

BENCZE MÁTYÁS – BADÓ ATTILA

A MAGYAR BÍRÓSÁGI RENDSZER HATÉKONYSÁGÁT ÉS AZ ÍTÉLKEZÉS SZÍNVONALÁT BEFOLYÁSOLÓ STRUKTURÁLIS ÉS SZEMÉLYI FELTÉTELEK

Írásunk célja, hogy a bírói karra és a bírósági rendszerre vonatkozó empirikus adatokat és az igazságszolgáltatás strukturális tényezőit összefüggésbe hozzuk a bíróság társadalmi funkciójának teljesítésével. Ennek során elemezzük az ítélkezés hatékonyságát és az ítélkezés szakmai színvonalát biztosító eszközrendszert. Mindkét területen arra törekedtünk, hogy megvilágítsuk azt a jogszabályi és strukturális hátteret, amely a megfigyelhető tendenciák mögött áll, azokat magyarázhatja. Számba vettük azt a politikai kontextust is, amelybe az elmúlt évek igazságszolgáltatási változásai beágyazódtak. Legfontosabb következtetésünk az lett, hogy a hatékonyság és a szakmai színvonal megőrzésére, illetve emelésére irányuló törekvések fokozott körülméteket igényelnek, mert könnyen szembeállíthatók a bírák személyes függetlenségének és a tisztességes eljárásnak a követelményével.

1. AZ EMPIRIKUS VIZSGÁLAT CÉLJA¹

A hazai és a nemzetközi szakirodalomban a bírósági rendszerek empirikus adatokra és ezekből levont következtetésekre alapozó értékelésekor a szervezeti, vezetéstudományi és alkotmányjogi aspektusok kerülnek előtérbe,² szintén ezt a megközelítést tükrözik a különböző nemzetközi szervezetek által készített összehasonlító

¹ Szeretnénk köszönetet mondani azoknak a bírónak, akikkel személyes beszélgetést folytattunk, és akik sok olyan összefüggésre mutattak rá, melyeket be tudtunk építeni a kutatásba. Köszönjük továbbá az OBH munkatársainak az általunk kért adatok szolgáltatását.

² A fontosabb európai kezdeményezésekre lásd www.iias-iisa.org/egpa/groups/permanent-study-groups/psg-xviii-justice-and-court-administration/ és www.iacajournal.org/index.php/ijca. Könyvekre, tanulmányokra: Philip LANGBROEK: *Quality Management in Courts and in the Judicial Organisations in 8 Council Of Europe Member States* (Strasbourg: CEPEJ 2011); Marco FABRI – Philip LANGBROEK (szerk.): *The Challenge of Change for Judicial Systems: Developing a Public Administration Perspective* (Amsterdam: IOS Press 2000); Gar Yein Ng: *Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances* (Antwerp: Intersentia 2007). A hazai irodalomban ezt az irányt képviseli FLECK Zoltán (szerk.): *Bíróságok mérlegen I-II.* (Budapest: Pallas Páholy 2008); HACK Péter – MAJTÉNYI László – SZOBOSZLAI Judit: *Bírói függetlenség, számonkérhetőség, igazságszolgáltatási reformok* (Budapest: Eötvös Károly Intézet 2009), www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmányok/biroi_fuggetlenseg.pdf.

vizsgálatok.³ Bár ezek a törekvések is fontos paraméterekre fókuszálnak, a magunk részéről a belső szervezeti és ügyforgalmi adatok ismertetésén túl szeretnénk lépni. A fejezetben azt az irányt követjük, melyet John Griffith jelölt ki mára klasszikussá vált könyvében a „The Politics of the Judiciary”-ben.⁴ Ebben a bírói karra és a bírósági rendszerre vonatkozó empirikus adatokat összefüggésbe hozta a joggyakorlat irányával és a bíróság társadalmi funkciójának teljesítésével.

A bírósági rendszer fenntartásának legfontosabb célja a felmerült viták végleges eldöntése és a jogsértések elkövetőinek felelősségre vonása. A demokratikus jogállam működésével szembeni elvárás, hogy a bíróságok ezt a tevékenységet szakmailag magas színvonalon, ugyanakkor hatékonyan végezzék.⁵ Az előbbi kritérium nem csupán a kompetens és pártatlan ítélkezési tevékenységet foglalja magában, hanem a jog mögötti elveket és az állampolgárok jogait komolyan vevő, átgondolt jogalkalmazást. Az utóbbin pedig az ésszerű időn belüli bírósági eljáráson túl az adott ügyet érdemben lezáró és lehetőleg kevés negatív externáliával járó bírói tevékenységet értjük.

A magyar bírósági rendszer teljes körű bemutatására és minden probléma feltérképezésére ezen a helyen nincsen mód,⁶ így az általános adatok ismertetését is a fenti két kérdés köré csoportosítva, ezekre tekintettel végezzük el.⁷ Úgy ítéljük meg, hogy az OBH hivatalos stratégiájában is hangsúlyt kapó hatékonyság és a minőségi ítélkezés jelentik azt a két csomópontot, melyek a legjobban tükrözik a bírósági rendszerünk jelenlegi állapotát.

A bírói ítélkezés színvonalának és hatékonyságának garanciája egyfelől a strukturális feltételekben kereshető, másrészt a személyi állomány jellemzőiben. Strukturális feltételnek tekinthetjük a jogszabályi környezetet (a bírósági eljárásra vonatkozó jogszabályok, a bíróságok alkotmányos helyzete, a bíróságok szervezeti szabályozása, a vezetői és ellenőrzési jogosítványok terjedelme és eloszlása), a munkafeltételeket (például megszilárdult intézményi gyakorlat, munkaterhelés, személyi és tárgyi infrastruktúra, költségvetés alakulása). A személyi feltételeket a klasszikus bírói erények írják le: szakmai felkészültség, tapasztalat, bölcsesség, elfogulatlanság, pártatlanság és tisztességesség. Az elsőként elemzett területen (az ítélkezés hatékonysága) csupán a strukturális feltételeket mutatjuk be. Tisztában vagyunk vele, hogy a hatékony, időszerű ítélkezéshez is szükség van határozott, szakmailag felkészült és döntésképes bírákra, azonban az időszerű ítélkezéshez szükséges bírói erények lényegileg nem különböznek a magas színvonalú ítélkezéshez nélkülözhetetlen tulajdonságok-

³ Európában a két legismertebb a „The European Commission for the Efficiency of Justice” (CEPEJ) és az „EU Justice Scoreboard” projekt. Lásd www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp és http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm.

⁴ John Aneurin Grey GRIFFITH: *The Politics of the Judiciary* (London: Fontana Press 1997).

⁵ Ezt a célt fogalmazza meg a bíróságok igazgatását ellátó Országos Bírósági Hivatal (OBH) stratégiája is. Lásd birosag.hu/obh/strategia.

⁶ A 2. lj.-ben hivatkozott, Fleck Zoltán szerkesztésében megjelent mű pl. két kötetben összesen 750 o.-on elemzi és értékeli a magyar bírói szervezetrendszerét és annak működését.

⁷ Erre és a nyilvánvaló területi korlátokra tekintettel számos, egyébként jelentős területtel tudatosan nem foglalkozunk. Ezek közé tartozik a laikus bíráskodás állapota, a Fővárosi Törvényszék egyedülálló helyzete és az abból fakadó problémák vagy éppen a bíróság és a nyilvánosság viszonya. Bár ezek a kérdések aktuálisak és gyakorlati szempontból relevánsak, mégis úgy gondoljuk, hogy beemelésük csupán finomítaná az előző két problémakör elemzését követően kirajzolódó összképet.

tól. Éppen ezért, az ítélezési színvonal kérdéseit tárgyaló második, hosszabb részben térünk ki részletesebben a személyi feltételekre. Természetesen ez utóbbi részben is figyelembe vesszük a bírászkodás strukturális hátterét.

A teljes bírósági szervezetrendszeren belül elsősorban a helyi bíróságok (járás-bíróságok) működését vetjük értékelés alá, mivel a legkevesebb tudományos figyelem ezekre a bíróságokra irányul, ugyanakkor az összes bírósági peres ügy több mint 90%-a⁸ ezeken a bíróságokon indul, tehát az állampolgárok leggyakrabban ezzel a szinttel kerülnek kapcsolatba (másképp a fellebbezések aránya viszonylag alacsony, 20% körül mozog).⁹

A bíróságok fentebb vázolt fő funkciójára tekintettel kikerültek a jelen tanulmány látómezejéből a nemperes eljárások: ezek ugyanis sokszor nem tartalmaznak érdemi jogvitát (például cégeljárás, társadalmi szervezetek nyilvántartása stb.), így csak mint magyarázó tényezőket vesszük ezeket figyelembe – amennyiben befolyásolják a peres ügyek elintézésének színvonalát vagy hatékonyságát.

Bár a jelenleg kialakult helyzetre a 2012-ben bekövetkező szervezeti változások jelentősen kihatottak, azokat ezen a helyen külön nem elemezzük.¹⁰ Azonban néhány helyen, ahol magyarázó erővel bírnak, hivatkozni fogunk rájuk, és ahol csak lehet, a változások szemléltetésekor bázis évnak a 2010-es vagy 2011-es esztendőt használjuk.

2. AZ ÍTÉLKEZÉS HATÉKONYSÁGA

Az ítélezés hatékonyságának egyik meghatározó faktora az ítélezés időszerűsége. A peres ügyek ésszerű időn belül történő befejezése jelentős mértékben függ a bírói kar létszámától. Ez az elmúlt három évben az 1. sz. táblázatban foglaltak szerint alakult. Az értelmezéshez tudni kell, hogy a 2011-es kezdőévben azért volt magasabb a bírák létszáma, mert 2008-ban az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 197/2008. (IX. 25.) határozatával a Fővárosi Törvényszéken és a Budapest Környéki Törvényszéken ideiglenesen, 2011. december 31. napjáig extra státuszokat engedélyezett. A 2012 óta újra növekedést tükröző bírói létszámadat önmagában még nem sokat mond a szervezet hatékonyságáról, de az kijelenthető, hogy európai uniós összehasonlításban ez a szám magas. Magyarország a hetedik helyen áll a 100 000 lakosra jutó bírák számát illetően.¹¹ A bírók munkáját segítő, részben tehermentesítő igazságügyi alkalmazotti létszám vonatkozásában nem állnak rendelkezésre összehasonlító adatok. A 2. sz. táblázatból annyit tudunk meg, hogy a bírósági titkárok létszáma jelentős bővülésen ment keresztül 2011 óta, a fogalmazók esetében stagnálás látszik, míg az egyéb adminisztratív dolgozók köre dinamikusan bővült.

⁸ Lásd birosag.hu/obh/elnoki-beszamolok/feleves-eves-beszamolok.

⁹ Lásd a 2. sz. diagramban szereplő adatokat.

¹⁰ Lásd erre DARÁK Péter: „Sarkalatos Átalakulások – A bíróságokra vonatkozó szabályozás átalakulása 2010–2014” *MTA Law Working Papers* 2014/39. és BENCZE Máttyás: „A bírósági rendszer átalakításának értékelése” *MTA Law Working Papers* 2014/41.

¹¹ A 3. lj.-ben hivatkozott EU Justice Scoreboard adatai szerint, lásd ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2015_en.pdf.

1. táblázat. Bírák létszáma Magyarországon

<i>Bírák létszáma</i>	<i>Engedélyezett státusz</i>	<i>Tényleges</i>
2011	2 914	2 871
2012	2 897	2 782
2013	2 932	2 830
2014	2 932	2 839

Forrás: Saját összeállítás az OBH éves jelentései alapján

2. táblázat. Igazságügyi alkalmazottak létszáma Magyarországon

<i>Bírósági titkárok létszáma</i>	<i>Engedélyezett</i>	<i>Tényleges</i>
2011	614	605
2012	794	736
2013	793	783
2014	817	798
<i>Bírósági fogalmazók létszáma</i>	<i>Engedélyezett</i>	<i>Tényleges</i>
2011	359	256
2012	359	239
2013	359	260
2014	332	248
<i>Egyéb igazságügyi alkalmazottak létszáma</i>	<i>Engedélyezett</i>	<i>Tényleges</i>
2011	6 902	6 786
2012	7 183	7 062
2013	7 258	7 125
2014	7 261	7 167

Forrás: Saját összeállítás az OBH éves jelentései alapján

Ezekkel a számokkal korrelál a peres eljárások befejezési időtartama: míg polgári és gazdasági ügyszakban a hatodik, közigazgatási ügyszakban a negyedik leggyorsabbak a magyar bíróságok az EU-tagállamok között.¹² Ugyanakkor, a magyar bíróságok költségvetési támogatása európai összehasonlításban meglehetősen alacsony. A 100 000 lakosra vetített bírósági kiadásokat tekintve csupán a 18. helyen állunk.¹³ Mindez rendkívül hatékony bírósági működést sejtet, azonban van néhány olyan tényező, amelyik megnehezíti a megbízható következtetések levonását.

A nemzetközi összehasonlításban nincs egységes módszertan arra nézve, hogy mikor tekinthető egy ügy befejezettnek.¹⁴ Csupán az érdemi befejezés (ítélet, egyezség) számít vagy a technikai-ügyviteli jellegű is (például áttétel egy másik bíróságra, szünetelés egy polgári perben)? Az sem mindegy, hogy egy-egy jogrendszerben

¹² Az EU Justice Scoreboard adatai szerint.

