

Hack Péter¹

Függetlenség és elszámoltathatóság az igazságszolgáltatásban

Amikor a magyar igazságszolgáltatással kapcsolatosan a korrupció jelenségét vizsgáljuk, mind az igazságügyi kormányzat, mind a bíróságok igazgatását végző szervezetek, mind a bíróságok részéről azzal az érveléssel találkozhatunk, hogy a magyar bíróságokat még csak nem is érinti a korrupció. Ennek az állításnak az alátámasztására leggyakrabban azt az érvet halljuk, hogy az utóbbi években egyetlen bíró ellen sem indult büntetőeljárás, de még fegyelmi vizsgálat sem korrupció gyanújával. Statisztikailag kimutatható korrupció valóban nincs.

Némileg árnyalja a képet az EBRD és a Világbank által 2005-ben végzett kutatás², amely 2002 és 2005 közötti folyamatokat vizsgálva a bíróságok romló teljesítményéről és korrupciós megítélésük romlásáról is tudósít.

Ugyancsak kérdéseket vet fel azoknak a bírói döntéseknek a gyakorlata is, ahol a döntést nem előzi meg az ellenérdekű felek vitájára épülő kontradiktórius eljárás, tipikusan ilyen a felszámolási eljárások és a csődeljárások ügye, ahol a jogászörökben terjedő vélekedés szerint érdemes lenne megvizsgálni, hogy az egyes bírói döntések mögött milyen szakmai megfontolások húzódnak meg.

A Transparency International (TI) nemzetközi szervezet az igazságszolgáltatás területén a korrupciónak szélesebb értelmét használja, mint az ítéletek egyszerű megvásárlását. Amint azt a 2007-es *Globális korrupciós jelentés* (a továbbiakban: *Jelentés*) leszögezi: a TI munkája során a bírósági korrupcióval kapcsolatban „kutatásokon és felméréseken keresztül elemezte a jelenséget, megvizsgálta a bírói kinevezési eljárásokat a bíróságokon, elősegítette az etikai magatartási szabályokat az igazságszolgáltatásban...”³

Bár a *Jelentés* nem foglalkozik az igazságszolgáltatás magyarországi helyzetével, a benne megfogalmazott szempontok és kritériumok alapján jól leírható a jelenlegi helyzet.

1. Politikai függőségtől a függetlenségig

A rendszerváltás a magyar bíróságokat több évtized politikai függőségének tradíciójában érte. A kommunista hatalomátvételtől a rendszerváltásig bíróvá vált generációk számára természetes jelenség volt, hogy a politika ítéleteket rendel meg, vagy ítéleteket kíván befolyásolni. Jellemző, hogy a nyolcvanas évek végén a bírói függetlenségről megjelent monográfia a bírósági vezetők kinevezésével kapcsolatos párthatáskör kapcsán csak azt veti fel, hogy „célszerűbb lenne, ha a helyi bírósági vezetők vonatkozásában a káderhatásköröket nem a bírósággal azonos, hanem attól magasabb szinten elhelyezkedő pártszervezetek gyakorolnák.”⁴

A politika befolyása a rendszerváltás után sem szűnt meg, de ebben a helyzetben az 1997-es igazságszolgáltatási reform érdemi változást hozott. Az ekkor elfogadott reformcsomag magába foglalta a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvényt⁵, a bírák

¹ A szerző jogász, egyetemi oktató, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest

² EBRD-World Bank Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS), www.worldbank.org/eca/governance

³ Huguette Labelle: *Forward. Global Corruption Report 2007*, Cambridge University Press, xvi. GCR 2007, Magyar nyelvű kivonat p.2.

⁴ Fűrész Klára: *Bíró függetlenség*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989. p.28.

⁵ 1997. évi LXVI. törvény

jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényt⁶, valamint az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról szóló törvényt⁷. A következő lépésben a reformhoz további törvények is kapcsolódtak, így például a büntetőeljárásról szóló törvény⁸.

Ezek a törvények – közülük is elsősorban a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény – megeremtették a bíróságok teljes függetlenségét a mindenkori kormányzattól. Az ekkor felállított Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) átvette a kormánytól a bíróságokkal kapcsolatos szinte valamennyi hatáskört; és mind személyi, mind költségvetési kérdésekben – az Országgyűlés által megállapított éves költségvetési keretösszeget leszámítva –, ez a testület rendelkezik döntési jogkörrel.

