségvetési racionalitás számonkérésével szemben. A bíróság és az igazságszolgáltatást működtető állam legitimitását csak nagyobb ellenőrzés mellett lehet fenntartani. Természetesen ez a folyamat konfliktusos: a bírói kar általában ragaszkodik a hagyományos formák elégséges voltához, védekezik a más szférából (piac, kormányzat) átszivárgó ellenőrzési, igazgatási módszerek ellen. E konfliktusok feloldása akkor sikeres, ha a hatalmi ágak között kiegyensúlyozott viszonyok vannak, a bírói hatalom nem teljesen szeparált, ahol a hatáskörök valamilyen megosztása létezik.

Az új hatékonysági ellenőrző mechanizmusok, új adminisztráció, benchmarking stb. mellett a társadalmi részvétel igénye is érezhető. A bírói hatalommal kapcsolatban ez a számonkérhetőség formájában értelmezhető.

Mivel minden hatalom forrása a participáció, a bírói hatalmat sem csak a jognak való alárendeltség közvetett módja igazolja, hanem bizonyos típusú részvétel is. A számonkérhetőség kétirányú kommunikációs folyamatot feltételez: a szervezet működéséről való információt és a felelősök ellenőrzésének lehetőségét. A hatékonyság, jogszerűség, egyenlőség, pártatlanság egyaránt tesztelhető működési értékek. A hagyományos jogi eszközök: a belső értékelési mechanizmusok, a fellebbviteli rendszer, a nyilvános tárgyalás mellett a panasz-rendszerek fejlesztése, a bírák felelősségének újrafogalmazása, sőt ombudsman-típusú kontrollok beépítése is megjelent. Valójában a hagyományos felelősségi formák zártak, nem meggyőzőek és nagyon ritkán kerülnek alkalmazásra. Ezért a „ki ellenőrzi az őrzőket” klaszikus kérdése egyre erősebb hangsúlyt kapott. Figyelemre méltó a holland és az osztrák ombudsman, akik jogerős bírói döntéssel kapcsolatos panaszokat fogadnak.

A hagyományos típusú eszközök körébe tartozik az Európai Emberi Jogi Bíróság, amely különösen az Egyezmény 6. szakaszával kapcsolatos panaszok kapcsán hívta fel az államok figyelmét az ésszerű határidő feltételeinek megteremtésére. Extrém esetekben, amilyen például Olaszország, 2001-ben a Külügyminiszterek Tanácsa is lépésekre kényszerítette a kormányt. Újabban a Miniszterek Tanácsa is követi ezt a gyakorlatot, mert az Olaszországból származó állampolgári kifogások szinte ellehetetlenítették az Emberi Jogi Bíróság működését.² E nyomásokra született az ún. *Pinto-törvény*, amely az eljárás elhúzódása miatti panasz intézményét vezette be. De ez az intézkedés nem kezelte az okokat, érezhetően nem csökkentette a perek elhúzódását. Adódik párhuzam a magyar eljárás elhúzódása miatti kifogás intézményével, amely szintén nagyon korlátozott hatású. Az ennél hatásosabb, manager-típusú eszközök megjelenése sem feltétlenül hoz létre gyorsan hatékonyság-növekedést, a siker feltételeit meg kell teremteni.

Finnországban például a hatékonyság számszerűsítése, a költségelemzés és az ezek alapján való forráselosztás azért lehetett sikeres, mert a rendszer rugalmas, tárgyalásokon alapuló döntésekkel dolgozik. A következmények nem mechanikusan következnek a teljesítményadatokból, hanem a

² Interim Resolution ResDH(2005)114 concerning the judgements of the European Court of Human Rights and decisions by the Committee of Ministers in 2183 cases against Italy relating to the excessive length of judicial proceedings