¹³ Az EU Justice Scoreboard adatai szerint. A bíróság költségvetési támogatása a következőképpen alakult: 2011 – 69,3 milliárd Ft, 2012 – 79,4 milliárd Ft, 2013 – 84 milliárd Ft, 2014 – 87 milliárd Ft, 2015 – 87,5 milliárd Ft. A jelentős méretű növekedésben egy 2012-es 10%-os illetményalap-emelés és néhány nagy beruházás egyszeri kiadása is közrejátszott.

¹⁴ Ezt a problémát e kötetben más is említi, lásd Czoboly Gergely: „A polgári perek elhúzódása” 758.

3. táblázat. A helyi bíróságokra (járásbíróságokra) érkezett peres ügyek számának alakulása

PERES								
Évszám	Polgári per	Gazdasági per	Büntetőperes		Szabálysértési per	Közigazgatási per	Munkaügyi per	Összesen
			összesen	ebből közvadás				
2010	168 045	15 217	80 155	63 827	91 554	-	26 745	381 716
2011	161 335	13 881	77 980	61 510	107 276	-	22 844	383 316
2012	143 904	12 324	70 886	54 785	188 463	-	18 299	433 876
2013	148 181	12 924	77 978	60 455	369 783	17 597	16 023	642 486
2014	147 428	10 900	58 944	55 521	51 339	13 622	14 186	296 419

Forrás: Saját összeállítás az OBH éves jelentései alapján

4. táblázat. A helyi bíróságokra (járásbíróságokra) érkezett nemperes ügyek számának alakulása

NEMPERES								
Évszám	Polgári és gazdasági nemperes	Bírósági végrehajtási ügyek	Büntető nemperes ügyek		Szabálysértési nemperes	Közigazgatási nemperes	Munkaügyi nemperes	Összesen
			összesen					
2010	375 981	-	64 265	28 915	-	4 346	473 507	
2011	64 328	-	62 186	26 547	-	1 860	154 921	
2012	61 521	-	58 838	11 651	-	1 501	133 511	
2013	62 138	134 734	59 012	4 647	4 611	1 232	131 640	
2014	62 019	118 522	78 074	311 655	4 386	1 322	575 978	

Forrás: Saját összeállítás az OBH éves jelentései alapján

melyek a bíró lehetőségei az eljárás gyors befejezésére (például léteznek-e preklúziós szabályok, és azok mit írnak elő).¹⁵

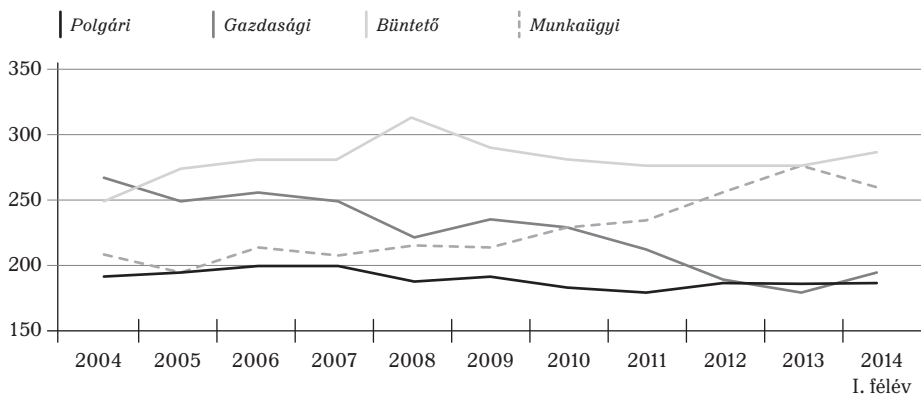
Az idősoros elemzés eredménye alátámasztani látszik azt a feltevést, mely szerint a befejezési időtartam nem csupán a bírák és igazságügyi dolgozók számától és munkafeltételeiktől függ. Amíg a bírák és az igazságügyi alkalmazottak száma és a bíróságok költségvetési támogatása folyamatosan növekszik, addig a befejezési időtartam járásbírói szinten a különböző ügyszakokban szignifikánsan eltérően alakult az elmúlt években. A gazdasági ügyeket tekintve az elintézési időtartam csökkent, míg polgári ügyszakban és a büntetőperes eljárásokat illetően enyhén, a munkaügyi perekben pedig – a legutolsó félév kivételével – jelentősen nőtt a befejezéshez szükséges idő (1. sz. ábra).

Az egyik kézenfekvő magyarázó ok az ügyérkezés változása lehet, ezért a 3. és 4. sz. táblázatban ezt vesszük szemügyre.

Első ránézésre az látszik, hogy 2010 és 2014 között egyaránt óriási volt az ingadozás a bíróságokra érkező peres és nemperes ügyeket tekintve. Ha azonban csupán a „klasszikus” peres eljárásokat vizsgáljuk (polgári, gazdasági, munkaügyi és közigazgatási peres eljárások, valamint közvadás büntetőperek) ott jelentős mértékű (12 és 47% közötti) érkezéscsökkenést találunk (polgári és büntető ügyszakban 10%-ot meghaladó volt a csökkenés, a gazdasági ügyeket illetően közel egyharmados, míg mun-

¹⁵ Részletesebben erről a problémáról lásd a 14. lj.-ben idézett fejezetet.

1. ábra. Az eljárás átlagos időtartama a járásbíróságokon befejezett peres ügyekben (nap) 2004–2014. I. félév



Forrás: Saját összeállítás az OBH éves jelentései alapján

kaügyek esetében kis híján felére esett az érkező ügyek száma). Bár a szabálysértési peres ügyek száma átmenetileg (2012-ben és 2013-ban) drasztikusan nőtt, 2014-re a 2010-es értéknek valamivel több mint a felére esett vissza.

A bírósági erőforrásokat szintén igénybe vevő és valamilyen mértékben a bírók munkáját is befolyásoló nemperes eljárások száma jelentős változékonyságot mutatott a vizsgált időszakban. 2010-ről 2011-re az óriási csökkenés annak volt betudható, hogy a fizetési meghagyásos eljárások közjegyzői hatáskörbe kerültek. A munkateher érdemi csökkenését azonban ez nem eredményezte, mivel ez volt az egyik legegyszerűbb, gyakorlatilag mechanikusan intézhető eljárás. 2013-ról 2014-re épp egy ellenkező irányú folyamat játszódott le, mivel a szabálysértési ügyintézés túlnyomó részben egyszerűbb, nemperes eljárássá változott.

Az érkezők száma és az ügybefejezési időtartam közötti legvalószínűbb összefüggés az lenne, hogy a csökkenő ügyszám rövidebb befejezési időt indukál, mivel a bíró kisebb időközökkel tárgyalhatja ugyanazt az ügyet. Kérdés ezért, hogy – a legkisebb esetszámmal dolgozó gazdasági ügyszak kivételével – miért követi az ügyszám jelentős csökkenését az elintézési idő enyhe vagy erőteljes növekedése. A válasz általunk nem ismert faktorok (munkaszervezési kérdések, az ügystruktúra változása stb.)¹⁶ közrehatásában kereshető. Általánosságban azt az állítást megkockáztathatjuk, hogy a dömpingszerű ügyérkezőket (például a szabálysértési ügyszakban vagy a törvényszékeket érintő cégügyekben)¹⁷ eredményező jogszabályi változások nem használnak a tervezhető pervitelnek és így az ésszerű időn belüli befejezésnek.

Prognózisként elmondható, hogy amennyiben folytatódik az érkező ügyek számá-

¹⁶ Nincs pontos adatunk arról, hogy a 2011-es kényszernyugdíjazást követően melyik bíróságon milyen arányban pótolták a távozott bírákat. Ha ez területileg aránytalanul történt, akkor elképzelhető, hogy ez is okozza a befejezési idő hosszának növekedését.

¹⁷ Lásd az OBH elnökének 2014-es beszámolóját: birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obt_dokumentumok/osszefoglalo_20150609.pdf.

nak csökkenése, vagy az a jelenlegi szinten stabilizálódik, akkor a bírósági eljárás időszerecséje tovább fog javulni. Érdemes lenne azonban a statisztikai adatokban a jövőben külön szerepeltetni az érdemi és a technikai jellegű befejezéseket. Bár igaz, hogy sokszor egy nem érdemi befejezés is véglegesen eldönti az ügyet, az nem kerül vissza a bíróságra, de a felek számára a vita megnyugtató döntését általában a perbeli egyezés vagy az ítélet jelenti. A bíróságot nem az alapján ítéli meg a közvélemény, hogy a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításával, az ügy áttételével vagy egyéb nem érdemi módon milyen gyorsan zár le egy peres eljárást, hanem az alapján, hogy a jogvitát mennyi idő alatt dönti el. Ez a változtatás azért is hasznos lenne, mert ha a többi uniós tagállamban is bevezetnék az ilyen típusú nyilvántartást, akkor az összehasonlítás jóval reálisabban tükrözné a valódi helyzetet.¹⁸ A jelenlegi rendszer inkább arra ösztönzi a tagállami bírósági vezetőket, hogy ha jó eredményt akarnak elérni, akkor a felszíni mutatókon javítsanak, mely jóval egyszerűbb, mint annak elérése, hogy az ügyeket alaposan, mégis ésszerű időn belül tárgyalják.¹⁹

Ebből a szempontból az időszerecségre törekvés negatív externáliájaként értékelhetjük azokat a változásokat, melyek az utóbbi időben megnehezítik az állampolgárok bírósághoz fordulását, illetve nehezen egyeztetethők össze a tisztességes eljárás követelményével. A polgári eljárásjog területén két ilyen változtatást emelhetünk ki.

A komolyabb hatást valószínűleg a polgári peres eljárások illetékének 2011-es drágulása váltotta ki. Az illeték maximális mértéke az elsőfokú eljárásban 1 500 000, fellebbezési eljárásban 2 500 000 forintra nőtt,²⁰ és emellett nem változtak a költségmentesség megadásának feltételei (az öregségi nyugdíjminimumot meg nem haladó egy főre jutó jövedelem és a megélhetést biztosító vagyontárgyak hiánya, illetve ezenkívül, ha a perlekedés költségei a peres fél létfenntartását veszélyeztetnék).²¹ Egy újabb szabály továbbá, hogy a peres illeték 10%-át akkor is meg kell fizetni, ha a keresetlevél idézés kibocsátása nélkül elutasítja a bíróság.²²

Emellett 2011-ben jelentősen kitégította a jogalkotó azon perek körét, amelyekben a jogi képviselő kötelező (például szerzői jogi perek).²³ Az ilyen ügyekben nem csupán a felperesnek, hanem az alperesnek is kötelező jogi képviselővel eljárnia, máskülönben perbeli nyilatkozatai hatálytalanok lesznek.²⁴ Ez szintén számottevő terhet

¹⁸ Az ügyek befejezési módját illetően létezik statisztika (birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/media-lapszemle/stat-adatok/4_hosszu_elemzes_2012_kesz.pdf), ez azt mutatja, hogy a civilisztikai szakágban Magyarországon az ügyek alig több mint fele zárul érdemi befejezéssel.

¹⁹ Erre a veszélyre figyelmeztet JAKAB András: „A jogállamiság mérése indexek segítségével” *Pázmány Law Working Papers* 2015/12.

²⁰ 1990. évi XCIII. tv. az illetékekről (Itv.) 42. és 46. §. Egy 20 milliós pertárgyérték esetén korábban az elsőfokú és a fellebbezési illeték együttesen 1,8 millió forintot tett ki, most pedig 3,1 millió forintot (a fellebbezési illeték mértéke hatról nyolc százalékra nőtt). Ne gondoljuk, hogy az ilyen pertárgyérték csak az egyébként is tehető ügyfelek pereiben merül fel. Egy ilyen összegű, később vitássá váló lakáshitel-felvétel egy átlagos középosztálybeli család esetében is könnyen előfordulhat. A 3,1 millió forintos illeték aránytalanul nagy összeg, és még biztosnak látszó pernyertesség esetén is visszatérhat az igény bírósági úton történő érvényesítésétől – főként, ha nem biztosított a pervesztes fél fizetési képessége.

²¹ 6/1986. (VI. 26.) IM rend. 6. §.

²² Itv. 58. § (1) bek. f). Ezt az összeget a 30 napon belül benyújtott újabb keresetlevél után lerovandó illetékébe sem lehet beszámítani, ráadásul ilyenkor költségmentesség sem engedélyezhető [1952. évi III. tv. (Pp.). 85. § (2) bek.].

²³ Pp. 73/A. §.

²⁴ Pp. 73/B. § (1) bek.

ró a peres felekre, akik nem is mindig remélhetik azt, hogy a pervesztes fél fizetőképes is lesz.²⁵

Ezek a feltételek természetesen hozzájárulnak ahhoz, hogy a bíróságra érkező ügyek száma egyre inkább csökkenjen, ugyanakkor elrettenthetik az állampolgárokat és a szervezeteket a bírósághoz való fordulástól, és arra ösztönözhetik őket, hogy más, a jogon kívüli, akár illegális eszközökhöz nyúljanak igényük érvényesítéséhez.

