

**KEREKASZTAL BESZÉLGETÉS
AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS ÁTLÁTHATÓSÁGÁRÓL**

2008. június 4.

Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Emlékeztető

Az emlékeztető a megbeszélésen elhangzott szakmai vita összefoglalója. A kerekasztal beszélgetés teljes hanganyaga a Transparency International Magyarország honlapjáról letölthető.

Takács Péter, az ELTE ÁJK dékán-helyettese nyitotta meg a rendezvényt, és utalt a téma fontosságára, és aktualitására, valamint bemutatta az előadókat (Fleck Zoltán, Hack Péter és Navratil Szonja, ELTE ÁJK), és a moderátort (Alexa Noémi Transparency International).

Alexa Noémi, Transparency International Magyarország: A rendezvény célja az igazságszolgáltatással kapcsolatban napvilágot látott kutatási eredmények ismertetése, megoldási javaslatok megvitatása. A Transparency International ebben a folyamatban szeretné a facilitátor szerepét ellátni, azaz minél több fórumon hasonló beszélgetéseket kezdeményezni annak érdekében, hogy a reformok társadalmi, szakmai és politikai konszenzuson alapuljanak.

Fleck Zoltán, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar: Az igazságszolgáltatás újabb 10 éve című kutatás eredményeinek bemutatása. A kutatás által lefedett témakörök: a büntető eljárás szabályozásának története; az alapjogok érvényesülése a bírói gyakorlatban; az ítélezés minőségi követelményei; a gazdálkodás hatékonysága és racionalitása; a szervezet működési sajátosságai. A nem hatékony működés elsődleges okai: a hatékonyság hiányát kezelő eszközrendszer elégtelensége (kirendelések, céljutalmazások, státusznövelési igények); igazgatási felelősség hiánya: a megyei igazgatás irányítása és ellenőrzése elégtelen; vezetői alkalmasság feltételrendszere meghatározatlan; a teljesítménymérés rendszerének kidolgozatlansága; az OIT által megbízott belső munkacsoport eredménytelensége. A nem hatékony működés strukturális okai: a központi igazgatás lényegi hiánya, a központi igazgatási érdekek háttérbe szorulása a hagyományosan erős megyei érdekérvényesítéssel szemben; informális érdekegyeztetési csatornák; az OIT hatásköreinek kiegyensúlyozatlansága, funkciótorlódás; a belső nyilvánosság hiánya és a központi adatszerzés bizonytalansága.

Az előadás Power Point anyaga letölthető.

Navratil Szonja, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar: Hatékonyan működnek-e a magyar bíróságok? című kutatás eredményeinek bemutatása. A kutatás célja az igazságszolgáltatási reform értékelése, a hatékonyság értelmezése és a hatékonyság elemzése volt. A kutatás eredményei azt mutatják, hogy a hatékonyság tekintetében az 1997-es reform sikertelen volt, az igazságszolgáltatás nem működik és nem gazdálkodik hatékonyan.

Az előadás Power Point anyaga letölthető.

Hack Péter, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar: A probléma gyökerei és a megoldási javaslatok bemutatása. Az OIT által megrendelt kutatások eredményeinek összefoglalása, a megoldási javaslatok bemutatása négy csoportban: (1) Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (2) A bírók kinevezése, pályaalkalmassága, munkájuk értékelése (3) Továbbképzés, magasabb karrierfok, vezetői kiválasztás (4) Teljesítménymérés és arányosítás, a belső forráselosztás reformja.

Az előadás Power Point anyaga letölthető.