pontosan mért teljesítmény szolgál alapul a bírósági adminisztráció és a minisztérium tárgyalásain. Ez így egy rugalmas, de információval megalapozott rendszer. A nyílt konfrontációk elkerülésére lehetőséget ad, de ki is kényszeríti a bíróság felelőseinek konstruktív válaszait. A hatékonysági szempontok fontossága úgy emelkedett, hogy sikerült a zéró-összegű játszmákat elkerülni, a tárgyalások mindenkori kimenete attól függ, hogy milyenek a játékosok aktuális pozíciói. 1999-ben Finnországban elkezdtek kidolgozni egy olyan rendszert, amely később az Európa Tanács díját nyerte el.³ A széles szakmai részvétellel előkészített program elsősorban a fair eljárások és a hatékony működés érdekében, a szolgáltatás színvonalának emelése céljából történt. Konzultációk folytak az érdekeltek között a bírák részvételével. A bíróság munkájáról szóló kommunikáció radikálisan szélesedett, intenzív kapcsolatok jöttek létre, és ennek következtében a reformok iránti attitűdök fokozatosan megváltoztak. A kooperációra épülő megoldás modellté vált nemzeti méretekben. Elsődleges eredménye egy hatékony minőség-biztosítás volt, „*quality benchmark*”, amely oktatási eszközzé, referencia-ponttá vált a szélesebb nyilvánosság számára is. A kísérlet kiindulópontját a használók igényei határozták meg. A bíróság munkájával kapcsolatban negyven minőségi kritériumot dolgoztak ki a tárgyalások során az eljárással, ítélezéssel, a felek kezelésével, a résztvevők jogaival, az időszűréssel, a szakmai készségekkel és a szervezettel kapcsolatban. A bíróságok teljesítményét ezek alapján lehet megítélni és a forrásokat elosztani. A következmények, a forráselosztás azonban nem automatikus, a mért eredményekhez való igazodástól való eltérést nehéz indokolni. Egy ilyen komplex mérőeszköz állandó, több szempontú monitorozást tesz lehetővé.

Olaszország próbálkozása az eredményességet tekintve különböző kimenetekkel rendelkezik. A hazai közvélemény és a nemzetközi intézmények nyomására a tarthatatlanná vált perelhúzóadásokat a kormányzat és a Bírói Tanács is kezelni kényszerült. A cél az igazgatás felelősségének megteremtése volt, de ennek kiterjesztése végül nem vonatkozott sem az ítélezési eredményességre, sem a bírósági vezetők tevékenységére, csak a szűken vett adminisztrációra. Így a lényeg maradt ki. A reformerek csak a legkisebb ellenállásnál voltak képesek a rendszeren változtatni. A felelősség-

³ Quality in Adjudication Project in the Jurisdiction of the Court of Appeal of Rovaniemi. Chrystal Scales of Justice Award, 2005

emelkedés semmilyen eleme nem terjedt ki a bírókra. A minisztérium ugyanis nem vállalta, hogy legalább a bírósági elnökök igazgatási tevékenységét is bevonja e szigorúbb számonkérési rendszerbe, mert konfliktusba keveredett volna a bírói karral, amit a hatalmak közötti viszonyok természete miatt nem tudott volna megnyerni. Így a reform csak technikai változást hozott, kizárólag a bírói hatalmon belül tartva a kezelést. Ezekon kívül csak informális próbálkozások, az igazgatási eszközök ritualizált kezelése jellemző. Az eljárási változtatások és az anyagi eszközök megfelelő szervezeti változások nélkül korlátozott eredményhez vezettek, mégis sikerült a további változások egyik előfeltételét megteremteni: bevezettek egy racionális információ- és adatfeldolgozó rendszert, megindultak a belső elemzések. Eredményeket azonban továbbra sem tudnak felmutatni, a hatalmi ágak közötti kiegyensúlyozatlan viszonyok szervezeti-hatalmi következményeként.

Spanyolországban a tanács kezdeményezésére az ausztriaihoz hasonló, komputerezált személyi nyilvántartó rendszert vezettek be az igazságügyi minisztériumban, ennek segítségével kalkulálják a státuszok elosztását. Erre alapozva kialakult a bírák teljesítménymérési rendszere, amelyre jutalmazásuk és felelősségre vonásuk (a fizetés 10%-áig) alapozódott, sőt az előmenetelt is meghatározó erővel rendelkezett. A bírói kar ellenállása folyamatos volt, elsősorban azon az alapon, hogy a teljesítmény-elvárás rendszer alapjai, a különböző ügykategóriákra kidolgozott *modulos* túlságosan durván mér. 1997-ben, az ún. *White paper* kidolgozása során ezeket a kifogásokat is figyelembe vették, 2000-ben új mérőeszközöket állítottak be. Egyúttal megvonták a szankcionálás lehetőségét, az elvárt teljesítmény nem teljesítésének nem lehet fizetés-csökkentés a következménye. Sőt 2006-ban a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a *modulos* ellentétes a bírák függetlenségével, azóta nem lehet használni.

Franciaország is folyamatosan küzd az ítélkezés időszerűségének problémájával. A politikai elitnek itt nem okozott különösebb gondot, hogy a költségvetést és az eredményesség elvárását összekapcsolja. 2001-ben minden közhivatalt érintően szigorúbb költségvetési ellenőrzési, számonkérési rendszert intézményesítettek. Ennek alapján az igazságügyi minisztérium a bíróságokra kiterjedően is meghatározta a terület céljait, prioritásait és a hatékonyság mérésének eszközeit. Ebben a folyamatban azonban

nem vettek részt a bírák, így az ellenállás szinte folyamatossá vált. A parlamenti ellenőrzés legitimitása ugyan a francia politikai kultúrában nem megkérdőjelezhető, de az intézkedések hatása a kooperáció gyengesége miatt korlátozott.