A büntetőeljárást illetően az a tendencia figyelhető meg, hogy az eljárásjogi garanciák szűkítése révén éri el a jogalkotó az eljárások gyorsabb lefolytatását. Ezek közé tartozik, hogy a vádlott nem köteles megjelenni a tárgyaláson,²⁶ a bíróság elrendelheti a tanú írásban történő kihallgatását,²⁷ illetve a közelmúltban a védő kötelezettségévé tették, hogy – előre nem ismert elháríthatatlan akadályt kivéve – helyettesítésről gondoskodjon, ha valamilyen eljárási cselekményen nem jelenik meg.²⁸ Természetesen lehetnek és vannak is olyan ügyek, amelyekben az eljárás ésszerű lerövidítésének helye van, de elhibázott a törekvés, amely differenciálatlanul alkalmazza a gyorsítás eszközeit.²⁹

Az eljárásjogi eszközök mellett a bíróságon belüli munkaszervezésnek is kiemelt szerep jut az ügyhátralék csökkentésében. Az Alkotmánybíróság (AB) előtt megbukott [36/2013. (XII. 5.) AB határozat] ügyáthelyezési rendszert követően az – az egyébként korábban is létező – gyakorlat fennmaradt, hogy a jelentős ügyhátralékkal rendelkező bíróságokra más bíróságról rendelnek ki bírákat, akik azonban nem a kirendelésük helyén tárgyalják az ügyeket, hanem – a kirendelés helye szerinti bíróság neve alatt – az eredeti bíróságukon.³⁰ Bár ez a módszer kétségtelenül hatékony eszköz az ügyteher szétterítésére, súlyos aggályokat is felvet. Egyrészt, ez tartalmilag az ügyáthelyezés visszacsempézése (a bírákat ugyanis meghatározott ügyek tárgyalására rendelik ki), ezzel a peres feleket, illetve a vádlottat elvonják a törvényes bíróságától. Másrészt a pervesztes félnek, illetve az elítélt vádlottnak viselni kell azt az extra költséget, ami azzal merül fel, hogy más, az eredetileg illetékes bíróságnál jóval távolabb

²⁵ Ezért is aggasztó, hogy az új polgári eljárási tv. kodifikációjának során még nem készült átfogó felmérés arra nézve, hogy az ügyfeleknek mi a véleményük az új szabályozásról, miként viszonyulnak ahhoz, jogaik és jogos érdekeik érvényesítése egyre nehezebbé válik számukra.

²⁶ 1998. XIX. tv. a büntetőeljárásról (Be.) 279. § (4) bek.

²⁷ Be. 85. § (5) bek.

²⁸ Ez utóbbi a hatékony védelem elvét sértheti, mivel a helyettes nem feltétlenül tudja olyan szakszerűen ellátni a védelmet, mint a vádlott által meghatalmazott védő. Be. 50. § (1) bek. e) pont.

²⁹ Hack Péter előadása a Kúrián „Az ítéleti bizonyosságról” címmel 2015. szeptember 23-án megtartott konferencián. Ebben rámutatott, hogy az eljárás lényeges gyorsítására bizonyos ügyekben, meghatározott feltételek mellett az eddiginél sokkal több lehetőség van, a nagy horderejű ügyekben viszont az eljárási garanciák maximális érvényesítése elsődleges fontosságú kell, hogy maradjon. Azt már mi tesszük hozzá, hogy jelenlegi – a tárgyaló ügyek szempontjából alig differenciált – büntetőeljárási szabályozást nem lehet olyan rendelkezésekkel feljavítani, amelyekről „majd a gyakorlat eldönti”, hogy azok mikor alkalmazhatók. A „gyorsítható” eljárások körének törvényi meghatározása már csak garanciális szempontból is elvárható lenne, másrészt, mivel állampolgárok alapvető jogát és széles körét érinti, jogalkotói kompetenciába tartozik.

³⁰ „az Országos Bírósági Hivatal elnökének kirendelése alapján saját feladatok mellett a Fővárosi Ítéltábla 160 ügyét is befejezték a [Debreceni] [Í]téltáblán. Balla Lajos hozzátette: a kirendelés pedig folytatódik, hiszen 2015 szeptember 1. és 2016 augusztus 30. között a Debreceni Ítéltábla csőd- és felszámolási ügyek befejezésében segít be a Fővárosi Ítéltáblának.” Lásd birosag.hu/media/aktualis/szeleskoru-szakmai-kihivasoknak-kell-eleget-tenniuk-birosagoknak-sajtotajkoztato.

kell utazni (például tanúk útiköltsége).

E fenti jelenségekre tekintettel mondhatjuk, hogy komoly kockázatot jelent, ha a bíróságok és a jogrendszer egészének működése felett diszponálóz vezetők a minőségi követelmény érvényesítése előtt az időbeli hatékonyság javítására koncentrálnak. Természetesen érthető az olyan, számszerűsíthető eredmények elérésére való törekvés, amelyeket külső és belső fórumok előtt fel lehet mutatni, azonban a másik oldalon mérlegre kell tenni a bíróságokkal közvetlenül kapcsolatba kerülő állampolgárok személyes benyomásait, mely meghatározó faktora az egész igazságszolgáltatási rendszer iránti bizalomnak.

3. AZ ÍTÉLKEZÉS SZAKMAI SZÍNVONALA

3.1. A MINŐSÉGI ÍTÉLKEZÉS INDIKÁTORAI

Az elsősorban az időszerepben megnyilvánuló hatékonyság mérése viszonylag könnyen megoldható feladat. A bírói ítélezés minőségének objektív értékelése azonban az egyik legnagyobb kihívást jelentő feladat az igazságszolgáltatás belső irányítói és a bírósági rendszer állapotáért felelősséget viselő politikai vezetők számára. Egyrészt tiszteletben kell tartani a bíróságok szervezeti és a bíró személyes függetlenségét, másrészt nagyon nehéz egzakt módszerekkel értékelni egy olyan összetett és elmélyült gondolkodást igénylő szellemi műveltsorozatot, mint az ítélezés.³¹ A világ különböző jogrendszereiben ezért általában közvetett és vegyes (több indikátoron alapuló) értékelési metódust használnak.³² A következőkben a magyar bírósági rendszeren belül alkalmazott két módszert elemezzük. Az egyik az egyes bíróságok munkájának értékelésére szolgáló fellebbezési ráta, a másik pedig a bírák munkájának személyes értékelése.

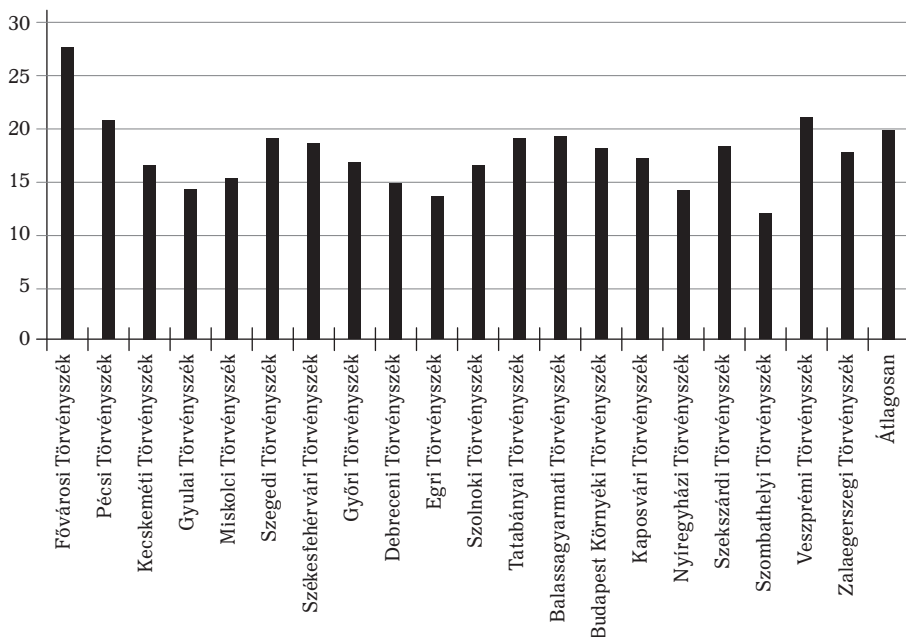
3.2. A FELLEBBEZÉSI ARÁNY NYILVÁNTARTÁSA ÉS KÖZZÉTÉTELE

Az OBH értékelési gyakorlatában az „ítélezés megalapozottsága” kifejezéssel utal a minőségi kérdésekre. 2012-től nyomon követhető, hogy az OBH figyeli a fellebbezések arányát. Ez az indikátor – a felmerülő számos gyakorlati probléma ellenére – azért tekinthető viszonylag megbízható indikátornak, mert nem a bírói szakma belső mércéit használja, hanem éppen a bíróság „felhasználóinak” értékelését veszi alapul, így az igazságszolgáltatási rendszer végső céljára reflektál. Amennyiben a bírósági eljárások érintettjei elégedettek, akkor nem lehet különösebb gond az ítélezés színvonalával. Tisztában vagyunk ugyanakkor azzal, hogy a jogorvoslat benyújtásának

³¹ A problémák rövid áttekintésére lásd BENCZE Mátyás – FICSOR Krisztina – KOVÁCS Ágnes: „Útkeresés az igazságszolgáltatás minőségéről” *Jogtudományi Közöny* 2015/9. 443–448.

³² Ilyen pl. az e téren „pilot”-nak számító finn Rovaniemi Quality Project (www.courtexcellence.com/~media/Microsites/Files/ICCE/QualityBenchmarksFinlandDetailszerk.ashx).

2. ábra. Az ítéletek elleni százalékos fellebbezési arány a járásbíróságokon civilisztikai ügyszakokban és a közigazgatási és munkaügyi bíróságokon 2014. I. félévében (OBH által közzétett tájékoztató elemzés)³³



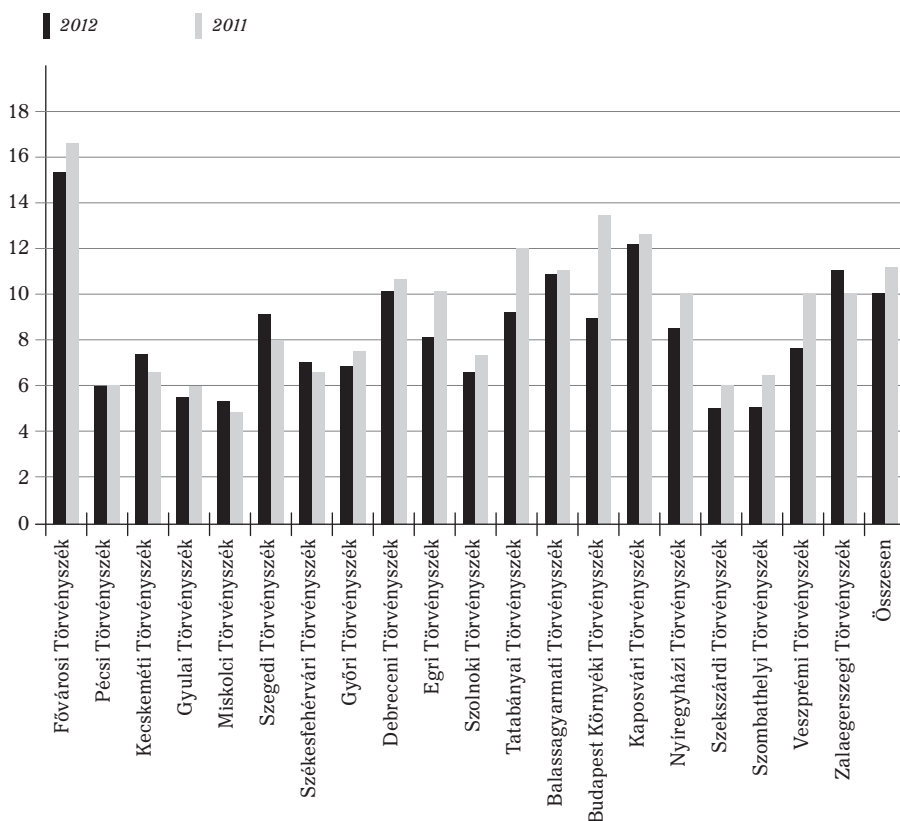
hiánya nem feltétlenül az ügyfél elégedettségét tükrözi. A fellebbezési hajlandóságot az elsőfokú ítélettel való elégedettségen túl befolyásolhatják a jogorvoslati eljárás költségei (nem csupán az anyagi vonzat, de a befektetett idő, energia, a függő helyzet miatti bizonytalanság stb.), és több más tényező. Ezért nem szabad elfelejtenünk, hogy a fellebbezési arány vizsgálata csak egy eleme lehet egy objektív indikátorokon alapuló minőségbiztosítási rendszernek.³⁴ Mindazonáltal, racionálisan gondolkodó eljárási résztvevőket feltételezve, statisztikailag valószínűbb, hogy az ítélettel való elégedettség jele a fellebbezés hiánya, mint a többi, egyébként szintén reális tényező.

A fellebbezési arányokat illetően megfelelő számú adattal csak a civilisztikai ügyek körében rendelkezünk. A nemzetközi összehasonlítás ezen a téren rendkívül problematikus lenne, mert a különböző jogrendszerek eltérő jogorvoslati szabályai eltorzíthatják a képet. A hazai adatok értelmezéséhez tudni kell, hogy amíg a 2011-es és 2012-es számok az összes eljárást befejező döntés elleni fellebbezések arányát tükrözik, addig a 2014-es ábra csak az ítéletekkel szembeni fellebbezéseket tartalmazza.

³³ Lásd birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/statisztikai_adatok/a_birosagi_ugyforgalom_2014_i._felev_150dpi.pdf.

