

Záró beszámoló

120693, A pártatlanság biztosítása az igazságszolgáltatásban. Összehasonlító vizsgálat.)

Kutatásunk során arra vállalkoztunk, hogy a bírói függetlenség és pártatlanság egyes, a modern nyugati jogrendszerek tekintetében jelentős garanciális elemeinek meghatározott aspektusból történő összehasonlító vizsgálatát végezzük el. Mindezt azért, hogy rávilágíthassunk, miszerint a nyugati jogrendszereket, az Európai Unió tagállamait, azon belül Magyarországot milyen kihívások érik a 21. században a bírói hatalom, azon belül a hivatásos és laikus bírák függetlensége és pártatlansága tekintetében. A választott vizsgálati elemek segítségével azt követtük nyomon, hogy a bírói függetlenség és a laikus részvétel alkotmányos elvének talaján miként s milyen mértékben biztosítják az általunk kiválasztott jogrendszerek a bírói függetlenség és pártatlanság egyes garanciális elemeit, miként próbálják a függetlenség és szamon kérhetőség egyensúlyát ezeken keresztül megteremteni. Vizsgálatunk során mindenekelőtt e mintaadó jogrendszerek „nemzeti” megoldásait vetettük össze a közép-kelet-európai posztoszocialista jogrendszerek (azon belül a magyar jogrendszer) megoldásaival.

A bírói függetlenség és pártatlanság egyik modern biztosítékának tekintett bírósági szervezeti függetlenség átfogó elemzését végeztük el korábbi kutatásaink talaján. A már ismert nyugateurópai modellek desktop-jellegű vizsgálatát kvalitatív vizsgálati módszerekkel bővítettük külföldi szakértők bevonásával. Bemutattuk a bíróságok központi igazgatásának különböző módszereit a német, francia, angol igazságszolgáltatási rendszerek alaposabb vizsgálatán keresztül, és elemeztük a közép-kelet-európai jogrendszerek központi igazgatást érintő reformjait.

A központi igazgatás vizsgálata során a bírák kiválasztásának módszereit is vizsgáltuk. Megállapíthattuk, hogy láthatóan továbbra is útkeresés folyik azokban a posztoszocialista országokban, amelyek az EU csatlakozás érdekében végrehajtott reformok során a függetlenség/pártatlanság és a számon kérhetőség egyensúlyának megteremtése érdekében eltérő megoldásokkal kísérleteznek. Az adott társadalom politikai berendezkedése,

demokrácia felfogása, jogi kultúrája vagy a kapcsolati tőke érvényesítésének kultúrája sokszor korlátot és irányt szabott a fejlődés milyenségének, és a világszinten érzékelhető konvergencia ellenére változatos kiválasztási módszerek érvényesülnek.

Az elmúlt évtizedek – főleg a posztoszocialista jogrendszerekben – a bírói szervezeti függetlenség megteremtésének jegyében teltek, amia bíróságok igazgatását többé vagy kevésbé kivette más hatalmi ágak kezéből, és a bírákra bízta többek között a bírói utánpótlás, az előmenetel vagy a fegyelmi felelősségre vonásnak a felelősségét. Ez azonban mára felerősítette a korporativizmus veszélyére vonatkozó kritikákat, melyek egy társadalmi kontrolltól elzárt önellenőrző szervezet szükségszerű diszfunkcióira figyelmeztetnek.

Az összehasonlító vizsgálat tapasztalatai alapján amellet érvelünk, hogy a 21. század igazságszolgáltatását az legitimálja leginkább, ha a társadalom mély meggyőződésévé válik, hogy a bíróságokat döntéseik meghozatalánál nem befolyásolja a politikai pártokhoz, kormányzathoz, lobbicsoportokhoz, bírósági vezetőkhez, választókhöz fűződő viszony, hanem főként a jogi szaktudás és a bírói igazságérzet. Ennek eléréséhez pedig egyelőre nem vezethet más, mint a bírói rekrutációra kidolgozott, a lehető legobjektívebb, érdem alapú szelekciós mechanizmus, mely, ha nem is tökéletesen, de egyszerre képes minimalizálni a szervezeten kívülről és belülről érkező negatív impulzusokat. Persze csak akkor, ha a bírói függetlenség védelmére kitalált más eszközök is ebbe az irányba hatnak.