Avarkeszi Dezső, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium: Jelenleg a tárca javaslatot készít a Fővárosi és a Pest Megyei Bíróság ügyhátrálékai kezelése ügyében. Célja nem a tűzoltás, hanem hosszú távra megtalálni azokat a módszereket, amelyek kizárják a problémák megismétlődését. Tavaly az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága – elnökletével – az igazságszolgáltatás reformjának 10. évfordulója alkalmából nyílt napot tartott. A rendezvényen megfogalmazottakat nem tartotta elégségesnek, ezért felkérte Hack Péter és Fleck Zoltánt, hogy a

jogszabályok végrehajtásáról készítsenek egy átfogó tanulmányt a Bizottság számára. Javasolta, hogy a Jogszabályok érvényesülését vizsgáló albizottság tartson nyílt napot ősszel, amelyen megvitatják a tanulmányban megfogalmazott javaslatokat. A téma azért is fontos, mert 2/3-os örvényről van szó, és szükséges a politikusok egyetértése.

Az OIT-ban tarthatatlan, hogy 30 napirendi pont van, köztük olyanok, melyeket helyi szinten el lehetne dönteni.

Baka András, Fővárosi Bíróság: A 97-es reform értékelését időszerűnek tartja, úgy véli, hogy a reformban a problémák egy része kódolva volt. A 97-es reform legnagyobb érdeme volt, hogy egy elkülönült, autonóm igazságszolgáltatási igazgatást hozott létre, amit valószínűleg mindenki meg szeretnetartani, a kérdés, hogy hogyan? A Strassbourgi Emberi Jogi Bíróságon a nyilvánosság és átláthatóság alapvető érték, így a bíróságnak nem csak hatalmi jellege van, hanem a nyilvánossággal, a közzel, akiknek szolgáltatást nyújtott egészséges alapokon nyugszik a viszonya. A honlapok tartalmazzák a bírósághoz való fordulás lehetőségét, a költségvetést, részletes beszámolókat, minden ítéletet. Magyarországon ezen a téren alapvető szemléletváltásra van szükség. Nagy az ügyhátralék, és nagy aránytalanság jellemzi az igazságszolgáltatást. A számonkérhetőséget és fegyelmi ügyeket illetően híve lenne egy szolgálati bíróság felállításának, amely átveszi a fegyelmi, alkalmassági, munkajogi és etikai ügyeket. Nem tartja jó megoldásnak, hogy az Egyesület dönt etikai kérdésekben. OIT bíró tagjainak rotációs modelljét képzelel el, ami megakadályozza a klikkesedést.

Solt Pál, Bíróképző Akadémia: A tárgyilagos kutatások negatív előfeltételezések alapján készültek, és szervezeti szemléletűek, ami valószínűleg abból adódik, hogy a kutatók maguk sosem bíráskodtak. Mindez a párbeszéd szükségességét húzza alá. Sajnálatosnak tartja, hogy a konkrét adatsorból kimaradtak a Legfelsőbb Bíróság adatai 1995-96-ban 15-160000 ügy volt, ma csak három. Az állítás, hogy az ügyhátralék okainak vizsgálata elmaradt, téves. Számos olyan anyag van, ami eredménytelenül ugyan, de próbálkozott az ügyhátralék okainak feltárásával. Az OIT összetételéhez érthető okokból nem szól, a javaslatok nagy részével egyetért. A Transparency International vitaindító javaslataival kapcsolatban, teljesen objektív kiválasztási kritériumok nem lehetségesek, mert senkit nem lehet úgy felvenni, hogy nem látjuk az arcát. Az automatikus szignálás bevezetését nem tartja reálisnak. A Transparency International javaslatai közül a korrupciós esetekre vonatkozó pont nem értelmes. Az etikai kódex kezelését az Egyesületnél tartaná, nem „államosítaná”.