³⁴ Nem véletlen, hogy az előző lj.-ben említett Rovaniemi Quality Project is a komplex minőségbiztosítási rendszer egyik indikátorának tekintette a fellebbezési arányt. A magunk részéről ezt a mutatót az elégedettséget illetően jóval megbízhatóbbnak tartjuk, mint a közvélemény-kutatások által mért lakossági percepciót.

3. ábra. Az eljárást befejező határozat elleni százalékos fellebbezési arány a városi bíróságokon (járásbíróságokon) polgári szakágban 2011-ben és 2012-ben (OBH által közzétett tájékoztató elemzés)³⁵

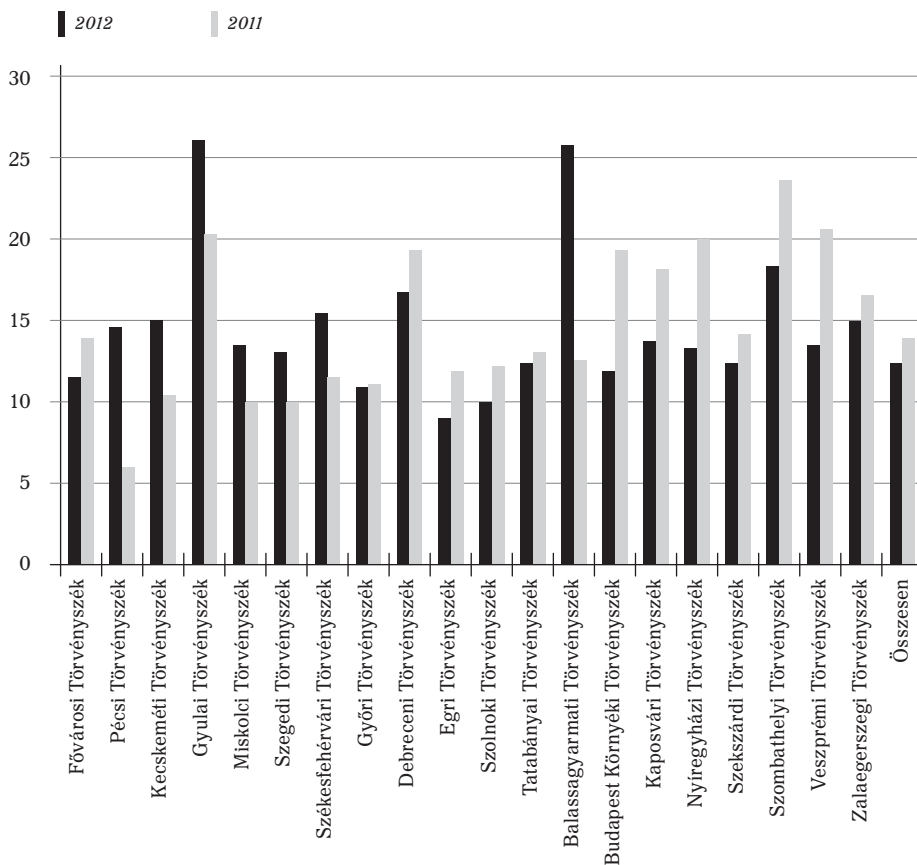


Ez a különbség magyarázza, hogy 2012-höz viszonyítva 2014-ben csaknem kétszeres a fellebbezések aránya (2013-ból sajnos nincs adatunk). Emellett a 2014-es diagram összesítve tartalmazza az összes nem-büntető (és nem szabálysértési) ügy fellebbezési arányát, 2011-ből és 2012-ből pedig csak üzszakonkénti bontásban volt hozzáférhető ez az adat.

A 2014-es adatokat tanulmányozva az tűnik szembe, hogy mennyire jelentős az ingadozás törvényszékeként. Megalapozott következtetést az okokra nézve akkor vonhatnák le, ha több évre visszamenőleg rendelkezésre állnának az adatok, de az a 2011-es és 2012-es adatokkal történő összevetésben is látszik, hogy vannak törvényszékek, amelyek területén tartósan magasabbak a fellebbezési arányok, mint mások esetében.

³⁵ A 3–5. ábrák forrása ugyanaz az elemzés: birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/media-lapszemle/stat-adatok/4_hosszu_elemzes_2012_kesz.pdf.

4. ábra. Az eljárást befejező határozat elleni százalékos fellebbezési arány a városi bíróságokon (járásbíróságokon) gazdasági szakágban 2011-ben és 2012-ben (OBH által közzétett tájékoztató elemzés)

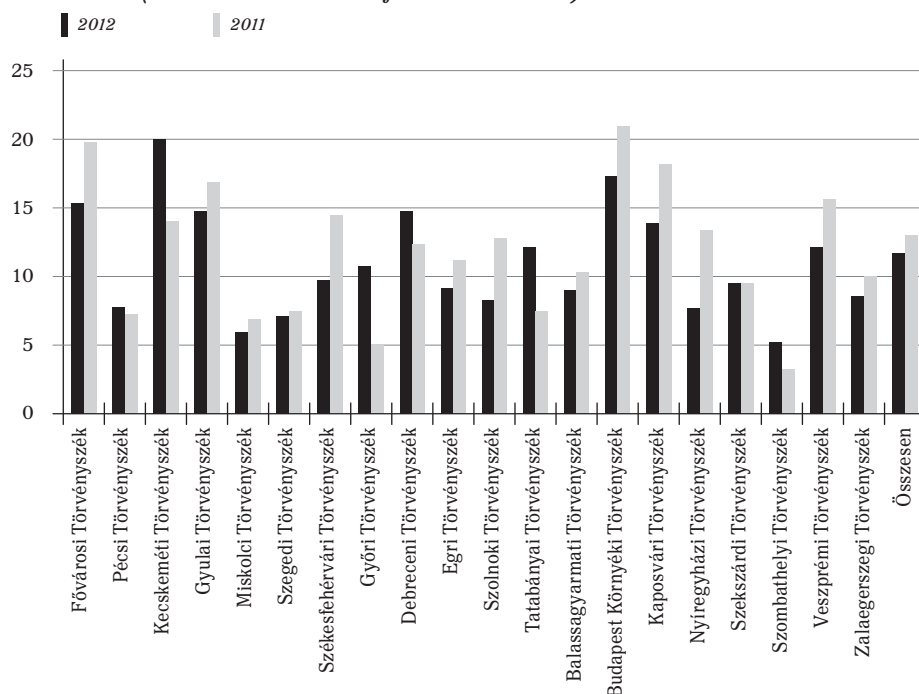


Az egyik tendencia az, hogy a Fővárosi Törvényszék területén működő járásbíróságoknak (kerületi bíróságoknak) szignifikánsan magas a fellebbezési aránya. Ennek a jelenségnek több oka lehet. Elképzelhető, hogy a nagyobb mértékben leterhelt bíróságokon kevesebb idő jut az ügyek alapos tárgyalására, ezért az ügyfelek elégedetlenebbek az ítéletekkel.³⁶ A főváros magas fellebbezési adatait az is indokolhatja, hogy arányaiban jóval több olyan ügy van ott folyamatban, amely mögött igen komoly anyagi vagy egyéb érdekek húzódnak meg, és a felek minden lehetőséget kihasználnak ezek érvényesítésére a magas fellebbezési illeték ellenére is.

Egy másik magyarázat az lehet, hogy a központi régió kívül a törvényszékeken viszonylag kevés számú másodfokú tanács működik egy-egy ügyszakban és ezek

³⁶ A központi régió aránytalanul nagy ügyterhelése évek óta probléma, erre az OBH elnökének éves jelentései is kitérnek. A helyzetet a legfrissebb, 2014-es beszámolóban is szerepel: birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obh/elnoki-beszamolok/elnoki_beszamolo_2014.pdf.

5. ábra. Az eljárást befejező határozat elleni százalékos fellebbezési arány a városi bíróságokon (járásbíróságokon) munkaügyi szakágban 2011-ben és 2012-ben (OBH által közzétett tájékoztató elemzés)



között könnyebben alakul ki egységes gyakorlat, melyhez a járásbírósági bírák is könnyebben tudnak igazodni. Ezért kevesebb lesz a sikeres fellebbezések száma, ami gyengítheti a peres felek fellebbezési hajlandóságát.³⁷

Ennek a magyarázatnak ellentmond az a másik, további vizsgálatra érdemes jelenség, hogy az egyes vidéki törvényszékek területén működő járásbíróságok között is elég jelentős a szórás a fellebbezési arányokat tekintve (a legmagasabb és a legalacsonyabb rátával rendelkező megye között 2014 első félévében közel 80%-os volt a különbség). Ez a helyzet jelen tudásunk szerint három okra vezethető vissza. Egyrészt elképzelhető, hogy vannak következetesen és kevésbé következetesen ítélkező másodfokú tanácsok. Ahol következetesebben működnek a fellebbezési tanácsok, ott a már fentebb említett ok miatt kevesebb a fellebbezések száma. A másik lehetséges ok pedig az, hogy valóban létezik színvonalbeli különbség az egyes járásbíróságok ítélkezési színvonalában, és a magasabb fellebbezési arány az ügyféli elégedetlenség egyik megnyilvánulása.

Végezetül, nem zárható ki, hogy a régióként eltérő hagyományok, a különböző konfliktusrendezési szokások, és a „pereskedési hajlam” szolgálhat magyarázatul. E hipotézis alátámasztásához azonban kiterjedt empirikus etnográfiai kutatásra lenne szükség.

³⁷ Természetesen általában nem a peres felek vannak tisztában a fellebbezések sikerességi arányaival, hanem az őket képviselő jogász.

3.3. A SZEMÉLYES ÉRTÉKELÉS EREDMÉNYE

Az ítélkezés minőségére másfelől abból következtethetünk, hogy az egyes bírák miként szerepelnek a bíróság belső teljesítményértékelési rendszerében. A hatályos törvény értelmében főszabály szerint a bírákat a kinevezésüktől számított első három év után értékelik, majd ha ezután határozatlan idejű kinevezést kapnak, akkor ezt követően három évvel, majd pedig nyolcévvente.³⁸

Az értékelés során az illetékes kollégiumvezetőnek (vagy az általa kijelölt bírónak) fel kell tárnia a bíró anyagi, eljárási és ügyviteli jogszabály-alkalmazási és tárgyalásvezetési gyakorlatát. A bíró éves tevékenységéről az ügyforgalmi és tevékenységi adatok, továbbá a másodfokú és a felülvizsgálati határozatok alapján kimutatást kell készíteni, melyet az értékelésénél figyelembe kell venni. Ezenkívül vizsgálni kell bizonyos számú, a bíró által jogerősen befejezett ügyet, és be kell szerezni a bíró ügyeiről a vizsgált időszakban készült tanácselnöki feljegyzéseket (a fellebbezéseket elbíráló fellebbviteli tanács elnöke által készített értékelés), valamint a szakterület szerint illetékes kollégiumvezető véleményét (ha nem azonos a vizsgálatot végző személlyel).³⁹

A bíró tevékenységét tehát közvetlen szakmai felettesei értékelik, akik személyesen is ismerik őt, és akiktől döntő mértékben függ szakmai előmenetele. Ez a helyzet felveti azt a problémát, hogy az egyébként részletesen meghatározott vizsgálati kritériumok mellett [8/2015 (XII. 12.) OBH] a vizsgálatot végzőnek a vizsgálandó bíróról alkotott személyes véleménye is szerepet kaphat az értékelésben. Az értékelés alanyát pedig arra ösztönzi, hogy az ítélkezési tevékenységét döntően az őt közvetlenül felülbíróló másodfokú tanács álláspontjához igazítsa (és nem a szakmai meggyőződéséhez és lelkiismeretéhez).

Ez az értékelési módszer könnyen a joggyakorlat széttagolódásához vezethet. Mivel az összes, járásbírói szintre érkező ügynek csupán töredéke kerül fel a Kúriára, az ügyek tömegében folytatott joggyakorlat irányát döntő mértékben az adott törvényszéken dolgozó bírák felfogása határozza meg. A vizsgálatot végző bíró is az értékelt bíró ügyeit elbíráló törvényszéki kollégiumban dolgozó bírák közül kerül ki, a bírói minősítés mechanizmusa ezért elősegítheti a törvényszékek gyakorlatának divergálását. Különösen igaz ez olyan ítélkezési kérdésekben, melyek tipikusan nem tárgyai kúriai felülvizsgálatnak (például az indokolásban foglalt érvek részletessége, alaposága vagy éppen a büntetés kiszabás).⁴⁰

Az elfogultság kizárása, és az országosan egységes jogalkalmazás érdekében az ítélkezési munka értékelését a tudományos publikációk színvonalának vizsgálatokor bevált rendszerben is lehetne végezni. A bíró által meghozott ítéletek értékelését így rá lehetne bízni más törvényszékeken tevékenykedő szakmailag elismert bírótársakra, akik anonimizált határozatok (esetleg ügyiratok) alapján mondanának véleményt a bíró munkájáról (ez természetesen nem váltaná ki a szakmai felettes tárgyalás-látogatását, de jól kiegészítené azt). Ilyen módon a bíró objektív értékelésén túl könnyebben

³⁸ A részletes szabályokra lásd a 2011. évi CLXII. tv. a bírák jogállásáról és javadalmazásáról (Bjt.) 68. §.

³⁹ A részletes szabályokat a Bjt. 71–77. §-ai tartalmazzák.