A törvényes bíróhoz való jog elvéből levezethető automatikus szignálási rendszer a független és pártatlan bírói döntések modern biztosítékának tekinthető, melynek alkalmazása egyre több jogrendszerben válik megszokottá és természetessé. E kérdéskörnek is fokozott figyelmet szenteltünk az egyes jogrendszerek vizsgálatánál. Az automatizmus érvényesítése nem csupán a pártatlanság biztosítása, a korrupció megakadályozása, hanem a bírák egyenletes és igazságos leterhelése szempontjából is lényeges kérdés. Az általunk bemutatott példák képet adhatnak arról, hogy az ügyek szignálásánál milyen, az előre meghatározottság elvét is kielégítő mintaadó megoldások állnak rendelkezésre manapság, melyek például szolgálhatnak az automatikus szignálást nem alkalmazó jogrendszerek számára. Úgy gondoljuk, hogy az előre meghatározottság elvét következetesen érvényesítő automatikus szignálási módszer a bírói függetlenség és pártatlanság biztosításának hatékony eszközének számít, melynek Magyarországon történő általános és kötelező bevezetése

elengedhetetlen a pártatlanság vagy a pártatlanság „látszatának” biztosításához. Magyarország lassan a posztoszocialista országok közül szinte kivételnek számít, mely az automatikus szignálás követelményét nem teszi általános kötelezettséggé a bíróságok számára.

Az angolszász és kontinentális jogrendszerek vizsgálata a bírói fegyelmi felelősségre vonás területén is jelentős konvergenciát mutat. Mindkét nagy jogcsalád szakmai diskurzusaiban erőteljesen megjelenik a kérdés, hogy miként lehet a bírák felelősségre vonhatóságát erősíteni úgy, hogy közben a bírói függetlenség és pártatlanság ne szenvedjen sérelmet? Az angolszász országokban e két védendő érték konfliktusából sokáig a bírák függetlenségének védelme került ki győztesen, és csak az utóbbi évtizedekben került sor a bírák fegyelmi felelősségre vonását biztosító intézményrendszer erősítésére, amely a bírák többsége tekintetében mára már kontinentális országok gyakorlatát is meghaladva, igen nagy intenzitással működik.

A kontinentális jogrendszerekben, ahol a szakbírák pozíciója tradicionálisan gyengébb angolszász kollégáikhoz képest, az elmúlt évtizedek a bírói függetlenség garanciáinak erősítésével és a legtöbb országban a bírói öngazgatás szervezeti kereteinek kialakításával teltek. Az öngazgatás megteremtése azzal a következménnyel is járt, hogy a fegyelmi ügyek szabályozása és hatékony működtetése is hangsúlyt kapott az igazságszolgáltatási tanácsok politikájában. Mára mindkét jogcsaládban elfogadott nézetté vált, hogy a bírói függetlenség biztosítása mellett is erősíteni kell a számon kérhetőséget. A dilemma általában az, hogy lehet-e fegyelmi ügyekkel „kordában tartani” a bírákat úgy, hogy eközben ne veszítsék előnézetüket, önállóságba vetett hitüket, és ha a nyilvánosság iránti követelmények a fegyelmi ügyek nyilvánosságra hozatalát is kikényszerítik, akkor az ügyfelek előtti tekintélyüket.

A mintaadó kontinentális jogrendszerek fent elemzett megoldásai közül Magyarország a német utat választotta, és 2011-ben egy központosított, hivatásos bírákból összeálló szolgálati bírósági rendszer kialakítását határozta el. A szolgálati bíróságok éves jelentései egyértelműen azt bizonyítják, hogy a bírák szakmai munkájával szembeni kifogások alapján induló fegyelmi eljárások száma növekszik, amely ügycsoporton belül a késedelmes ügyintézés kiemelkedik. Ez következménye lehet a központi igazgatás hatékonyságot növelni kívánó általános stratégiájának. A bíróhoz méltatlan magatartás miatt induló fegyelmi ügyek stabilan csekély száma a szolgálati bíróságirendszert működtető országok példáihoz hasonlóan arra vezethető vissza, hogy az eljárások kezdeményezésére jogosultak nem

feltétlenül az ilyen típusú eljárások elindításában, sokkal inkább a problémák „házon belüli” rendezésében érdekeltek. Meglátásunk szerint a fegyelmi ügyek nyilvánosságára vonatkozó gyakorlat nemzetközi összehasonlításban rendkívül szigorú, és a rendszer korporatív jellege miatt jóval nagyobb nyitottság lenne indokolt ebben a tekintetben. A fegyelmi dogmatika kibontakozása a belső nyilvánosságbiztosítása mellett a bírák számára ugyan követhető, ám a külső kontrollt megnehezíti.