E példákból is kitűnik, hogy az új típusú, nagyobb felelősséget tartalmazó igazgatási eszközök egy új szervezeti kultúra kialakulását igénylik. Ahol korlátozottak az eredmények, ott is elfogadottá vált, hogy az igazságszolgáltatás sem maradhat ki a nagyobb költségvetési fegyelemből és számonkérésből. A korlátozott hatásfokú déli kultúrájú államokban a szembenállás erős maradt, a kooperáció alacsony szintű.

A nemzetállami példák közül végül *Hollandia* igazságszolgáltatási reformjait idézzük fel. Hollandiában a Bírói Tanács 2002-es felállításával együtt minőségbiztosítási eszközöket állítottak be, az adminisztratív hatékonyság emelésének céljából. A Bírói Tanács felelős a források megfelelő elosztásáért, így egy bírói testületre testálták a számonkérés, hatékony ellenőrzés felelősségét. A végrehajtó hatalom ezért nem került közvetlen konfliktusba a bírói hatalommal. A hatáskörök azonban radikálisan különböznek a déli típusú bírói tanácsoktól, a Bírói Tanács munkáját a minisztérium ellenőrzi, a külső igazgatás lényeges elemei megmaradtak, például a bíróságok adminisztrációjáért felelős vezetők a miniszter által kinevezett és alárendeltségében működő köztisztviselők. Így a bíróságok működtetésében a bírák és a közszolgáltatás hagyományos felelősségi rendszerében dolgozó adminisztráció egymás mellett, egymásra utalva működnek (Langbroek, 2000). A bíróságok költségvetése az előző évi teljesítménytől függ. A minőségellenőrzés rendszeres, kötelező és nyilvános, így a bíróságoktól elvárt mutatóktól a tényleges teljesítményig mindent meg lehet tudni. Ennek a rendszernek a kidolgozásában a bírák részt vettek, a kezdeményezés is egy informális bírói csoporttól származott. Mindenki tudatában volt annak, hogy a bírák nem managerek, nem értenek az igazgatáshoz, tehát megfelelő együttműködés kell az adminisztrációval, elsősorban a minisztériummal. A bírói karnak az adott helyzetben nem volt más lehetősége, mint a támogatás és a rendszer kidolgozásában való részvétel. El kellett fogadni az új feltételeket, amelyek komoly tanulási folyamatot feltételeztek, de ehhez elfogadták a szakemberek segítségét. Szervezeti változtatásokkal lehetett a megváltozott társadalmi igényeknek megfelelni,

ehhez folyamatos bizalomépítési technikákat alkalmaztak a különböző szereplők. Az új rendszerben a teljesítmény/hatékonyság ellenőrzése három szinten történik, minden szinten tervezés, monitorozás és kontroll hármásával. A miniszter felelős a bíróságok feladatának ellátásához szükséges eszközök, feltételek biztosításáért.⁴ A miniszter hagyja jóvá, szükség szerint módosítja a Bírói Tanács költségvetési javaslatát, ellenőrzi a tanács működését, stratégiai tervekét készíti az igazságszolgáltatás területén. (A Legfelsőbb Bíróság gazdálkodását közvetlenül ellenőrzi.) Országos szinten a Tanács és a minisztérium között történik az egyeztetés: az éves költségvetés az ellenőrzött és elért eredmények alapján kerül elfogadásra egy alkufolyamatban (az alkufolyamat az ellenőrzési jelentésektől a formális megbeszélésekig többféle eljárást tartalmaz). A második szint a Tanács és az egyes bíróságok tervezési és ellenőrzési megállapodásai a helyi szintű éves terv és költségvetési javaslat alapján. (A Bírói Tanács minden évben intézkedési és tervezési levelet bocsát ki ennek megalapozásául.) Ebben meghatározzák az elvárt teljesítményt, amit a Tanács folyamatosan ellenőriz, minden év végén minden bíróság jelentést küld a teljesítményéről. Végül hasonlóan, a bíróságok belső egységei szintjén is sor kerül a tervezésre és ellenőrzésre: a gazdasági vezető és az egységek vezetői végzik ugyanazt a folyamatot, mint a Tanács és a miniszter. Ezen a szinten az egységek vezetői a teljesítményt az egyéni bírói szintig ellenőrzik és számolnak be róla. A teljesítménymérés szigorú rendszerében a bírói munkának 48 kategóriája van, minden kategóriában pontosan meghatározott időkeretet állapítottak meg az ügy elintézésére, a bíróra és a segédszemélyzetre egyaránt. A személyzet számára általában több időt, mert a bírót mentesítették a legtöbb adminisztratív teher alól, csak az ügy lényegével foglalkozik. A szükséges időkeretet meghatározó táblázatokat (*Lamicie-modell*) rendszeresen tesztelik az idő-felhasználási vizsgálatokban és ezek alapján korrigálják. Aggregált és helyi szinten egyaránt megállapítható a bíróságok optimális terhelése, az a szint, amelyben az érkezett ügyeket a bíróság kapacitása meghatározott idő alatt elintézi és nem marad folyamatban semmi. A bíróságok teljesítményét és az ehhez tartozó költségvetést az időkeretek alapján tervezik, és döntenek róla. A *Lamicie-modell* alapján