⁴⁰ Ez utóbbira lásd BADÓ Attila – BENCZE Máttyás: „Területi eltérések a büntetés kiszabási gyakorlat szigorúságát illetően Magyarországon 2003 és 2005 között” in FLECK Zoltán (szerk.): *Igazságszolgáltatás a tudomány tükrében* (ELTE Eötvös 2010) 125–147.

felszínre kerülhetnek a joggyakorlat országon belüli eltérései. Ez a fajta *blind peer-review* rendszer tudatosabbá tehetné az egész ítélkezést.

4. AZ ÍTÉLKEZÉS MINŐSÉGÉRE HATÓ SZEMÉLYI ÉS STRUKTURÁLIS TÉNYEZŐK

4.1. A BÍRÓI KAR SZEMÉLYI ÖSSZETÉTELE

A színvonalas ítélkezést önmagában a legjobb minőségbiztosítási rendszer sem képes garantálni, ha a bírák személyes kvalitásai nem megfelelőek. Az egyes bírák szakmai felkészültségét és a bírói erények gyakorlásának fokát viszont nem tudjuk mérni. Így csupán azokból az adatokból tudunk következtetéseket levonni, amelyek a bírák csoportjáról mondanak valamit. Ha azonban elfogadjuk azt a jogszociológiai alaptételt, hogy a bíró nem „légüres térben” ítélkezik, és rá is alkalmazhatók bizonyos szociológiai, szociálpszichológiai törvényszerűségek, akkor értékes lehet egy ilyen megközelítés is. Vizsgálható többek között, hogy milyen a bírák életkori megoszlása, a nemek aránya, vagyoni helyzete, illetve az, hogy egy adott társadalomban meglévő etnikai kisebbségek tagjai mennyire képviseltetik magukat a bírói testületben.⁴¹

A magyar bírói karra vonatkozóan kevés megbízható adatunk van. Az egyik ilyen az, hogy milyen a bírák életkori megoszlása. Ez azt mutatja, hogy 2012-ben az ügyek túlnyomó többségét tárgyaló helyi bírósági bírák több mint a fele viszonylag fiatal, tíz évnél kevesebb ítélkezési tapasztalattal rendelkezett (5. sz. táblázat). A bírói kötelező nyugdíjkorhatár hetven éves korról hatvankét éves korra történő leszállítása 2012. január 1. napjától növelte a rövidebb gyakorlattal rendelkező bírák arányát, annak minden következményével együtt.⁴² Általánosságban is megfogalmazhatjuk, hogy az ítélkezés színvonalát biztosan nem emeli, ha tapasztaltabb bírák jelentős része egyik napról a másikra eltűnik a rendszerből – különös tekintettel arra, hogy semmilyen kutatás és tapasztalat nem támasztotta alá: bármilyen területen is gyengébben teljesítettek volna a hatvankét–hetven éves kor közötti bírók, mint a fiatalabbak.

5. táblázat. *Bírák gyakorlati idő szerinti megoszlása Magyarországon*

	0–10 év (összesen)	10 év felett (összesen)	0–10 (járásbíróóságokon)	10 év felett (járásbíróóságokon)
2012	1009	1758	842	831
2013	990	1817	n/a	n/a
2014	1087	1728	n/a	n/a

Forrás: Saját összeállítás az OBH éves jelentései alapján

⁴¹ Az Egyesült Államokban pl. minden szövetségi bíróról számon tartják a nemét, rasszát és etnikai hovatartozását, továbbá azt, hogy melyik egyetemen végzett, így ott bőséges mennyiségű adat áll rendelkezésre a szociológiai elemzésekhez. Lásd www.fjc.gov/public/home.nsf/hisj. Ezekre az adatokra támaszkodva fejtette ki a feminista jogelmélet azt a kritikáját, amely szerint a bírói gyakorlat (és így az egész jogrendszer is) a fehér, középosztálybeli férfiak értékfelfogását és szemléletét tükrözi, amely súlyos hátrányt jelent a nők számára.

⁴² Hivatalos források szerint ez az intézkedés összesen 276 bírót érintett a közel 3000 fős bírói karból (www.mabie.hu/node/1147).

További veszély, hogy a bírák jelenlegi karrierlehetőségei kimondva vagy kimondatlanul, de mindenképpen arra ösztönzik a jó képességű és ambiciózus bírókat, hogy a bírósági hierarchia minél magasabb fokára jussanak. A járásbíróságok működésébe ezért rendszerszinten kódolva van, hogy mindig jelentős számú rövid gyakorlattal rendelkező bíró fog ítélezni,⁴³ akiknek egyedül kell megküzdeni a tényállás megállapításának, a pervezetésnek és az elsődleges jogszabály-értelmezésnek a gondjaival. Ehhez képest a felsőbb szinteken dolgozó bírák már csak nagyon szűk körben, vagy egyáltalán nem működnek ténybírósként, tulajdonképpen az alacsonyabb szinten ítélező bíró munkájának ellenőrzését végzik.

A kevés gyakorlattal rendelkező ítélező járásbírókra további teherként nehezedik, hogy egyre bonyolultabb és egyre specializáltabb világban élünk, ami a bíróság elé kerülő ügyek összetételében is tükröződik. A modern igazságszolgáltatási struktúra kialakulásakor (a 19. században) egy-egy tipikus bírósági ügy megítéléséhez elegendő volt a megfelelő jogász szakismeret, és az általános élettapasztalat. Manapság viszont rendkívül sok olyan jogi probléma jut el a bíróságra, amely tényállásának megértéséhez, vagy a felelősség megállapításához speciális (például közgazdasági, pénzügyi, számviteli, számítástechnikai) ismeret volna szükséges. A bírák ezekkel általában nem rendelkeznek és az eljárásjogunk sem ismeri azokat az intézményeket és eljárásokat, amelyek segíthetnék a bíró munkáját (a bíró ugyan most is kirendelhet szakértőt, azonban gyakran már a szakértőhöz intézendő kérdések feltételéhez is kellene a megfelelő szaktudás). Ezért a szisztéma velejárója, hogy a nagy volumenű bonyolult ügyek sokáig húzódnak és gyakran születik ellentétes határozat a bírósági hierarchia különböző szintjein, amely egy külső szemlélő számára nehezen magyarázható.⁴⁴ Ez a probléma természetesen nemcsak Magyarországon jelentkezik, azonban nálunk is számolni kell a következményekkel.

A helyzetet hazánkban súlyosbítja, hogy a járásbíróson tárgyaló bírónak gyakorlatilag egyes bíróként kell eljárnia, míg főszabály szerint csupán a másodfokon és harmadfokon eljáró bíróságok ítéleznek szakszabályból álló tanácsokban. Az elsőfokú eljárás fentebb említett sajátosságai miatt azonban éppen az alacsonyabb szinten eljáró egyes bírónak kell párhuzamosan több dologra koncentrálnia, míg a másod-, harmadfokú elbírálás kevésbé energiaigényes, a fellebbezés iránya általában kijelöli a vizsgálódások fókuszát is. Minderre tekintettel pazarlásának tűnik, hogy a bírósági szervezetrendszerért és az eljárási szabályokért felelős szakmai és politikai apparátus fenntartja a jelenlegi struktúrát.

A probléma ésszerűbb megoldása lehetne, ha az első fokon eljáró bíróságok ítélenének két vagy három szakszabályból álló tanácsban, így a munkateher is megoszlna közöttük, és kisebb lenne a kockázata annak, hogy a bíró valamit „elnézzen”, viszont nagyobb lenne az esélye annak, hogy a fellebbviteli bíróság helybenhagyja az elsőfokú döntést, illetve a fellebbezések száma is csökkenne. Ezért a másod- és harmadfo-

⁴³ Lásd birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obh/elnoke-beszamolok/obhe_beszamolo_2012_ifelev_teljes.pdf.

⁴⁴ A társadalmi technikai változások által generált ítélezési kihívásokról bővebben lásd BENCZE Máttyás: „A jogalkalmazási folyamat szociológiai vizsgálata” in BENCZE Máttyás – VINNAI Edina (szerk.): *Jogszociológiai előadások* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 2012) 32.

kon eljáró bíróságokon kisebb bírói létszám is elegendő lenne, és a joggyakorlat egy-
eségesítése is hatékonyabbá válhatna.⁴⁵

Ehhez a kérdéskörhöz kapcsolódik magának a karrierbíráskodásnak az intézménye is. A magyar bírósági szisztémában valaki úgy válhat bíróvá, sőt a bíróvá válás tipikus módja is az, hogy a bíróságon kezd el fogalmazóként, majd titkárként dolgozni, és itt várja be, amíg eljön a kinevezés.⁴⁶ Nem követelmény, hogy legalább pár hónapra más jogász szakmában (például ügyvéd mellett, vagy más jogalkalmazó szervnél) is gyakorlatot szerezzen. Ugyanakkor több volt bíró, jelenlegi ügyvéd beszámol arról, hogy ha visszakerülne a bírói székbe, teljesen másképp látna bizonyos eseteket, mert rendelkezik azzal a tapasztalattal, amely elől korábban bíróként el volt zárva. Erre tekintettel nem tartanánk eleve elvetendőnek azt a megoldást, amely előírná a leendő bírák számára, hogy a kinevezés előtt töltsenek el bizonyos időt más jogász pályákon (leginkább ügyvédként).⁴⁷

A bírói gyakorlatban töltött idő hossza mellett a másik rendelkezésünkre álló empirikus adat, amely a bírói kar összetételét jellemzi, a nemek arányára vonatkozik. A rendszerváltás előtt a pálya egyik fő problémájának azt tartották, hogy elnőiesedett. Ennek egyik oka a jövedelmezőbb, ugyanakkor hektikus ügyvédi munkához képest a bírói hivatásban rejlő kiszámíthatóság volt. Így sok olyan nő részesítette előnyben a bírósági munkát, akik a szakmai kihívást jelentő munka mellett a családot sem kívánták elhanyagolni. A '90-es évektől ez a helyzet valamelyest változott, de jelenleg is megfigyelhető a pályán a női nem dominanciája. A helyi és a megyei bíróságokon dolgozó bírák majdnem 70%-a nő (az adatok szerint évek óta 68–70% körüli).⁴⁸ Ez az arány azért érdekes, mert lényeges különbségek lehetnek egy férfi és egy nő szemléletmódja között egyes, a nemi szerepekkel összefüggő esetek megítélésében.⁴⁹

Az ítélezésre indirekt módon ható tényező lehet a bírák anyagi helyzete, és a kulturális tőkével való ellátottsága. Magyarországon a rendszerváltás óta nem készült felmérés arról, hogy a bírói kar tagjai milyen társadalmi csoportokból rekrutálódtak. Ha a magyar bírák társadalmi hátterét vonjuk vizsgálódási körünkbe, akkor éppen ezért kevés forrás áll a rendelkezésünkre. Talán az empirikus vizsgálatok hiányának is tulajdonítható, hogy a bírák politikai nézeteit illetően – különösebb ténybeli alátámasztás

⁴⁵ Részletesebben lásd BENCZE (10. l.) 6-7.

⁴⁶ LAMM Vanda – FLECK Zoltán: „Az igazságszolgáltatás újabb 10 éve – Mit akart és mit ért el az igazságszolgáltatási reform?” in BANCZEROWSKI Januszné [et al.] (szerk.): *Stratégiai Kutatások 2007-2008* (Budapest: Miniszterelnöki Hivatal – MTA 2008), mta.hu/fileadmin/2008/11/17-igzasagszolg.pdf.

⁴⁷ Németországban pl. a bírói munkakör betöltésére jogosító „második államvizsgát” megelőzően a jelölt köteles bizonyos időszakot más, tradicionális jogász pályákat képviselő intézményeknél gyakorlatként eltölteni. Lásd NAGY Zsolt: Korunk jogászképzési rendszerei *Jogelméleti Szemle* 2005/1, jesz.ajk.elte.hu/nagy21.html#_ftn28.

⁴⁸ A 2014-es BH elnöki beszámoló szerint 68% volt a nők aránya a bírák között (birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obh/elnoki-beszamolok/elnoki_beszamolo_2014.pdf). Sajnos, az egyes bírósági szintekre és ügyszakokra lebontva nem tartalmazta a nemek arányát.

⁴⁹ Lásd a 41. l.-et. Egy pszichológus szakértő szóbeli közlése szerint azonban a cezúra máshol húzódik: házassági perekben inkább gyerek nélküli és a gyereket nevelő bírók ítélezési gyakorlata között látszik különbség. A gyerektelen bíróknak nincs rögzült véleményük arról, hogyan kell gyereket nevelni, nyitottabbak különféle nevelési módszerekre, társadalmi-anyagi helyzetben lévő személyek eltérő gyereknevelési szokásaira.

nélkül – néhány évvel ezelőtt két, egymással élesen szembenálló álláspont is megfogalmazódott. Pokol Béla azt írja, hogy a magyar bírói kar többsége szociálliberális beállítódású,⁵⁰ míg Tamás Gáspár Miklós szerint a bírák jelentős része szélsőségesen jobboldali nézeteket vall.⁵¹

A társadalmi státuszt döntő módon meghatározó anyagi helyzetéről a bírói kart illető felmérés Magyarországon nem készült. Egy törvényi előírás értelmében⁵² minden bírónak kell tenni vagyonynyilatkozatot, azonban ez nem nyilvános. Az egyetlen mutató, amelyből megítélhetjük a bírák anyagi kondícióit, az a bírák javadalmazása. Általánosságban elmondható, hogy a rendszerváltás előtt a bírói kar Magyarországon alulfizetett volt. A helyzet javítására először 1992-ben tettek lépéseket, majd a bírói illetményt tovább emelte az 1997-es igazságszolgáltatási reform.⁵³ A következő nagy ugrást pedig a 2003-ban két lépcsőben végrehajtott több mint 50%-os illetményemelés jelentette.⁵⁴ Ezzel a magyar bírói kar a 2004. május 1-én az Európai Unióhoz történő csatlakozás időpontjában az új tagállamok között már viszonylag előkelő helyen szerepelt a javadalmazást illetően.⁵⁵ A bírák jövedelme természetesen még így sem érte el a nevesebb ügyvédek keresetét, azonban a biztos és más állami alkalmazottakhoz képest jelentős mértékű jövedelem immár megfelelő egzisztenciát biztosított.