Bánáti János, Magyar Ügyvédi Kamara: A bíróvá válás, bírói kinevezések terén két modell létezik: életpálya modell és jogászai pályáról bíróvá válás. A múltban működött a vegyes modell, mert viszonylag sok bírói státusz nyílt meg, és ehhez képest kevés volt a fogalmazó, szükségszerűen kívülről jöttek a pályára. A tendencia időközben megfordult. Ma nem várható lényeges új bírói státusz, csak a kimenő helyekre várható bírói kinevezés, ezzel egy időben a fogalmazói és titkári létszám fel- és túltöltött. Mindezek következtében érthető, hogy a vezetők azokból akarják feltölteni az üres bírói státuszokat, akik már éveket töltöttek a bíróságon. A külső pályáról való bejövétel bezáródik a következő években, a bírák a fogalmazókból és titkároknak neveltekből kerülnek ki. Megvan arra a lehetőség, hogy a titkárok közül a legjobbak legyenek a bírák, objektív kritériumok alapján. Javaslata a bíróvá válás rendszerének központosítása. Tapasztalata szerint az OIT kinevezési döntéseit meghatározza a Bírói Tanács és a felterjesztésből eredő vélemény, amit pedig a helyi bírósági közösség határozza meg. Így például, ha Cegléden üresedik meg egy hely, akkor 99%, hogy olyan személy kerül oda, aki Cegléden volt titkár. Hiába más bíróságon esetleg nála sokkal jobb fogalmazó van, ha azon a bíróságon nem lesz üresedés 20 évig, akkor a titkárnak pechje van, nem lesz belőle soha bíró.

Bárándy Gergely, Magyar Szocialista Párt: Kiválasztással kapcsolatban van még egy probléma – ha egy bírót határozatlan időre neveznek ki, akkor nehéz őt alkalmatlanság miatt elmozdítani, fegyelmi felelősségre vonás is problematikus, bírói függetlenség/fegyelmi felelősség között nagyon vékony a jég. A fogalmazók kiválasztása lutri, attól, hogy az egyetemen valaki jól teljesített és van nyelvvizsgálója, attól még nem biztos, hogy jól tud ítélni. A jelenlegi helyzetben, ha valakit kineveznek bírónak 3 évre, és letelik a három év, utána két lehetőség van: vagy alkalmatlanná nyilvánítják, és elküldenek a pályáról egy olyan embert, aki már összesen kb. 10 évet áldozott erre az életéből vagy vannak problémák, (néha a nem megfelelt rubrikába ilyenek vannak: bírói gyakorlat alkalmazása, eljárási jogszabályok ismerete), de megtartjuk. Fontos lenne, hogy ne egy, hanem több alkalommal

lehesen valakit határozott időre kinevezni, és az OITnek ne legyen kötelessége határozatlan időre kinevezni azt, akinél több ilyen probléma is felmerül. És akkor megadják azt a lehetőséget, hogy próbáljon ezen a hibáján javítani, és esetleg utána el lehet tanácsolni.

Hankó-Faragó Miklós, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága: A 97-es reform maga a rendszerváltás volt az igazságszolgáltatásban, azt helyesen gondolta végig a jogalkotó, de a reform folyamatos kell, hogy legyen. Az igazságszolgáltatásban a közvélemény bizalmi indexe sokáig támogató volt, de ez mára romlott. Még rosszabb az eredmény, ha azokat kérdezzük, akiknek volt bírósági ügyük. Nagy hiba lenne ezt a tényt figyelmen kívül hagyni. Az SZDSZ frakció az alábbi területeken tartja szükségesnek a változásokat: (1) Bíróvá válás, bírói előmenetel átláthatósága reformra szorul. Javasolja az elsőfokú bírói tevékenység megfelelő honorálását. (2) OIT összetételében a megyei elnökök túlsúlya aránytalanul nagy hatalmat eredményez. Mindenképpen változásra van szükség, az OIT bővítésével, vagy eljárásrendi szabályok változásával, rotáció bevezetésével, bármelyiket elfogadhatónak tartja (3) Bírósági határozatok nyilvánossága terén azonnali változás szükséges, az elektronikus információszabadságról szóló törvényből adódó kötelezettségeket kell teljesíteni. (4) Kifogás intézményét fejleszteni kell, a bírák körében végzett felmérés szerint azokon a helyeken, ahol nem volt probléma, támogatták a reformjavaslatot, ahol lemaradások voltak, onnan sorra alkotmányossági aggályokat fogalmaztak meg.