⁴ Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs. CEPEJ, Strasbourg, 8 April 2004

meg lehet határozni a bíró optimális terhelését is. Egy bíróból álló bizottság határozza meg, hogy az ügyek komplexitása alapján milyen „szorzókat” használjanak a táblázaton belül, amikor az ügyek bonyolultsági szintjében vita van. Szintén ez a modell ad lehetőséget arra, hogy a különböző ügyek optimális hosszát megállapítsák. Az eljárás ésszerű hosszát a felülvizsgálat is kontrollálja: bizonyos (különösen büntető) ügyekben a felsőbb bíróságok az eljárás elhúzódására tekintettel megsemmisítik a döntést. Ezen kívül az állampolgárok a parlamenten keresztül szólíthatják fel a minisztert, hogy tegyen intézkedéseket az eljárások ésszerű határidőn belüli befejezésére. Ilyen intézkedések általában: a státuszemelés (nagyarányú emelésre csak több más eszközzel együtt, átfogó modernizációs projekt részeként kerül sor), az utóbbi években nincs ilyenre lehetőség, mert általános a költségvetési megszorítás, más eszközöket kell használni: például bizonyos ügyek delegálását nem bírói munkakörben dolgozók számára, mobil csoportok beállítását pontosan meghatározott és ellenőrzött teljesítményre. De a minisztérium meghatározott minden ügyszakra olyan eljárási protokollokat, amelyek azt is megszabják, hogy milyen tevékenységet milyen időkeretben kell elvégezni. Ezek a protokollok nyilvánosak, a felek számára is hozzáférhetőek. 2004-től a Bírói Tanács az eljárások idejének csökkentését határozta el, ezért különböző ügyszakokban eltérő eszközöket telepített a meglévő teljesítménymérési rendszerre. Létrehozták a mega-ügyek speciális központját a komplex büntetőügyekre, ügyviteli racionalizálást vezettek be, szisztematikusan rendezték a hatóságok közötti kapcsolatokat, bővítették az elektronikus ügyintézést.

Ezzel párhuzamosan a minisztérium is intézkedéseket vezetett be ugyanilyen célokból: elterelő utakkal, dekriminalizálással (adminisztratív büntetőeszközök bírói hatáskör nélkül), ügyek rugalmas átcsoportosításának lehetőségével, eljárási egyszerűsítésekkel, a nem bírói terhelés csökkentésével és nem bírói szervek részére való átadásával.

Az új típusú igazgatás módszerei statisztikai, közgazdasági, hivatali felelősséggé teszi a hatékonyság számonkérését. Általános tapasztalat, hogy az elemzéseknek egyre kifinomultabbnak kell lenniük, a mérési eszközök egyre komplexebbek, hogy ne okozzanak konfliktusokat. A hatékonyság biztosításának egyik útja a számításokból származó adatok flexibilitása, nyitottsága a tárgyalásra. Erre utal a finn példa, a mérési eredményekhez

nem fűződik automatikus következmény, de alapul szolgál egy megegyezéses folyamat számára. Hollandiában több szinten együttműködésre kötelezettek a felek, az adminisztratív számonkérés komplex mérési eszközön alapul, amelynek létrehozatalában és karbantartásában a bírói kar is részt vesz. Ezeken az utakon nem semlegesíti az egyik intézményes érdek a másikat, nem kerül szembe a hatékonyság a függetlenséggel. Hasonló eszközök a német új igazgatási modellben is megjelentek (ismertetését lásd: Rozsnyai, 2008).

Az igazgatás többféle néven jelölt új formái azonban csak akkor képesek betölteni hivatásukat, ha megfelelő átláthatóság mellett működnek. Technikai értelemben tökéletes management sem képes betölteni a bírói hatalom ellenőrzésében fennálló űrt. Képes lehet ugyan a működés racionalitását, hatékonyságát és gazdaságosságát előmozdítani, de az igazságszolgáltatás társadalmi rendeltetésének megfelelő működést a társadalmi kontroll és az átláthatóság eszközeivel lehet csak biztosítani. Modern igazságszolgáltatás mindkét eszközrendszer (hatékonyság és átláthatóság) egyszerre való fejlesztésével jöhet csak létre.