Az OIT tizenöt tagja közül tíz bíró, akik közül kilencet a bírák választanak, a tizedik pedig a Legfelsőbb Bíróság elnöke, aki egyúttal az OIT elnöke is. A többi öt tag között van a mindenkori igazságügy-miniszter, a mindenkori legfőbb ügyész, az Országos Ügyvédi Kamara elnöke, valamint az Országgyűlés Alkotmányügyi-, és Költségvetési Bizottságai által delegált egy-egy képviselő.

Tekintettel arra, hogy az OIT határozatát egyszerű szótöbbséggel hozza, a külsősök csak akkor jutnak érdemi döntéshozatali pozícióba, ha az eldöntendő kérdés tekintetében a bíró tagok megosztottak, és így a külső tagok, mintegy a „mérleg nyelveként” eldönthetik az adott kérdést.

2. Függetlenség és elszámoltathatóság

Ez az intézményi megoldás nemzetközi szinten is szinte páratlan függetlenséget biztosít a magyar bíróságoknak. Ugyanakkor – mint arra a *Jelentés* is rámutat –, a függetlenség mellett egyre nagyobb teret kap a bíróságok tevékenységének átláthatósága és elszámoltathatósága, más szóval számonkérhetősége.

Ez a probléma jól ismert a konszolidált demokráciákban is: egyre növekvő feszültség tapasztalható a függetlenség, mint a bírói teljesítmény garanciája, és a tényleges teljesítmény között.

Ezek az aggodalmak Közép- és Kelet Európával kapcsolatban is megfogalmazódnak. „A függetlenség fontos társadalmi szükségletet szolgál, de ugyanakkor nem öncél, és nem arra rendeltetett, hogy a bíró hivatali pozícióját a bírák érdekében megerősítse, hanem eszköz arra, hogy igazságos és fejlődő társadalmak működhessenek. Ezért szükséges olyan mechanizmusok beiktatása, amelyek biztosítják, hogy a bírák és a bíróságok a társadalom demokratikus alapelveivel és törvényes érdekeivel összhangban működnek függetlenségük megőrzése mellett, más szavakkal: meg kell teremteni számonkérhetőségüket.”⁹

A számonkérhetőség hiánya általában a hatalmi ágak elválasztása kapcsán kelt aggodalmat: „A bíróságok, mint korporatív testületek széleskörű befolyást gyakorolnak saját összetételükre, létrehozhatnak egy öncélú és önmagát védő kasztot. Aggodalmat kelthet, hogy a hagyományos külső ellenőrző rendszerek felszámolásával a bíróságok példa nélküli és a visszaélés lehetőségét is magában foglaló szabadságot nyernek a saját forrásaik fölötti rendelkezésre. Ugyancsak aggodalmat kelt a bírák azon lehetősége, hogy értelmezzék a jogot annak alkalmazása során, ez széles lehetőséget biztosít számukra a jogi keretek újraformálására, olyan értékek és nézetek alapján amelyet sem a társadalom, sem a többi

⁶ 1997. évi LXVII. törvény

⁷ 1997. évi LXVIII. törvény

⁸ 1998. évi XIX. törvény

⁹ *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence*. Budapest and New York, Central European University Press, (2001) 22. Az EU csatlakozási folyamat nyomon követése: Bírói függetlenség. Továbbikában EUMAP 2001, 18.

hatalmi ág nem oszt. Az aggodalom harmadik oka, hogy a bírói magatartásokat ellenőrző és korrigáló előírások meghatározásának szervezeti rendszere nem megfelelő.”¹⁰

Linn Hammergren tanulmányában a számonkérhetőség négy elemét emeli ki: „A bírák kiválasztásának átlátható rendszere, amely magában foglalja a nyilvánosan meghirdetett feltételeket és a vitát ezek alkalmazásáról. Átláthatóság a belső működést illetően és ezek előre meghatározott szabályok alá rendelése; a költségvetés, a fizetések, a vagyonyilatkozatok, a magatartási szabályok, és azok értékelése formálisan meghatározott legyen és hozzáférhető a nyilvánosság számára. A bírói döntések átláthatósága, az eljárás nyilvánosság számára hozzáférhető rögzítése és a döntések nyilvános kihirdetése. Hatékony rendszer az intézményi működéssel vagy az egyes szereplők tevékenységével kapcsolatos panaszok rögzítésére.”¹¹

3. Biztosítékok a korrupció ellen

A *Jelentés* az ország-tanulmányokban leginkább felfedett közös problémák közül négyet említ: ezek, a bírói kinevezések, a munkafeltételek, a számonkérhetőség és fegyelmi szabályok, valamint az átláthatóság.