Az elmúlt tíz évben azonban összesen csupán 11,72%-kal nőtt a bírói alapilletmény.⁵⁶ 2015-ben a bírói hierarchia legalacsonyabb szintjére beosztott kezdő bíró bruttó illetménye 430 760 forint, amely a legmagasabb fizetési fokozatot elérve (amennyiben nem kap vezetői vagy címpótlékot, illetve nem kerül magasabb szintű bíróságra) a karrierje végére 724 460 forint lesz. Érdekes ezekkel a számokkal összevetni az egyetemi végzettséggel rendelkező foglalkoztatottak 2014-re vetített bruttó átlagkeresetét, amely 372 942 forint.⁵⁷ Nem véletlen, hogy a CEPEJ 2012-es adatok alapján készült rangsorában a magyar bruttó bírói átlagkereset az utolsó előtti az uniós tagállamok között.⁵⁸

A kezdő bírói fizetés tehát nem tekinthető túlságosan vonzóknak más pályákkal összevetve. További, nem elhanyagolható negatív körülmény, hogy bírói kinevezést leghamarabb csak harminc éves kora után kaphat valaki, így az egyetem elvégzése után 5–7 évig vagy még tovább a kezdő bírónál is kevesebb jövedelemmel kell beérni.

A kedvezőtlen fizetési helyzet két kockázati tényezőt is magában rejt. Az egyik a kontraszelekció veszélye: a közhatalom gyakorlását jelentő felelősségteljes, komoly szellemi kihívást jelentő ítélkezési munka azt igényelné, hogy a legkiválóbbak válasszák a bírói pályát. Ilyen fizetési feltételek mellett azonban a bírói hivatás egyre

⁵⁰ POKOL Béla: *A bírói hatalom* (Budapest: Századvég 2003) 46.

⁵¹ Lásd www.magyarhirnap.hu/Archivum_cikk.php?cikk=74888&archiv=1&next=20.

⁵² Bjt. 197. §.

⁵³ Lásd BADÓ Attila – BÓKA János: *Európa kapujában* (Miskolc: Bibor 2002) 162.

⁵⁴ Lásd 24.hu/belfold/2002/10/09/megegyezes_szuletett_biroi_fizeteseke/.

⁵⁵ A volt „keleti blokk” újonnan csatlakozott országai közül csupán Szlovéniában volt magasabb a bruttó bírói átlagbér. Lásd wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ%282006%29Evaluation&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6.

⁵⁶ Lásd www.mabie.hu/sites/mabie.hu/files/letp%C3%A1lya%20I-II.r%C3%A9sz-1.pdf. 17.

⁵⁷ Lásd nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=afsz_stat_egyeni_berek_2014.

⁵⁸ Lásd www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf.

kevésbé lesz vonzó, főként az országnak azon részein, ahol a diplomás átlagjövedelmek egyébként is magasabbak (az ország központi régiója, Nyugat-Dunántúl).

A másik súlyos veszély, hogy megnövekszik a korrupciós kockázat. Egy alulfizetett, de adott esetben nagy horderejű ügyben döntő bírót olyan eljárásokban, amelyekben a klasszikus eljárási és szervezeti megoldások (a tárgyalás nyilvánossága, kontradiktórius eljárás, jogorvoslati rendszer, társas bíráskodás) nem, vagy csak korlátozottan érvényesülnek (cégeljárás, előzetes letartóztatás meghosszabbítása és felülvizsgálata, felszámolási ügyek stb.), leginkább csupán a személyes tisztessége védi az illegitim befolyásolási kísérletektől. Egy felelős jogalkotónak azonban arra kellene törekedni, hogy minden ésszerű eszközzel csökkentse az esélyét a korrupciónak. Ennek egyik oldala a bírói hivatáshoz és felelősséghez méltó fizetés lenne.

Nyilvánvalóan nem lehet közvetlen összefüggést felállítani, de elgondolkodtató, hogy 2011 és 2013 között három bíró ellen indult büntetőeljárás vesztegetés miatt. Eddig egy esetben született felelősséget megállapító jogerős ítélet.⁵⁹

4.2. BÍRÓVÁ VÁLÁS, BÍRÓI ELŐMENETEL

Az ítékezés „emberi tényezőjének” alakulásában kulcsszerepet játszik a bírák kiválasztási és előmeneteli rendszere. Evidens, hogy a bírói pozíció elnyerésének és a feljebb lépésnek a módja alapvető hatással lehet az ítékezés minőségére. Ennek jelentőségét a témára fókuszáló szakirodalmi források bősége is igazolja.⁶⁰

A közhivatalok betöltésének számunkra releváns két útja a nepotista és a meritokratikus. Talán nem kell külön részletezni, hogy a két eltérő válogatási szisztéma miként hat az általunk vizsgált követelményre.

Amint már említettük, a bíróvá válás tipikus útja, hogy valaki fogalmazóként kezd a bíróságon dolgozni. Az 1997-es bírósági reformot megelőzően hagyományosan a bírósági vezetők lényegében saját diszkrecionális döntésük alapján vették fel a fogalmazókat a jelentkezők közül. A bírói önkormányzat létrejöttével továbbra is fennmaradt az érdem alapú rekrutációt jelentősen torzító nepotista felvételi rendszer. A törvényhozás a bíróságok igazgatását anélkül adta a bírák kezébe, hogy a szelekciós mechanizmusra vonatkozó részletes jogszabályokkal ellensúlyozta volna a „kapcsolati tőke” érvényesítésének tradicionális módjait a szelekció területén. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács működését egészen annak 2011-es megszüntetéséig végig kísérte a fogalmazói felvételekkel, bírói kinevezésekkel kapcsolatos kritika, mely nem is feltétlenül tük-

⁵⁹ Lásd a 2011–2013-as évek OBH elnöki beszámolóit: birosag.hu/obh/elnoki-beszamolok/fel-eves-eves-beszamolok.

⁶⁰ Néhány példa: Attila BADÓ: „Fair Selection of Judges in a Modern Democracy” in uő. (szerk.): *Fair Trial and Judicial Independence. Hungarian Perspectives* (Heidelberg – New York – Dordrecht – London: Springer – Cham 2013) 248; Glenn R. WINTERS: „Selection of Judges. A Historical Introduction” *Texas Law Review* 1965/44. 1081–1085; Michael J. MORAN: „Impartiality in Judicial Appointments: An Absent Concept?” *Trinity College Law Review* 2007/5. 5–20; Larry T. ASPIN – William HALL: „Retention Elections and Judicial Behavior” *Judicature* 1994/77. 306–312; Doris Marie PROVINE: „Courts in the Political Process in France” in Herbert JAKOB [et al.]: *Courts, Law and Politics In Comparative Perspective* (New Haven: Yale University Press 1996) 177–249.

rözte a végzett jogászok valós elégedetlenségét. Az elégedetlenség kifejeződésének talán leghathatósabb formája az EU-csatlakozást megelőzően az Európai Bizottság által készített monitoringjelentés volt.⁶¹ Az OIT leginkább ennek hatására tett lépéseket annak érdekében, hogy a kritikákra reagáljon, ám az ilyen kezdeményezések a gyakorlatban csak felemás módon érvényesültek. Ilyen lépésnek számított az, amikor a fogalmazói felvételnél kötelezővé tették a pályázatát, amit addig meglehetősen abszurd módon nem minden megyében alkalmaztak, és kidolgozták az egységes, országos fogalmazó felvételi versenyvizsgarendszert.⁶² Ezt a kezdeményezést (amit törvényi szabályozás is követett)⁶³ azzal a furcsasággal alakították ki, hogy a megyei bírósági vezetőknek a versenyvizsga eredményét a felvételnél nem kell figyelembe venniük. Így továbbra is megmaradt a bírónak a legfontosabb stációjánál a bírósági vezetők joga ahhoz, hogy a kiválasztásban központi szerepet játszanak.

Ez a máig működő versenyvizsgarendszer hiányossága ellenére is egy alapjaiban meritokratikus bírói szelekció kialakítása irányába tett fontos lépésnek számít. A leginkább külső nyomásra megreformált felvételi rendszer „kiskapuinak” megszüntetése egy objektív kritériumrendszer érvényesülését biztosíthatná a szakbírák utánpótlásánál.

Számolnunk kell azonban egy viszonylag újabb tendenciával, amely azt jelzi, hogy a fogalmazói versenyvizsga megkerülhető. Ennek lényege az, hogy a kezdő jogász a bíróságra nem fogalmazóként kerül be, hanem jogi végzettséggel rendelkező bírósági ügyintézőként. A bírósági ügyintézők felvétele esetében nincs versenyvizsga, a bírósági vezetőn múlik, hogy kit vesz fel. A felvett személy ügyintézőként tölti el a szakvizsgálathoz szükséges gyakorlati időt, és a szakvizsga után ugyanúgy titkári kinevezést kaphat, mint a szakvizsgázott fogalmazó, és ugyanolyan esélyekkel pályázhat azután bírói tisztségre. Az OBH hivatalos tájékoztatása alapján jelenleg 84 fő dolgozik a bíróságokon jogász végzettséggel ügyintézőként. Ez több mint egyharmada a 2014. évi tényleges fogalmazói létszámnak (2. sz. táblázat). Az is érdekes adat, hogy éppen 84 fogalmazói státusz viszont nincs betöltve (2. sz. táblázat). Lehet, hogy az egyezés csupán véletlen, de magától kínálkozik az a magyarázat is, hogy valójában státusz „átcsoportosítás” történt a két alkalmazotti kör között. Ebben a folyamatban esetleg az is szerepet játszhat, hogy az egyetemi végzettségű bírósági ügyintéző fizetése az első szolgálatban töltött év után akár 7%-kal is magasabb lehet, mint a fogalmazói illetmény,⁶⁴ illetve elképzelhető, bár nem túl valószínű, hogy valaki jogász végzettsége ellenére megelégszik bírósági ügyintézői karrierrel. Ezek a lehetséges magyarázatok azonban nem változtatnak azon, hogy az intézményes lehetőség megnyílt a meritokratikus rendszer háttérbe szorítására.

Amennyiben megvizsgáljuk a bírói pályázatoknál alkalmazott eljárást, azt látjuk, hogy a korábbi – szubjektív értékelésnek tág teret biztosító – kinevezési metódus-

⁶¹ *Comprehensive monitoring report on Hungary's preparations for membership*, 2003. Lásd *ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_hu_final_en.pdf*.

⁶² 2007. évi 5. sz. OIT-szabályzat a bírósági fogalmazók felvételi versenyvizsgájának részletes szabályairól.

⁶³ *2007. évi XXV. tv. a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, valamint az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról*.

⁶⁴ *1997. évi LXVIII. tv. az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról*, 98. § (2) bek. és 99. § (1) bek.

sal szemben mára egy jól szabályozott, érdem alapú szelekciós rendszer került kialakításra. Ennek az alapjait még az *1997. évi, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló LXVII. tv.* 2010-es módosítása teremtette meg,⁶⁵ amit a Bjt. fejlesztett tovább. Ennek lényegi tartalmi elemeit a 7/2011. (III. 4.) KIM rendelet, és az 1/2012. (X.15.) OBT ajánlás pontosította, ami a bírói állásra pályázók szakmai tevékenységét egy előre meghatározott objektív kritériumrendszer szerint értékeli. Így pontszámmal jutalmazza a joggyakorlat időtartamát, annak ideje alatt született fogalmazói, titkári értékelések eredményét, a szakvizsga eredményét, az esetleges szakjogászi, vagy munkakörhöz kapcsolódó másoddiplomát, a nyelvvizsgát. Ugyancsak pontot ér a tudományos teljesítmény, ami alatt a tudományos fokozat megszerzése, és a tudományos tárgyú publikációk értendők. Értékelik az oktató tevékenységet, és azt is, ha valaki jogszabálytervezetek véleményezésében, vagy előkészítésében közreműködött. Az értékelés leginkább szubjektív elemének a bírói állásra pályázó meghallgatása számít, amikor az adott bíróságon felálló bírói tanács bizonyos keretek között egyedi szempontok szerint is befolyásolhatja a rangsor kialakítását. Ezt a rangsort némileg módosíthatják az igazgatási vezetők, végső soron az OBH elnöke, akik az első három helyre rangsorolt személyek között indoklási kötelezettség mellett válogathatnak. (Az OBH jogköreit a legmagasabb döntéshozatali fórum, a Kúria esetén a Kúria elnöke gyakorolja.)⁶⁶

Nem létezik olyan, objektivitásra törekvő, esélyegyenlőséget tiszteletben tartó értékelési szempontrendszer, ami mindenki egyetértésével találkozhatna. Kétségbe lehet vonni a példának okáért a tudományos teljesítmény szerepét az elbírálásnál. Bírósági vezetők részéről többször elhangzó kritika, hogy a hosszú évek óta bíróságon dolgozó, már tapasztalatot szerzett és szakmai felettesei által is elismert bírósági titkár kevesebb pontot szerezhet a jogszabály szerint, mint az a külső jelentkező, akinek semmilyen bírósági tapasztalata nincs, viszont nyelvismerettel rendelkezik és számottevő tudományos teljesítményt tud felmutatni (PhD-fokozat, szakkikkek, külföldi tanulmányút).⁶⁷

Mindazonáltal, egy kívülről jött pályázónak továbbra sincs könnyű dolga még viszonylag komoly tudományos múlt ellenére sem.⁶⁸ A számok azt mutatják, hogy 2012 és 2014 között, három év alatt a bíró kinevezettek kevesebb mint 7%-a érkezett a bíróságokon kívülről. Ennek oka – amellett, hogy a jelentkezők szakmai összetételét nem ismerjük – az is lehet, hogy a pontrendszer magasra értékeli a bírósági titkárként nyújtott teljesítményt, illetve jól pontozza a bírósági dolgozóként könnyebben elérhető eredményeket (kiváló vagy jeles szakvizsga, szakjogászi végzettség) és emellett az adható „szubjektív” pontokkal „fel lehet hozni” a belső jelentkezőt (a maximálisan adható összes pont 15%-a a pályázó meghallgatásának eredményéből adódik).