A részvételre alapozódó eszközök némelyike hagyományos, az igazságszolgáltatást hosszú idő óta kísérik: ilyen a tárgyalás nyilvánossága, az ítéletek hozzáférhetősége, a néprészvétel biztosítása. A történelmi jelleg nem jelenti, hogy az ilyen eszközök nem szorulnak fejlesztésre, esetenként védelemre. Sorsuk a környezetül szolgáló politikai és jogi kultúrához kötött. A tárgyalások nyilvánossága ugyan klasszikus eljárásjogi alapelv, de az államok különböző válaszokat adnak az elektronikus média megjelenésére, a technikai változásokra. E szabályozási kísérletek iránya a nyilvánosság és a privátszféra egyensúlyának újrafogalmazása, de a bíróságok megnövekedett hatalmának ellenőrzési igénye a nagyobb nyitottság irányába hat.

A bíróságok szempontjából inkább a függetlenséget veszélyeztető jelenségként jelenik meg a közvélemény nyomása. Következményeiben azonban hatékony eszköz lehet a szükséges változtatások kikényszerítésére, ennyiben a demokratikus kontroll egy formája. Belgium számára az ismert Dutroux-ügy és a nyomában jelentkező óriási felháborodás, a társadalom elégedetlenségét megjelenítő demonstrációk („*marche blanche*”) a jogalkotót kényszerhelyzetbe hozták és átfogó változtatásokat vittek végbe az

igazságszolgáltatás szervezetében. Intézményesedett, mederbe terelt formában a közvélemény-kutatások jelenítik meg a társadalmi visszacsatolás szokásos formáját. Ezek azonban általában következmény nélküliek és – kivéve a fókuszált, problémaorientált vizsgálatokat – nem szolgálnak elegendő információval sem. A gyakran használt egyszerű bizalmi indexek semmivel sem járulnak hozzá a társadalmi igények megjelenítéséhez, szemben a bíróságokat használók konkrét elégedetlenségeit felmérő kutatásokkal. Ez utóbbi csoport igényeit viszonylag jól jelzi a panasz intézménye. Sokat elárul egy bírósági rendszer társadalmi érzékenységéről a panaszok intézésének rendje. Az utóbbi évtizedekben a fejlett jogrendszerek nem csak nem hagyják magára az állampolgári panaszokat, nem szolgáltatják ki a panaszt kiváltók válaszolási hajlandóságának, hanem új típusú garanciákat építenek be. A jogerős döntésekkel kapcsolatban benyújtható panaszok intézésének egyik formája az ombudsman-típusú intézmények felállítása, a másik a civil részvétel, civil kezdeményezések támogatása. Többek között Svédországban, Finnországban az első, Hollandiában például a Court Watch formájában, a második jellemző.

Különböző a státusza, elfogadottsága és hatása a külső kritikák speciális formájának, a jogtudományi kritikáknak. Németországban hagyományosan jelentős szerepet játszik a tudományos elemzés a jogértelmezésben, ennek intézményes megjelenése a jogtudomány és a jogszolgáltatás egymás felé való nyitottsága. Dániában például az állampolgárok számára érthetetlen jogi nyelvhasználatot érintő kritikák hatására dolgozott ki a Bírói Tanács egy új nyelvi politikát, protokollt.

A bíróságok működésének társadalmi ellenőrzésében különböző legitimációs alapok is működnek: az állampolgári státusz mellett az adófizetői és fogyasztói érdekek is értelmezhetőek. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy az informált nyomásgyakorlói csoportok hatékonyabban képesek az érdekérvényesítésre, mint a diffúz közvélemény. Azok a kontrollrendszerek képesek hatékonyan és jó irányba befolyásolni az igazságszolgáltatás működését, amelyekben több típusú eszköz él egymás mellett; ha a belső és külső ellenőrzési formák mellett a társadalmi kontroll csatornáit is intézményes formákat ölthetnek.

Ezen a területen is a hagyományos eszközöket kiegészítendő, változatos formák jelentek meg, de általános elv, hogy nem lehet elbújni a bírói

függetlenség mögé. A hatalom gyakorlásának új kontroll formái a bírói hatalomra is vonatkoznak. A számonkérhetőség, a nyitottság és reprezentativitás, az átláthatóság minden jogállami hatalom működési feltételévé vált (Voermans, 2007).