A fenti három, a bírói függetlenség és pártatlanság szempontjából szorosan egymáshoz kapcsolódó problémakör elemzése mellett a laikus bírászkodás, azon belül a bírói függetlenséghez szorosan kapcsolódó szelekció és laikus bírói közreműködés kérdéskörét járta körül kutatócsoportunk.

A kutatás bevezető szakaszában elemeztük a laikus részvételt megalapozó klasszikus érveket. Megállapítottuk, hogy a törvényi indoklásokban vagy a szakirodalomban felsorakoztatott érvek egy jelentős része csak korlátozott módon igazolható a gyakorlat és a szakirodalom tükrében. Az érvek jelentős része szoros összefüggést mutat a minőségi, hatékony és demokratikus igazságszolgáltatás képével. Ám az egyes laikus bírósági formák esetében, eltérő mértékben, de általában a törvényhozói szándékhoz képest jóval szerényebb formában mutatható ki az érvekben megfogalmazott cél és az érvényesülés közötti kapcsolat. Azt, hogy egy adott jogrendszerben milyen laikus bírósági forma, milyen módon működik, általában inkább meghatározzák az intézményhez kapcsolódó jogtörténeti mítoszok, mint az igazságszolgáltatás minőségi fejlesztésére irányuló jogpolitikai szándékok. Ugyanakkor számos, a laikus bírászkodást alátámasztó érv az intézmény bizonyos megjelenési formáiban részben vagy egészben a vizsgálatok fényében is igazolást nyert. Mindezek alapján hangsúlyozni érdemes, hogy amennyiben a magyar törvényhozás arra tenne kísérletet, hogy egy demokratikusabb, átláthatóbb, hatékonyabb, társadalmi kontrollt élvező igazságszolgáltatás elérése érdekében további laikusokat vonjon be az ítélkezésbe, akkor azt célszerű az empirikus tudományos vizsgálatok figyelembevételével tennie, és az elérni kívánt célhoz megfelelő laikus bírósági formát választani.

Miután mindenekelőtt a bírói függetlenség szempontjából lényeges kérdéssel, a laikus bírák szelekciójával és a laikusok közreműködésével kívántunk foglalkozni, ezért elemzésünkhöz a rekrutáció és a közreműködés módját is értékelő klasszifikációs rendszert alakítottunk ki.

Önállóan ítélkező laikus (béke-)bírói rendszerről van szó, ha egy jogrendszerben jogi végzettség nélküli állampolgárok is lehetőséget

kapnak arra, hogy bíróként polgári vagy büntető ügyben szakbírói közreműködés nélkül is önálló bírói döntést hozzanak tény és jogkérdésekben. Önálló esküdtszék esetén a laikus bírakat önálló testületként, mindenekelőtt a polgári vagy büntető ügyekben felmerülő ténykérdések megítélésére, esetleg a szankció meghatározására alkalmazzák. Ebben az esetben a tény és jogkérdések megítélése elválnak, és az utóbbi kérdésben szakbíró, míg az előzőben a jogi végzettséggel nem (vagy csak véletlenszerűen) rendelkező esküdtszék hozhat döntést. Kevert esküdtszéknek nevezzük azon laikus bírósági formákat, melynél az esküdtszék mind a tény, mind a jogkérdések megítélésében illetékes, és a (relatív) nagyobb létszámú testületben több szakbíró és a szakbírák számát jelentősen meghaladó laikus foglal helyet. Végezetül kevert bírósági (ülők) rendszert akkor működtet az igazságszolgáltatás, ha tény és jogkérdésben egy testületet alkotó, relatív kis létszámú bírói testület hoz döntést. Ebben az esetben a kevert esküdtszékhez képest látszólag csupán nominális eltéréstől van szó, ám az ülökrendszer működési mechanizmusa az esküdtszékétől a laikusok és szakbírák aránya miatt olyan mértékben eltér, hogy emiatt önálló típusként határozható meg.