⁶⁵ *2010. évi CLXXXIII tv. egyes törvényeknek a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló módosításáról* 54. § (2).

⁶⁶ Bjt. 19. §.

⁶⁷ Lásd birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obt_dokumentumok/osszefoglalo_20120618.pdf.

⁶⁸ Az OBH elnöke éves beszámolójának adatai (birosag.hu/obh/elnoke-beszamolok/feleves-eves-beszamolok). A kívülről érkezettek aránya idővel egyre kisebbé vált. 2012-ben (a kényszernyugdíjazások miatti „bíróhiányos” évben) 9,5%, 2013-ban 7%, míg 2014-ben már csak 1,5% volt a részesedésük.

A pályázók szemszögéből nézve azonban egy ilyen rendszer legfőbb értéke annak tartóssága, kiszámíthatósága lehet. Egy ilyen versenyre készülni lehet. (Készülni, kis-sé homályosabb módon, egy tisztán nepotista rendszerre is lehet, ám az véleményünk szerint legkevesbé sem a minőségi követelményeknek megfelelő hatékony bírói munkát szolgálja).

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a bírói pályázat előtt állók között éles verseny indult, és a minél magasabb pontszámok elérése a szakmai munka minőségi javítása mellett nyelvtanulásra, vagy éppen tudományos aktivitásra sarkallja a bíróságokon dolgozó jogászokat.⁶⁹ Egyértelműen pozitív fejleményként értékelhető e rendszer bevezetése egy karrier-bírói rendszerben, legfőképpen akkor, ha a magyar tradíciók a kiválasztásnál addig a minőségi követelmények mellett, vagy időnként helyett a jelöltek alkalmazkodóképességére, konformitás szintjére, és kapcsolati tőkéjének erősségére helyezték a hangsúlyt.

A járásbírói szint feletti bíróságra történő előrelépés esetében a ponttáblázat annyival egészül ki, hogy az összes megszerezhető pontszám 13%-át a felsőbb szintű bíróság érintett kollégiumának véleménye alapján szerezheti meg a pályázó. Ez a rendszer elsősorban a felettes bíróság által már „kiszemelt” jelölt esélyét javítja. A bírói tanács véleményével együtt a maximális pont egynegyedét így a kollégák véleménye alapján kaphatja meg. Mivel a maximális pontszámot viszonylag kevesen érhetik el, ezért a szubjektív pontok jelentősége a 25%-os aránytól is jelentősebb. A felsőbb bírói szintek esetében nem tudunk olyan helyzetről, amikor nem az adott bíróság szakmai vezetése által alkalmasnak tartott jelölt lett volna a befutó.

A kollégák véleményét súlyozottan figyelembe vevő, de alapvetően meritokratiikus rendszer megkerülésének azonban marad egy módja: nevezetesen az, hogy az OBH elnöke nem teljesen konkrétan körülírt feltételek mellett nyilváníthat eredménytelennek egy pályázatot akkor is, ha annak alapján találtak alkalmas jelöltet [2013. évi CCXLIII. évi tv. 12. § (3)].⁷⁰ A veszély nem csupán elméleti jellegű. A közelmúlt médianyilvánosságot kapott eseménye volt, hogy a Szombathelyi Törvényszéken működő bírói tanács kollektíven lemondott, mivel az OBH elnöke eredménytelenül nyilvánított egy bírói álláspályázatot, és a kiírt polgári bírói státuszt közigazgatási és munkaügyi bírósági bírói álláshelyé alakította.⁷¹ Arra a kérdésre, hogy milyen veszélyt is rejt magában egy ilyen lépés, a következő részben válaszolunk.

4.3. A BÍRÓSÁGI VEZETŐK KIVÁLASZTÁSA

A magyar bírák szelekcióját a rendszerváltás óta napjainkig az érdem alapú és nepotikus elemek keveredése határozta meg, és sporadikusan, elsősorban a magasabb szintű igazgatási vezetők kinevezésénél játszhattak csupán szerepet pártpolitikai szem-

⁶⁹ Lásd BENCZE (10. l.) 3.

⁷⁰ Részletesen elemzi a visszaélési lehetőséget SÓLYOM Péter: „Velencei Bizottság kontra Alkotmánybíróság. A bírósági törvények alkotmányos felülvizsgálata” *Jogesetek Magyarázata* 2014/2. 25-26.

⁷¹ Lásd blog.atlatszo.hu/2015/09/tiltakozo-talarosok-lemondott-a-vas-megyei-biroi-tanacs/.

pontok.⁷² Amíg minisztériumi igazgatás létezett Magyarországon (1997-ig), gyakran látványos módon,⁷³ az Országos Igazságszolgáltatási Tanács működési ideje alatt (1997–2011) pedig csupán a bírósági igazgatási vezetők erőteljes kontrollja mellett kerülhetett sor ilyen típusú befolyásra.

A 2010-ben kétharmados többséget szerzett kormányzó politikai erő 2011-ben alakította át az igazságszolgáltatás központi igazgatását.⁷⁴ A hazai kritikusok és nemzetközi szervezetek ezt olyan hatalomkoncentrációs lépésként értékelték, amely a bírói függetlenség sérelmének reális lehetőségét teremti meg.⁷⁵ Az érvelésben a bírák, de még inkább a bírósági adminisztratív vezetők kinevezésének gyakorlata kapott hangsúlyos szerepet. Ez mindenekelőtt az OBH elnökének szokatlanul hosszú megbízatását és a bírósági elnökök kinevezési módját sérelmezte. Ez utóbbi esetben az Országos Bírósági Hivatal elnökének kompetenciái alapozták meg azt a félelmet, hogy valójában egy kormányhoz lojális bírói vezető réteg kialakítása vezérelte a reformot. Amennyiben a parlamenti kétharmados többséggel rendelkező kormánypártok által megválasztott, a kormányfőhöz lojális elnök dönthet ténylegesen a bírósági vezetői pályázatokról, akkor a reformot ellenzők szerint egy bírói függetlenséget veszélyeztető kormányhoz, vagy meghatározott párthoz hű bírósági vezető réteg alakulhat ki, mely számos eszközzel befolyásolhatja az ítélkezést. Történhet ez akkor is, ha az *Alaptörvény* alapján a bíróságok és annak igazgatási vezetése szervezetileg teljesen elkülönül a többi hatalmi ágtól.

E félelmet a bírák korai nyugdíjazásának már említett elrendelése 2011-ben megalapozta.⁷⁶ A bírák nyugdíjkorhatárát hetvenről váratlanul hatvankét évre csökkentő törvényi rendelkezés indoklását (például a fiatal jogászok könnyebb munkához jutása) még valószínűleg a kormányzat elkötelezett hívei sem vették komolyan. Sokkal inkább fogadhatták el azt a tényekkel alá nem támasztott, és hivatalosan ki nem mondott feltételezést, hogy az érintett korosztály bírái pártállásukat tekintve inkább baloldali elkötelezettségűnek számítanak, ezért eltávolításuk szükségszerű. Az elmaradt rendszerváltás elméletéből, és a kormány forradalmi retorikájából ez a magyarázat egyébként is logikusnak tűnt. Az AB is alkotmányellenesnek ítélte a kényszernyugdíjazást,⁷⁷ de végül az Európai Bíróság ítélete kellett az új, az Európai Bizottság számára is elfogadható jogszabály megszületéséhez.

A bírák kényszerű nyugdíjazása a kormányzás szemszögéből nézve részleges sikerrel járt. Amennyiben elfogadjuk azt, hogy a cél egy rapid vezetőcseré volt, akkor akár

⁷² A reprezentativitás követelményének érvényesítése sem a szakbírákat, sem az ülnököket tekintve nem kapott mindmáig hangot Magyarországon. Mélyebb elemzés nélkül úgy gondoljuk, hogy ez köszönhető a női többségű bírói karnak, a bevándorlók kis számának, és a nagy létszámú roma közösség erőtlenségének.

⁷³ Ilyennek számított Balsai István megyei bírósági elnököket kinevező gyakorlata 1990 és 1994 között. Lásd BADÓ–BÓKA (53. lj.) 109.

⁷⁴ 2011. évi CLXI. tv. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról (Bszi.).

⁷⁵ Lásd három magyar civil jogvédő szervezet együttes véleményét és az Európa Tanács tanácsadó szervezetként működő Velencei Bizottság álláspontját (ekint.org/ekint_files/File/velemen_y_az_igazsagugyi_torvenyjsomagrol_ekint_mhb_tasz.pdf, ill. [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD\(2012\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD(2012)001-e)).

⁷⁶ Bjt. 90. §.

⁷⁷ 33/2012. (VII. 17.) AB hat.

még nagyobb sikerről is beszélni lehet. A kormányzat elérte, hogy a nyugdíjazott bíráknak csak kis része kerülhetett vissza eredeti pozíciójába, míg az új pozíciókat már az új igazgatási vezetés nevezhette ki.⁷⁸

Márpedig a 2011-ben megvalósuló igazságszolgáltatási reform legérzékenyebb és leghevesebben kritizált részét éppen az jelentette, hogy az új Bszi. a bíróságok központi igazgatásáért felelős OBH-elnök kezébe olyan kinevezési jogosítványokat adott,⁷⁹ melyekkel korábban a bírói többségű 15 fős OIT rendelkezett. Az OBH elnöke az új törvény alapján az igazságszolgáltatás gerincét alkotó bíróságok vezetőiről egy személyben dönthet, miközben az elnököt és hivatalát ellenőrizni hivatott, bírákból álló Országos Bírói Tanács (OBT) sok fontos ügyet illetően csupán véleményezési joggal rendelkezik, és áttanulmányozva e szerv üléseiről készült összefoglalókat, az is kiderül, hogy érdemi vitába (legalábbis az összefoglalók alapján) soha nem szállt az OBH elnökével. Azokban a kérdésekben, ahol egyetértési joga van, minden előterjesztéssel egyetértett (többek között azokkal is, amikor az OBH elnöke nem a véleményező szerv által támogatott vezetőt nevezte ki). Volt, aki arra is rámutatott, hogy az OBT „intézményi design”-ja eleve nem alkalmas arra, hogy valódi kontrollfunkciót lásson el az OBH elnöke felett.⁸⁰ Nincs saját szervezete (csupán egy irodája), minden ülését az OBH készíti elő, a testület elnöke félévente cserélődik.⁸¹ Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az OBT tagjainak esetleges vezetői karrierje az OBH elnökétől függ (vélelmezhető, hogy nagyobb arányban jelöltetik magukat OBT-tagnak azok, akik valamilyen vezetői karrierben vagy annak sikeres folytatásában reménykednek).⁸²

Az új Bszi. által kialakított intézményi szerkezet azzal is sajátos helyzetet teremtett, hogy az OBH elnöke – a bírói öngazgatás jelentőségének csökkentésével egyidejűleg – olyan igazgatási jogköröket gyakorol, mint korábban az igazságügyi miniszter, ám eközben nem felelős sem az Országgyűlésnek, sem a kormánynak, mindössze éves beszámolási kötelezettsége van az Országgyűlés felé.⁸³

Szintén kérdés, hogy a bírák központi oktatásának teljes körű szervezését az OBH-ra bízó törvényi rendelkezés milyen viszonyban áll a Kúria egyik legfőbb funkciójával, a jogegység biztosításával.⁸⁴ Az OBH honlapján több olyan hivatali projektről is találunk beszámolót, melyek nem szorosan vett igazgatási kérdésekkel, hanem a bírák szakmai tevékenységével állnak kapcsolatban.⁸⁵

Mindezekre tekintettel problematikus, hogy a törvényhozásban a kilenc évre megválasztott OBH-elnök nevezi ki többek között az ítélőtáblák, törvényszékek elnökeit, elnökhelyetteseit, illetve e bíróságok szakmai irányítását végző kollégiumvezetőit.