Kenesei Klára, Országos Kriminológiai Intézet: A kutatási eredményeket minél szélesebb körben közzé kell tenni. Az igazságszolgáltatási rendszer átláthatóságát biztosítani kell, ezt az állampolgárok is elvárják, mert közszolgáltatásról van szó. A függetlenség és számonkérhetőség mellett a továbbképzést is hangsúlyozná. Nem csak bírák, hanem általában a jogászok folyamatos továbbképzésére gondol, akár kreditrendszerben

Salamon László, KDNP, Fidesz: 1997-ben nem értett egyet a reform tartalmával. Az alkotmányos berendezkedés stabilitása fontosnak, ezért szükséges a jelenlegi rendszer hibáin való gondolkodás és a javítás. A függetlenség nem lehet a nem megfelelő bírák és nem megfelelő működés eszköze. Ugyanakkor minőségi szempontból fontos, hogy biztosítsunk minden garanciát a bírói függetlenség érdekében. Nem szerencsés a bírák határozott időre való kinevezése, mert egy megfeleltetési magatartás alakulhat ki. A bíró- és jogászképzés során kellene megalapozni hogy megfelelő szakmai és emberi kvalitású személyek kerüljenek bírói székbe. Egyetért azzal, hogy igenis legyenek továbbképzések, tanfolyamok, hogy mindig naprakészen lássa el munkáját.

Solt Pál, Bíróképző Akadémia: A bírói javadalmazás reformját illetően helyesli az ítélezési jövedelmek növelését. Nem ért egyet azzal az állítással, hogy a bíróságok túlf finanszírozottak lennének, a bíróságok központi költségvetésből való részesedése 1998-ban 2,65%, 2000 1,96%, 2000-ben, 2,61% volt, azóta nem változott. A továbbképzést illetően nem tartja szükségesnek a kreditrendszerű képzést, mert alig van olyan ország, ahol ez létezik. Akit egyszer bírónak választottak, nem feltétlenül marad mindig jó bíró. Nem támogatja a határozott idejű szerződéseket, inkább a méltányosság mellőzését javasolja annak érdekében, hogy a nem megfelelő bírák eltávolíthatók legyenek.

Bencze Mátyás, Debreceni Egyetem: Az ítélezés színvonalával kapcsolatban kulcsfontosságú a motiváció megteremtése. Szükség lenne arra, hogy az egyes bírói szinteken belül is legyen előmeneteli lehetőség. Meg kell teremteni annak is a presztízsét, hogy valaki egy életen át elsőfokú bíró maradjon.

Havasiné Orbán Mária, Győri Ítéltábla: Kutatási módszerként javasolja, hogy a kutatók menjenek a bírák közé, és ott is gyűjtsenek tapasztalatokat, így árnyaltabb képhez jutnának. Nagy probléma a bírói tudás elavulása, folyamatosan el kell várni a bírótól, hogy tudását fejlessze, és ezt számon kell kérni. Támogatja a kreditrendszerű továbbképzést. Az ítéltáblák szeretnének integrálódni a rendszerbe, mert egy ítéltáblai fogalmazó soha nem lesz bírónak kinevezve megyei bíróságra.

Lukács Zsuzsanna, Fővárosi Ítéltábla: Javasolja a kutatás kiterjesztését szélesebb körre, a bírák között is. Az 1997-es reformsorán az OIT öngazgató rendszerét nem csak függetlenség indokolta, hanem az is, hogy valóban hozzáértő szakemberek dolgozzák ki a problémák megoldásait. Az OIT elé kinevezésre felterjesztett bírák olyanok, akiket a bírói kar szakmai és emberi kvalitásai alapján a bírói

posztra alkalmasnak tart. A fogalmazók felvételénél tapasztalata szerint szigorúak a szabályok. A szakmai értékeléshez mindenképpen szükséges, hogy a továbbképzés kötelező rendszerű legyen, bizonyos témakörökben ítélkező bírának meg kell teremteni a fejlődéshez a feltételeket.