1. Bírói kinevezések.

Magyarországon a bíróvá válás megszokott módja, hogy a jogi egyetemi végzettséggel rendelkező pályakezdekők bírósági fogalmazóként kezdik karrierjüket, majd a szakvizsga letétele után bírósági titkárként dolgoznak, ahonnan egyenes út vezet a bírói kinevezéshez. A gyakorlatban tehát a bíróvá válás útja a fogalmazói álláshely megszerzése.

Annak ellenére, hogy nemzetközi dokumentumok sora is meghatároz követelményeket a bírák kiválasztásának átlátható rendszeréről, az elmúlt évtizedben kialakított gyakorlat egyáltalán nem átlátható.

A Nyílt Társadalom Intézet EU-csatlakozást Átvilágító Programja (EUMEP) 2002. évi jelentése a magyar helyzetre vonatkoztatva megállapítja: „Kívánatos volna a bírák kiválasztását és előléptetését szabályozó rendelkezések nagyobb átláthatósága, az alkalmazandó kritériumok részletesebb kidolgozása. Az átláthatóság hiánya, valamint a kiválasztási és előléptetési eljárásban közreműködő testületek és tisztviselők széleskörű döntési szabadsága, diszkréciós joga az önkényesség és a visszaélés lehetőségének látszatát fenntartja: akadályt gördít a szakmailag független és megalapozott bírói kar megerősítésének útjában.”¹²

Az Európai Bizottság 2003. novemberi Átfogó Monitoring jelentése megállapítja: „a jelenlegi rendszer átláthatóságának hiánya és a hivatalnokok széles mérlegelési jogköre a kinevezési eljárásban bátorítják az önkényességet, sőt a visszaélést, és visszavethetik a szakmai bírói testület fejlődését.” Az OIT Hivatala által 2005-ben elvégzett vizsgálat szerint „hazánkban mindössze 3 bíróságon írnak ki pályázatot a betölthető fogalmazói álláshelyekre”. A felvétel rendje szinte bíróságoként eltérő, ugyanakkor „egyáltalán nem folytatnak formális felvételi eljárást 5 bíróságon, ezeken a helyeken a megyei bíróság elnöke egyszemélyben dönt a jelentkező felvételéről”¹³.

A felmérést követően két évvel, 2007-ben az Országgyűlés a 2007. XXV. törvényben annyit változtatott a helyzeten, hogy előírta, hogy csak az nevezhető ki bírósági fogalmazónak, aki

¹⁰ Linn Hammergren: *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality: The Shifting Balance in Reform Goals*. In: USAID Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, Technical Publication Series, Washington, 2002, pp. 149-150.

¹¹ Hammergren, i.m., p.149.

¹² EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity*. (Open Society Institute, Budapest, September 2002, pp. 111-112.

¹³ 28.502/2005. OIT Hiv.

az „OIT Hivatala által lebonyolított felvételi versenyvizsgát letette”. Ez a szabályozás csökkenti ugyan a visszaélés lehetőségét, de nem zárja ki teljesen, hiszen a törvény fenntartja annak a lehetőségét, hogy a felvételtől döntést hozók nem a vizsgán legsikeresebb jelöltet nevezik ki fogalmazónak, és változatlanul nem teszi kötelezővé a döntési kritériumok nyilvánosságra hozatalát.

A jelenlegi átláthatatlan helyzetet jellemzi, hogy annak ellenére, hogy a bírói státusz iránti érdeklődés látványosan megnőtt az utóbbi években (ami abban is megnyilvánul, hogy közel harmincszoros a túljelentkezés), a felvett fogalmazóknak kevesebb, mint egyharmada végzett „summa cum laude” minősítéssel. Sőt, a felvettek mintegy tíz százaléka „rite” fokozattal szerzett diplomát. Külön vizsgálatokat érdemelne, hogy az ő felvételüknél milyen szempontok vezették a döntéshozókat.

2. Munkafeltételek

A bíróságok munkafeltételei az utóbbi évtizedben lényegesen megváltoztak. A bírói alapilletmény kiszámíthatóságát biztosítja a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény, amely kimondja, hogy azt „évenként az állami költségvetésről szóló törvényben az Országgyűlés állapítja meg úgy, hogy annak összege az előző év összegénél nem lehet alacsonyabb”¹⁴. Ez a rendelkezés ugyan nem zárja ki azt, hogy az infláció következtében a bírói reálbérek csökkenjenek, ez azonban az utóbbi években nem jelentett problémát, hiszen a legalacsonyabb bírói alapilletmény 1998-ban 104 ezer forint volt, 2006-ban pedig 339 ezer forint lett. (2003-ban például a bírói alapilletmény 50%-al növekedett). A 10-12 éves gyakorlattal rendelkező bírák fizetése is több mint háromszorosára nőtt nyolc év alatt, 126 ezer forintról 423 ezerre. A bírósági fejezet költségvetési támogatása ugyanezen időszak alatt 29 milliárdról közel 70 milliárdra növekedett.