⁷⁸ A nyugdíjban maradni szándékozó bírák számára nyújtott komoly anyagi előnyöket a 2013. évi XX. tv. az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról tartalmazza.

⁷⁹ Bszi. 76. § (5).

⁸⁰ Fleck Zoltán hozzászólása az MTA TK Jogtudományi Intézetében 2014. április 24-én rendezett kerekasztal-beszélgetésen.

⁸¹ Bszi. 89. § (2).

⁸² Jelenleg a 15 fős testületből mindössze 5 olyan bíró van, aki nem tölt be bírósági vezetői pozíciót. Lásd birosag.hu/obt/obt-tagok.

⁸³ Bszi. 76. § (8) bek. c) pont.

⁸⁴ Bszi. 76. § (7) bek.

⁸⁵ Lásd projektjeink.birosag.hu/.

Az elvi lehetősége annak, hogy a legfőbb igazgatási vezetőhöz, és az őt kinevező kormányzathoz lojális bírósági vezető réteg kialakuljon, ezzel tulajdonképpen megteremtődött. Mindez Magyarországon azért jelenthet gondot, mert az igazgatási vezetők számos olyan eszközzel rendelkeznek, mellyel az ítélkezést befolyásolhatják. Ezek közül kiemelkedik a szignálás szabályozása, vagy inkább szabályozatlansága. Automatikus szignálás nélkül továbbra is lehetősége van annak, hogy a politikailag szenzitív ügyeket a „megfelelő” bírákra szignálják, aminek a látszatát is el kellene kerülni.

Empirikus módszerekkel nagyon nehéz kimutatni, hogy 2012. január 1-je óta melyik bírósági vezetőt, milyen indokok mentén nevezték ki, milyen szerepet játszottak a szakmai, esetleg politikai szempontok. Az OBT üléseinek összefoglalói alapján négy olyan esetről tudunk, amikor az OBH elnöke élt azzal a jogával, hogy eltérjen a véleményező szerv rangsorától. Arról is tudunk ugyanakkor, hogy volt olyan eset, amikor bírósági elnöki tisztségre benyújtott három pályázó helyett egy olyan bírót bízott meg az OBH elnöke az elnöki feladatokkal, aki nem is pályázott.⁸⁶

A magyar bíróságokon létezik egy vezető pozíció, melynek az ítélkezés szempontjából kitüntetett szerepe van. A több szakbíróból álló bírói tanácsok elnökévé hagyományosan a nagy tapasztalattal rendelkező bírákat nevezik ki. A kinevezési jogot a hatályos törvények a bírósági elnökök (törvényszéki elnök, táblabírósági elnök, Kúria-elnök) kezébe helyezik. A tanácselnökök kinevezése – szemben az adminisztratív feladatokat ellátó bírósági vezetőkével – mindmáig határozatlan időre szól.⁸⁷ Ez a különbségtétel nem véletlen, hiszen e pozíció betöltése a bírói függetlenség kérdését közvetlenül érinti. Amennyiben a tanácselnöknek a saját újraválasztására is tekintettel kell lennie, akkor ez befolyásolhatja ítélkező tevékenységét, és egy igazodási kényszert alakíthat ki a bírák egy részében. Egy ilyen, időről időre megújítható kinevezéssel a konformitást erősítő folyamatok felerősödhetnek. Az OBH-ból induló jogszabály-változtatási szándék,⁸⁸ mely a tanácselnökök kinevezését határozott idejűre módosította volna, már előkészítő szakaszában heves reakciókat váltott ki ellenzéki politikusokból, szakértőkből. Míg a javaslatot az OBH elnöke hatékonysági szempontokkal, a számonkérhetőség megteremtésével indokolta, addig az azt ellenzők szerint a valódi cél a bírói függetlenség utolsó bástyájának ledöntése volt.⁸⁹

A számonkérhetőség és a bírói függetlenség feloldhatatlannak látszó ellentéte⁹⁰ a magyar politikai környezetben így kap sajátos értelmezést. Azt, hogy a félelmek

⁸⁶ Lásd helsinkifigyelo.blog.hu/tags/OBH?token=813e4d7ac09478dfc3ca7e7c9b866def%25253Fdesktop%253Fdesktop.

⁸⁷ Bszi. 127.§ (2).

⁸⁸ Jegyzőkönyv az Országos Bírói Tanács 2014. szeptember 9. napján megtartott üléséről. Lásd birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obt_dokumentumok/osszefoglalo_20140909.pdf.

⁸⁹ Egy ellenzéki párt jogpolitikusa egyenesen így fogalmazott: „Az ellenzék, de még inkább a nemzetközi intézmények határozott kiállításának, és elsősorban a bírák állhatóságának köszönhető, hogy az elmúlt négy évben talán egyedül a bíróságokat nem sikerült »bedarálnia« a kormánynak. Ez irányú terveiket még nem adták fel, így a javaslat ellen a leghatározottabban tiltakozni kell.” LENCSES Károly: „Strasbourg-gyanús a tanácselnökök pályáztatása” [Bárány Gergely nyilatkozata a Népszabadságnak], nol.hu/belfold/strasbourg-gyanus-a-tanacselnokok-palyaztatasa-1483247.

⁹⁰ GUY CANIVET – MADS ANDENAS – DUNCAN FAIRGRIEVE (szerk.): *Independence, Accountability and the Judiciary* (London: British Institute of International and Comparative Law 2006) 152; ALAN PATERSON – CHRIS PATERSON: *Guarding the Guardians? Towards an Independent, Accountable and Diverse Senior Judiciary* (London: Centre Forum 2012) 31.

mennyire meglapozottak, és vajon egy tényleges, a bírói függetlenséget korlátozó kormányzati vízió valósul-e meg lépésről lépésre, a kulisszatitkok ismerete nélkül nehéz egzakt módon bizonyítani. Következtetni nem is annyira abból tudunk, hogy mi is az, amit a bíróság országos vezetése tett, hanem inkább az, amit nem tett meg.

2010 óta több kormánypárti politikus bírálta élesen a bíróságok tevékenységet, ha számukra nem megfelelő döntés született.⁹¹ Ezek abban mutatnak hasonlóságot, hogy mindenféle jogi-szakmai érvelést mellőztek, pusztán politikai vagy közvetlen igazságszági szempontokat hangsúlyoztak. Tanulságos az OBH elnökének közelmúltbeli válasza a bíróságokat ért támadásokra. Ebben amellett, hogy kijelentette, „a bíróságok elnökeinek határozottabban kell fellépniük a bírák ellen irányuló támadásokkal szemben”, a legfontosabb feladatnak az ügyek „halogatása” elleni küzdelmet tartotta, ti. azt szeretné elérni, hogy a szabályozás úgy változzon, hogy hatályon kívüli helyezésre csak súlyos eljárási hiba esetén kerülhessen sor.⁹²

Azt pedig szó nélkül hagyta az OBT és az OBH elnöke, amikor az egyik, a politikai jobboldal által jelölt alkotmánybíró párhuzamos indokolásában vádolta súlyos politikai elfogultsággal a magyar bírák egy részét.⁹³ A hazai politikai kontextusban nehéz másként értelmezni ezt a „semlegességet”, mint úgy, hogy a bírói vezetés nem kíván keményebben konfrontálódni a kormánnyal. Háttér információk nélkül nehéz állást foglalni abban, hogy mindez a bírói kar érdekében, taktikai okokból, vagy a kormányzat iránti elkötelezettség miatt történik. Mindemellett, azt is ki kell hangsúlyozni, hogy a bírósági vezetők hozzáállása nem vonja maga után a bírói gyakorlat lojalitását: a mai napig születnek olyan bírói döntések, amelyek nem kedveznek a kormánypárti érdekeknek. Azt, hogy ez utóvédharc, vagy pozitív jel a jövőre nézve, csak hosszú évek múlva lehet objektívebben megítélni.

⁹¹ A Cozma-gyilkosság ügyében Navracsics Tibor, igazságügyért is felelős miniszter kifogásolta a „túlzottan enyhe” büntető ítélezési gyakorlatot (ataszjelenti.blog.hu/2012/05/17/navracsics_tibor levelet_megirta), vagy gondolhatunk Rogán Antal elhíresült Facebook-posztjára Eva Rezesova házi őrizetének ügyében (hvg.hu/itthon/20131203_Rogan_vizsgalatot_ker_Rezesova_luxus_hazi), de szintén tőle azt is megtudhattuk, hogy a „Kúria a bankok oldalára állt” a devizahitelek ügyében (hvg.hu/gazdasag/20131216_Rogan_a_Kuria_a_bankok_oldalara_allt). A Fővárosi Törvényszéknek azt a döntését, amelyben helyt adott az energiaszolgáltatók keresetének, maga a miniszterelnök nevezte „botrányosnak” (www.portfolio.hu/vallalatok/energia/orban_nyilt_haduzenetet_intezett_az_energiacegekhez_2.180953.html). Legújabbban Gulyás Gergely fideszes képviselő nyilatkozta a Biszku-per kapcsán: „Az igazságszolgáltatásból nemcsak a szándék, a hozzáértés is hiányzik az erkölcsi rend helyreállításához.” Lásd magyarhirlap.hu/cikk/27155/Biszkunak_jogilag_is_felelnie_kellene_a_tetteiert.

⁹² Lásd hvg.hu/itthon/20150623_Hando_Tundenek_elege lett_a_birakat_ert_t. A kézirat lezárását követően indított újabb támadást egy kormánypárti képviselő a bíróságok ellen. Az ún. Hagyó-ügyben és a vörösiszap-katasztrófa ügyében hozott, szerinte az emberek többségét felháborító ítéletek miatt érvényt kell szerezni az elszámoltathatóság követelményének. Hozzátette, hogy a Fidesz tiszteletben tartja „a bírói függetlenség liberális [!] követelményét”. Lásd 444.hu/2016/01/31/nemeth-szilard-elszamoltatna-a-birosagokat. A nyilatkozat követeléseit másnap a Kúria elnöke kemény hangú közleményben utasította vissza. Lásd kuria-birosag.hu/hu/sajto/kuria-elnokenek-kozlemenye. Az OBH elnöke egy nappal később reagált egy közleményben, amelyben a bírósági vezetők felelősségére is utalást találunk: „Amíg a bírókat nem befolyásolhatják a különféle vélemények, addig a bíróságoknak, a bíróságok vezetőinek nagyon is oda kell figyelniük ezekre a hangokra.” Lásd birosag.hu/media/aktualis/fuggetlenség-es-felelosseg.

⁹³ Erről részletesen lásd BENCZE Máttyás – KOVÁCS Ágnes: „A bírák és a politika”, szuveren.hu/jog/a-birak-es-a-politika.

5. ÖSSZEGRZÉS

A fejezetben áttekintettük a magyar bíróságok hatékonyságát és ítélkezési színvonalát jelző, rendelkezésünkre álló indikátorokat, ezeket értékeltük és megkíséreltük feltárni azokat a strukturális és személyi faktorokat, melyek az eredmények mögött állnak. A hatékonyságot illetően elmondható, hogy ezt tekintve a magyar bírói rendszer az Európai Unió országai között előkelő helyen áll. Figyelembe kell venni ugyanakkor, hogy a hatékonyságot jelző mutatók összefüggnek a peres ügyeknek az elmúlt években bekövetkező szignifikáns csökkenésével is, melyek mögött az eljárási jogszabályok változása húzódik meg. A perek gyorsítására irányuló törekvés egyik veszélye, hogy ez öncéllá válhat, és így sérül a tisztességes eljárás követelménye, illetve csökken az állampolgárok jogérvényesítési lehetősége. Az e részben megfogalmazott javaslatunk az volt, hogy – az állampolgári percepciónak és az összehasonlíthatóság követelményének megfelelően – a perek hosszát érintően egy külön mutató legyen az érdemi befejezéssel záruló ügyek elintézési időtartama.

A fejezet második részében a rendelkezésünkre álló eszközökkel az ítélkezés színvonalára nézve vontunk le következtetéseket. Egyrészt az OBH által közzétett, jelentős területi eltéréseket mutató fellebbezési arányokra igyekeztünk magyarázatot találni. Azonban ahhoz, hogy ezen a téren tartható megállapításokat tegyünk, sokkal részletesebb adatokra és azok időbeli változásainak kutathatóvá válására volna szükségünk. Elemeztük a bírák értékelésének rendszerét is, amellyel kapcsolatban ajánlottuk a kollegiális elfogultságot csökkentő részbeni anonim bírálat bevezetését.

Ezek után az ítélkezési színvonallal összefüggésbe hozható fontosabb, de a hazai jogszociológia által alig kutatott demográfiai és gazdasági adatok tükrében vizsgáltuk a bírói kar összetételét, illetve társadalmi helyzetét és felhívtuk a figyelmet néhány, ezekből az adatokból kiolvasható összefüggésre (életkori és nemi sajátosságok szerepe az ítélkezésben, korrupciós kockázat).

Végül, a bírói gyakorlatot is érintő, az elmúlt években lezajlott strukturális változásokat tekintettük át a bíróvá válás, az előmeneteli rendszer és a bíróság vezetése, illetve igazgatása tekintetében. Következtetésünk az lett, hogy az intézményes szerkezetben több ponton történtek az ítélkezés színvonalára is jótékonyan ható változások (például az alkalmasság objektív feltételeinek meghatározása), de a változtatások több esetben kockázati tényezőket generáltak (a bírói öngazgatás kiüresedése, a politikai befolyás lehetősége, konformitási kényszer megjelenése).