Szelényiné Roszik Erzsébet, Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala: A kezdő bírának kötelező a képzés –anyagi jogi és eljárásjogi, de valóban, három év után nincs kötelező képzés. Az OIT sok küzdelem után tudta felállítani a Bíróképző Akadémiát, sok erőfeszítés van abban, hogy olyan képzési formát vezessenek be, ami tényleg szükséges a bírák számára.

Szabóné Kerégyártó Judit, Debreceni Ítéltábla: Nem csak a Hivatal feladata a bírák képzése, a bírósági vezető feladata, hogy elősegítse és ne csak elvárja a továbbképzést. OIT bíró tagjai 2800 bíró elektorai útján kerültek kiválasztásra. Nem tartja helyesnek, hogy a bírósági vezetőket teljesen kizárják az OIT-ból, mert bírósági vezetési gyakorlattal nem rendelkező OIT tag vajon hogyan fog dűlőre jutni a költségvetésben?

Sisák Péter, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság: Nagyon tanácsolja, hogy a kutatók végezzenek terepgyakorlatot a bíróságokon, mert számos értékelhető tapasztalatot szerezhetnének a helyszínen. Igaz, hogy a bíróságok költségvetésének 85%-a személyi költség, de ez azt jelenti, hogy a maradék 15%-ból próbálják a bíróságok fizetőképességét megőrizni, a folyamatosan emelkedő költségek mellett. A kutatás eredmények nem igazságosak, mert igenis léteznek olyan vezetők, akik felelősséget és elhivatottságot éreznek. Az általa vezetett bíróságon évek óta nyilvánosak, és átláthatóak a fogalmazói meghallgatások, és több vezetőtársa hozzátartozóját nem vették fel, mert nem találták megfelelőnek.

Havasiné Orbán Mária, Győri Ítéltábla: Ha kutatnának a bírák között, lehet, hogy kiderülne, hogy nagyobb a baj, mint gondolták. A bírák lehet, hogy nem élnek jogaikkal, hiszen ők szavazzák be az OIT-ba az embereket, és ők nem hívják vissza őket. Ha nem elégedettek a rendszerrel, akkor vajon miért nem pályáznak?

Kárpáti József, Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda: Léteznek olyan pletykák, hogy bizonyos bíróságokon előnyben részesítenek olyan fogalmazókat, akiknek valamilyen hozzátartozójuk bíró volt. Pozitív fejlemény, hogy a bíróképzés rendszerében elindult egy komoly reformfolyamat. 10 éve elképzelhetetlen lett volna, hogy a bírák civileket meghallgassanak, ma ez már lehetséges. További fejlődés lehetne, ha az Akadémia önálló jogi személlyé válna, esetleg önálló oktatókkal.

Szabó Máté Dániel, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet (a megbeszélés után, e-mailen érkezett hozzászólás): Az átláthatósági javaslatoknak három lépcsőben kellene a nyilvánosságot követelniük: Az első lépcső az információszabadság-szabályok szerint nyilvános dokumentumok tényleges megismerhetővé tétele adatigénylés útján. A második lépés a proaktív nyilvánosság biztosítása, a törvény szerint kötelezően közzéteendő dokumentumok valódi közzétételét kellene biztosítani. A harmadik lépés a nem feltétlenül nyilvános dokumentumok egy részéhez megfelelő garanciák biztosítása mellett kiszámítható hozzáférés biztosítása a tudomány számára.