Következtetések

A magyar igazságszolgáltatás képtelensége a hatékony és átlátható működésre szervezeti okok következménye. Az OIT a bíróságok hatékonyságának növelését célzó eszközrendszere (kirendelés, céljutalmazás, státusz-növelés) extenzív jellegű. Az igazgatás teljesítményének ellenőrzésére képtelen, a hosszú távon is alkalmatlan vezetői módszerek következmény nélkül maradnak. A hatékonyság-hiány kezelésének képtelensége és az igazgatás ellenőrizetlensége összefügg. Az OIT és a középszintű igazgatás viszonya, a megyei igazgatási érdek túlsúlya a központi igazgatás végletes elgyengülésével járt. A problémák összetettek: egyszerre jelentkezett az ésszerű eljárási idő betartásának képtelensége, az aránytalan bírói leterhelés megoldhatatlansága, az igazgatási eszközök gyengesége, az ellenőrzési és felelősségi mechanizmusok kialakulatlansága, a racionális kezelési stratégiák kialakulásának lehetetlensége, a jogállami működés iránti elköteleződés hiánya, a képzés, továbbképzési rendszer modernizálásának részlegessége, a fogalmazó- és bíró kiválasztás nepotizmusa.

A hatékonyság problémáinak az állampolgári jogokat érintő legproblémásabb oldalát az eljárás elhúzódása miatti kifogással a jogalkotó igyekezett orvosolni, de az olasz esethez hasonlóan ez a típusú intézmény nem kezeli az okokat, nincs hatással a bírói és a vezetői motivációkra. Bevezetését így is számos ellenkezés, forrásokért való megalapozatlan lobbizás kísérte, majd tényleges használata és hatása elenyésző. A hatékonysággal kapcsolatos problémák eddigi kezelésének története, amelyet kutatásunk illusztrált, azt jelzi, hogy az OIT a maga erejéből nem képes kilépni az eddigi eszközök köréből. A tíz év alatt egyszer sem merült fel olyan stratégia, amely akár csak az arányos leterhelés hatékony működést gátló problémáját komplex módon akarta volna kezelni. Az ilyen irányú hivatali munkálatok nem kaphattak esélyt, mert megvalósulásuk a testület domináns (a partikulárisal azonos) érdekeit sértette volna. Egy megváltozott helyzetben, a főbíró-jelölés körüli viták közepén, amikor a politikai elit egy része

számára is világossá vált az igazságszolgáltatás strukturális gyengesége, az OIT a minisztérium szakmai előkészítésével elfogadott egy határozatot, amely az eddigiekhez képest komplexebb módon kívánja kezelni a két legelnehezültebb helyzetű megye felhalmozott ügyhátralékát.⁵ Az eddigiekhez képest szélesebb szakmai bázison, a problémát a maga összetettségében vizsgáló stratégiát kíván kidolgozni, amelyben az eljárási, fórumrendszerbeli, a mediációval kapcsolatos megfontolások mellett ismét nagy súllyal szerepel a forrásbővítések lehetősége. Szerepel a határozatban külső szakértővel való átvilágítás és elemzés, a teljesítmény mérésének néhány kezdő pontja. Az eddigieken való túllépés elismerése mellett két általános tapasztalat következik ebből: egyrészt semmi nem biztosítja a hatékonyságnövelő eszközök rendszerszerűségét, nincs olyan szervezeti érdek, amely az eredmények számonkérését kikényszeríthetné, másrészt ennek a hosszú távon korlátozott eszközrendszernek a megszületéséből érzékelhető, hogy a minisztérium határozottabb fellépése nem hatás nélküli. Egy meggyengült legitimitású bírósági vezetés, miután akaratán kívül a problémák egy részéről a közvélemény értesült és a tagadás tarthatatlanná vált, kénytelen volt olyan eszközök alkalmazására, amelyet a több éve működő erre létrehozott belső bizottság képtelen volt kitalálni. Vagyis csak hatalmi logika, érdekviszonyok képesek a jó irányokat megjeleníteni. Ezek fenntartása, rendszeressé válása, intézményesedése és különösen az eredmények számonkérése azonban csak akkor várható, ha felbomlik az eddig jellemző egyensúlytalanság. Az együttműködési kényszer állandóvá válása az eddigi érdekviszonyok megbontásával lehetséges, amelyhez a hatáskörök átrendezésén át vezet út.