Ugyanezen időszak alatt mintegy húsz százalékkal nőtt a bírói kar létszáma, ugyanakkor például a megyei bíróságokon nem nőtt, hanem csökkent a beérkezett perek száma.

Az átláthatóság és a számonkérhetőség egyik fontos eleme annak vizsgálata, hogy a költségvetésből a bíróságokra fordított pénzek felhasználása kellő hatékonysággal történik-e.

3. Számonkérhetőség és fegyelmi szabályok

A hatályos magyar törvények korrektül szabályozzák a bírák mentelmi jogát. Bár a Legfelsőbb Bíróság elnöke az igazságszolgáltatási reform tíz éves évfordulója alkalmával az Országgyűlés Alkotmányügyi Bizottsága által rendezett nyílt napon, 2007 április 17-én a törvényhozókat kérte, hogy tegyék lehetővé a „szakmailag vagy erkölcsileg alkalmatlan bírák eltávolítását”, erre már a hatályos szabályok is lehetőséget adnak.

A bíráknak nincs törvényhozási szinten, vagy az OIT által elfogadott etikai kódexe, de a Magyar Bírói Egyesület elfogadott egy etikai kódexet, aminek eddigi gyakorlati alkalmazása némi kételyt ébreszt a kódex megalkotóinak valódi célja iránt. Erre a kételyre okot ad, hogy a nyilvánosságra került egy olyan etikai eljárás, amit azért kezdeményeztek egy bíró ellen, mivel nyilvánosságra hozta azt az alkotmánybírósági beadványát, amely a bírák nyilatkozati tilalmát kimondó törvényi rendelkezést támadta.

4. Átláthatóság

¹⁴ 1997. évi LXVII. tv. 103. § (2)

A *Jelentés* az átláthatóság kritériumai kapcsán részint az összeférhetlenségi és vagyonynyilatkozati szabályokról, részint a bíróságok tevékenységének a sajtó, a civil társadalom, és a kutatók általi nyilvános vizsgálhatóságának és kritizálhatóságának követelményeit említi.

Ami az összeférhetlenséget illeti, ebben a tekintetben a magyar szabályozás megnyugtató. Törvény írja elő a bírák vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségét is, bár ennek hatáskörét csökkenti, hogy amennyiben a bíró hozzátartozója nem ad ilyen nyilatkozatot, az nem kényszeríthető ki. A vagyonynyilatkozatok bevezetése óta nincs adat arra, hogy bíró ellen vagyonynyilatkozattal kapcsolatos eljárás indult volna.

Nagy hangsúllyal foglalkozik a *Jelentés* a bíróságok tevékenységének nyilvános vitathatóságával. Az összefoglaló ajánlások 24. pontja leszögezi: „a tudományos szakembereket a bírósági ítéletek kommentálására kell bátorítani, jogi szaklapokban és a médiában egyaránt.”¹⁵

A *Jelentés* által megkövetelt nyitottsággal éppen ellentétes felfogás jelenik meg a Magyar Bírói Egyesület Elnökségének felhatalmazásával a Nemzeti Bírói Egyesületek Nemzetközi Európai Szekciója részére készített jelentésben, amely szóvá teszi, hogy a bíróságok tevékenységét kritizálók „tevékenységükre felkérést sem a Minisztériumtól, sem az Országos Igazságszolgáltatási Tanácstól nem kaptak. A bírói szakmán teljesen kívül állnak”¹⁶. A dokumentumból úgy tűnik, mintha a bírák úgy látnák, hogy a bíróságok munkáját csak a minisztérium vagy az OIT által felkért személyek kritizálhatják, de csak akkor, ha maguk is bírák. Ez a felfogás nagyon távol áll attól, amit a TI Jelentése az átlátható bírósági működésről gondol.

Budapest, 2007. május 24.

¹⁵ GCR xxvii. TI Globális korrupciós jelentés 2007. Korrupció az igazságszolgáltatásban. Magyar nyelvű kivonat. 6.

¹⁶ Bírósági Közlöny 2007/4. 27.