Fontos lenne az OIT tevékenységének ellenőrizhetősége is, nemcsak a megyei elnökök igazgatási tevékenységének ellenőrizhetősége. Jelenleg nincs hatalmi ág, amely valóban ellenőrizné a bírói öngazgatás szervét. A népszuverenitás elvéből következően nem szabadna léteznie olyan közhatalmat gyakorló szervnek, amelyet egy vagy több, demokratikus legitimitációval bíró szerv ne ellenőrizne. A nyilvánosság, mint az ellenőrzés eszköze nem helyettesíti az állami szervezetrendszeren belüli ellenőrzést, legfeljebb kiegészítheti azt. Azt látjuk, hogy az ellenőrzés jelenleg nem létezik, a rendszerben megvannak a lehetséges csírái az ellenőrzésnek, ezeket kellene hatékonyabbá tenni. Az egyik lehetőség az OIT tájékoztatók átalakítása valódi országgyűlési beszámolóvá, amelyet az Országgyűlésnek tárgyalnia kell, és amiről szavazás van. A másik ellenőrzési lehetőség, hogy az ÁSZ jelentését az előzőekben említett OIT beszámolóval együtt kellene évente tárgyalnia az Országgyűlésnek. Az ÁSZ hatékonysági ellenőrzéseinek ugyanis így lenne csak értelme. A harmadik ellenőrzési eszköz lehetne a független szervek esetében megszokott kérdezési lehetőség biztosítása, vagyis az OIT elnökét (ha ez elnök a Legfelsőbb Bíróság elnöke maradna, akkor az Országgyűlési kapcsolatért felelős elnökhelyett) az Országgyűlésben kérdezhetővé kell tenni. Ezek kellően puha

eszközök ahhoz, hogy ne érintse az öngazgatás függetlenségét, de teljesítenék azt az alkotmányos minimumot, amit a jelenlegi rendszer egyáltalán nem teljesít.

Hack Péter: Történelmi pillanatnak tekinti a rendezvényt, mert 1990 óta ilyen körben még soha nem ültek le az érintett felek az igazságszolgáltatás ügyében beszélgetni. Egyetértettünk abban, hogy sok témában változtatásra van szükség, és hogy a változtatás nem valaki ellen, hanem valamiért történik. Mindannyian elkötelezett hívei vagyunk egy jó igazságszolgáltatásnak. Lehet, bizonyos problémák nagyobbban látszanak kívülről, mint belülről vagy fordítva, de nem volt olyan pont, amelyet valaki teljesen le akart volna venni a napirendről. 2005-ben az OIT készített egy jelentést, e szerint öt bíróságon egyáltalán nem folytatnak felvételi eljárásokat. Ha egységes az igazságszolgáltatási rendszer, akkor az esélyeknek egyformáknak kell lenniük.

Fleck Zoltán: Az általa felvázolt problémák nem a személyek minőségéből erednek, hanem súlyos, a szabályozásban rejlő strukturális problémák. A kutatás módszertana az OIT által kibocsátott „outputokat” vizsgálta, ezek valamilyen képet mutatnak az igazságszolgáltatásról. Első lépésként ezt a képet kellett valakinek leírnia, az igazgatási tevékenységet át kellett világítani, utána tovább lehet lépni a következő fokra, ítélőtáblák, stb. A 97-es modellváltás hibája az volt, hogy azt feltételezte, hogy csak a végrehajtó hatalom veszélyezteti a bíróságok függetlenségét. Történelmi okokból ez nem így van, a megyei túlhatalom a kádári rendszerben is létezett.

Egy munkajogi per indoklása alapján az alkalmatlan bíraktól azért nehéz megszabadulni, mert amíg nincs egységes penzumrendszer, nem lehet megállapítani, hogy mihez képest alkalmatlan a bíró? A hatékonyság hiányának okait lehet, hogy feltárták, de az ebből következő döntéseket nem hozták meg, aminek az OIT összetétele az oka. Bírák kiválasztását illetően egy modern igazságszolgáltatásban vannak jó módszerek a fogalmazók megfelelő kiválasztására.

Navratil Szonja: Az ügyhátralék orvoslására ma is hasonló javaslatok léteznek (céljutalom, létszámemelés), mint nyolc éve, és ezek nem vezettek eredményre. Ha tényleg feltárták az ügyhátralék okait, akkor nem tudni, hogy miért nem hozták meg a szükséges intézkedéseket. A bíróságok költségvetése 1998-ban 24 md Ft volt, 2008-ban pedig 72 md Ft, tehát jelentősen növekedett. Éppen abban mutatkozik meg, hogy teljesítmény nem mérhető, hogy nem tudjuk, hogy mi, mire és hogyan elegendő.