Az az információ- és adatgyűjtési rendszer, amelynek felhasználása követhetetlen, amelynek nincs hatása az előmenetelre, értékelésre, ügykiosztásra, a források elosztására, csak a bírakat terheli, de improduktív. Nincsenek mércék, rendszeres és ellenőrzött kontroll-mechanizmusok, fejletlen az igazgatási beszámolási rendszer. Sem a bírók, sem az igazgatási vezetők teljesítménye nem egy átlátható és következményekkel járó rendszerben mérődik meg. Ez egyszerre képtelen a hatékonyság előmozdítására

⁵ 144/2008. (VI. 9.) OIT határozat a Fővárosi és a Pest Megyei Bíróságon felhalmozódott ügyhátralék kezelése és az országos szinten az eljárások időszerűségének elősegítése érdekében szükséges intézkedésekről

és ad lehetőséget a belső hatalmi visszaélésekre. A bürokratikus racionalitás hiánya nem a hivatali képességek alacsony fokára vezethető vissza, hanem a szervezeti érdekek eltorzulására. Abban az esetben, ha az OIT és a megyei elnökök a bíróságok igazgatásának egyetlen hatáskörrel bíró és összefonódó elemei maradnak, minden teljesítménymérési innováció, ha egyáltalán bevezetésre kerülhet, a technikai jellegű vagy ritualizált kezelésnek esne áldozatul.

Az OIT összetétele majdnem irreleváns. A külső tagok jelenléte nem látja el a társadalmi ellenőrzés funkcióját, de a kétharmados bírói többség kétes legitimitású csorbítása sem oldana sokat az érdekek súlyosan torzító hatásán. Az összetétel változtatásával vagy kizáró szabályokkal csak nagyon kevés előremozdulás érhető el, legfeljebb kerülő utakra kényszerülnek azok az érdekek, összefonódások, amelyek a rendszer működését elnehezítették. Az átláthatóság érdekében a jogalkotó sokat tehet, például törvényt alkothat az igazságügyi tájékoztatásról, amelyben előírhatja a nagyobb nyitottságot, javíthat a tárgyalások nyilvánosságán, a bírósági iratok kutathatóságán, sőt a szervezeti viszonyok átláthatóságán is. De ha nem változik meg az alapvető érdekek általános helyzete, a hatáskörök monopolizáltsága, az eredmények, a legjobb szándék mellett is, korlátozottak lesznek. Ahogy az elektronikus információszabadságról szóló törvény is korlátozott hatáskörrel teljesítette az elvárásokat.

A törvényhozás szintén javíthatna a bírák kiválasztásának rendszerén, sőt az előmenetel szabályozását is korszerűbbé tehetné (egyszerre a bírói pályaut méltányos és hatékony kalkulálhatóságával). Ezzel előmozdíthatná, hogy a bírói karrier kiszámíthatóbb, teljesítményorientáltabb legyen. Sőt szabályozhatná a vezetővé válást a jelenlegi belső szabályozásnál kicsit racionálisabban, tényleges követelményeket előírva. De túl azon, hogy egyértelmű kimenetekkel járó konfliktusba sodornák a végrehajtó hatalmat és a bíróságok igazgatását, szintén nagyon korlátozott eredményekkel járnának, hiszen semmi olyan jogszabályi változásnak nincs esélye, amely sértené a megmerevedett érdekviszonyokat. Ahogy ez a versenyvizsgának nevezett intézmény sorsából látszik.

Egy átgondolt, a nemzetközi tapasztalatokat a hazai viszonyokkal összevető jogalkotói program ezért az OIT hatásköreinek megbontása nélkül nem kezdhet reformokba. E nélkül minden próbálkozás kudarcra van ítélve, mert

áldozatául esik annak, hogy nincs semmi, ami arra kényszerítené a bíróságok igazgatását végző testületet, hogy partikuláris érdekei ellen cselekedjék. A hatáskörök olyan megosztására van szükség, amely rendszeres kényszerre teszi különböző szervek együttműködését. A hatalom és hatáskörök megosztásának több, párhuzamos lehetősége van: a végrehajtó hatalom (igazságügyi minisztérium) és az OIT között, az OIT és a bírói tanácsok között, az OIT és egyéb autonóm bírói szervek között. A belső, bírói szervek közötti hatáskörmegosztás azonban csak akkor járhat a kívánt következménnyel, ha a belső autonómiák valósakká válhatnak. Ez nemcsak a hatáskörök precíz szabályozásán múlik, hanem a belső függetlenség garanciáin. A kontinentális rendszerekben a belső autonómiák sorsa meglehetősen bizonytalan, pusztán erre alapozni nem lehet. Az ilyen kétes erősségű autonómiák kiszolgáltatottak, ha nincs a klasszikus hatalmi ágak között valamilyen egyensúly. Számos lehetőség van arra, hogy a bíróságok igazgatásával kapcsolatos néhány hatáskört az OIT térfeléről a végrehajtó hataloméhoz telepítsen a törvényalkotó anélkül, hogy sérülne a bírói függetlenség. (A bírói függetlenség súlyos félreértése volt a hatáskörök teljes, kiegyensúlyozatlan áttelepítése a bírói hatalomhoz.)

A bíróságok működésének feltételeit biztosító hatáskörök például azokban az államokban is tipikusan a minisztériumok feladatkörében maradtak, ahol bírói tanácsok vesznek részt az igazgatásban. A hatáskörök megosztásánál egyensúlyra kell törekedni, arra, hogy ez mindkét félnek érdeke legyen, illetve az együttműködés alapja a hatékonyság és az átláthatóság biztosítása. Csak akkor válik tárgyaló partnerré a bírói hatalom, ha a politikai felelősséggel rendelkező végrehajtó hatalom eszközökkel rendelkezik. A kooperációt – az érdekegyeztetések balkanizálódásának veszélyét elkerülendő – megfelelő eljárási szabályokkal lehet biztosítani. A lényeg mégis az érdekviszonyok módosítása, amit a hatáskörök radikális átosztásával lehet elérni.

A bíróságok igazgatásával kapcsolatos hatáskörök újragondolása nem jelenti a külső igazgatás felé való elmozdulást, a belső igazgatás előnyeit meg kell őrizni, de hatékonyságát emelni csak a belső „hatalommegosztással” lehetséges. Ennek elmaradása belátható időn belül a hatályos modell pozitív elemei elveszésének veszélyével járhat. A szükséges módosításokhoz megfelelő szakmai előkészítés, a diagnózisok és esetleg hatásvizsgálatok után a bíróságok szervezetét szabályozó törvény módosítására van

szükség. Jelenleg az OIT és a megyei bíróságok elnökei rendelkeznek hatáskörökkel, olyan szervezeti rendben, amely lehetetlenné teszi a hatékony igazgatást. A minisztérium és a táblák megfelelő igazgatási hatáskörökkel való ellátása egyensúlyba helyezhetné a bíróságok igazgatását. Megfontolást érdemel a megyei bíróságok „megkettőzése”, *manager* típusú vezetés beállítása a bírói szakmai vezetés mellé. Rövidtávon is racionalizálná a források elosztását és ezen keresztül elősegítené a hatékonyságot a megyei bíróságok önálló gazdálkodói hatáskörének megszüntetése.

A vezetői képesítési feltételek és képzési rendszer kidolgozásával meg kell teremteni a vezetői pályázatok és kiválasztás komolyságát és erre épülve a vezetői felelősség rendszerét. A bírói státusz szabályozásában a bírói/fogalmazói alkalmasság kritériumainak meghatározása szükséges, az alkalmassági vizsgálatoknak szakmaspecifikus tartalmat kell adni. Az ily módon komollyá tett alkalmassági vizsgálatok rendszeressége elősegítené a bírói kar színvonalának emelését, a problémás, a szolgálati idő alatt alkalmatlanná vált jogalkalmazóktól való megszabadulást. Külön képzési és alkalmassági kritériumokat kell meghatározni azokban az ügycsoportokban, amelyekben a törvény bírák kijelölését kívánja meg.

Ezen változtatási lehetőségek egy része a minisztérium szabályozási lehetőségeiben ma is benne rejlik. Kétségtelen azonban, hogy ezek, a hatáskörök újraszabályozása nélkül, nem képesek optimális hatások elérésére.

Irodalom

Fleck Z. (2008): *Bíróságok mérlegen, I-II.* Pallas Kiadó, 2008

Fleck Z. (2008): *Jogállam és igazságszolgáltatás a változó világban.* Gondolat-Pallas Kiadó, 2008

Langbroek, P. M. – Fabri, M. (2000): *Developing a Public Administration Perspective on Judicial Systems in Europe.* In: Langbroek, P. M. – Fabri, M. (eds.): *The Challenge of Change for Judicial Systems. Developing a Public Administration Perspective.* IOS, Amsterdam, 2000

Langbroek, P. M. (2000): *Reinventing the Least Dangerous Branch of Government.* In: Langbroek, P. M. – Fabri, M. (eds.): *The Challenge of Change for Judicial Systems. Developing a Public Administration Perspective.* IOS, Amsterdam, 2000

Mohr, R. – Contini, F.: *Judicial Evaluation in Context: Principles, Practices and Promises in Nine European Countries*. EJLS Vol 1. No. 2.

Rozsnyai K. (2008): *A közigazgatás feletti bírói ellenőrzés fejlesztésének lehetséges irányai. A közigazgatási bíráskodás terjedelmét meghatározó főbb tényezőkről*. PhD értekezés, kézirat. ELTE Doktori iskola, Budapest

Tsobanoglou, G. O. (2000): *Aspects of the Public Justice System in Greece*. In: Langbroek, P. M. – Fabri, M. (eds.): *The Challenge of Change for Judicial Systems. Developing a Public Administration Perspective*. IOS, Amsterdam, 2000

Voermans, W. (2007): *Judicial transparency furthering public accountability for new judiciaries*. *Utrecht Law Review*, No. 1. (June)