Az összehasonlító jogi kutatások során szerzett ismereteink szerint a testületek összetétele, a laikusok részvételi módja általában a kiválasztás mikéntjére is hatást gyakorol. Minél nagyobb szerepet játszanak a laikusok a bírói ítélet megszületése szempontjából, annál nagyobb hangsúlyt helyez a törvényhozó a kiválasztás módjára. A szakbírák szelekciójánál látható, hogy a modern jogrendszerekben a bírák kiválasztását egyre inkább a jogász szakmai szempontok előtérbe állítása jellemzi, miközben a reprezentativitás követelménye jobbra csak a szakirodalomban jelenik meg. A laikusok esetében a szakmaiságnak csak kivételes esetben van jelentősége, hiszen szerepük az igazságszolgáltatásban általában éppen arra vezethető vissza, hogy jogi szaktudással nem rendelkeznek. Annál inkább hangsúlyt kap esetükben az, hogy az igazságszolgáltatásban a társadalom minél szélesebb képviselője valósuljon meg az intézményen keresztül, vagyis a laikus bírák összetételénél az elkülöníthető társadalmi csoportokat megfelelően tükröződjének. Ugyancsak megfigyelhető, hogy a laikusok pártatlanságának biztosítására időnként a szakbírák pártatlanságánál is nagyobb figyelmet szentelnek bizonyos jogrendszerekben, ami különösen igaz az amerikai esküdtszéki rendszerre. A kevert esküdtszék mintapéldáját jelentő francia *cours d'assise* laikus bíráinak kiválasztását egy precíz, de az amerikaiánál visszafogottabb, a pártatlanságot kevésbé tesztelő szelekciós mechanizmus jellemzi.

A laikus bíráskodás nemzetközi gyakorlatának áttekintését követően a

magyar ülnök-rendszer átfogó értékelését lehetővé tevő empirikus kutatás elvégzésére vállalkoztunk, amire több, mint ötven éve nem került sor Magyarországon. Az átfogó, számos részkérdést érintő kvantitatív és kvalitatív kutatásból ehelyütt a magyar ülnökök kiválasztásának, reprezentativitásának, az ülnöki tevékenység szerepének és súlyának értékelésére koncentrálnak, melyek a pártatlanság kérdéskörével leginkább összefüggenek.

. A magyar igazságszolgáltatás központi igazgatását ellátó szervezet sajnálatos döntése miatt kérdőíves kutatásunk szűkebbre sikeredett, mint azt terveztük. Ennek ellenére, a jogszabályi környezet megismerése és a magyar laikus bírósági rendszer gyökereinek feltárása mellett a bírák és az ülnökök véleménye új ismeretekkel gazdagította a kevert bíróságok működésére vonatkozó tudásunkat.

Kutatásunk egyik alapkérdése az volt, hogy a magyar ülnökök rekrutációja során a reprezentativitás követelménye mennyiben érvényesül, és milyenek a kiválasztásra vonatkozó ülnöki és bírói vélemények?

A különböző kiválasztási módszerek és e módszerekre irányuló empirikus kutatások összehasonlító elemzése alapján az volt a kiindulópont, hogy a 20–21. században egyre hangsúlyosabb szerephez jut a néprészvétel reprezentativitásának kérdése. Ennek legfőbb

indoka az, hogy megfelelő reprezentativitás mellett a bíraskodásban résztvevő laikusok érvényesíthetik a saját csoportjuk értékeit, normáit, igazságérzetét, és kellő mértékű reprezentativitás megléte esetén az igazságszolgáltatás legitimitása is erősödik. Feltételezésünk az volt, hogy 1990-től, a monolitikus állam berendezkedés összeomlásától kezdve a jelentős társadalmi változások miatt még akkor is változnia kellett az ülnökök társadalmi összetételének, ha sem a reprezentativitás javítására, sem egyéb változtatására irányuló jogpolitikai intézkedések nem történtek. Feltételezésünk beigazolódnak látszott, miután az 1960-as évekhez képest az ülnökök megoszlásában komoly változások következtek be, miközben a társadalmi reprezentativitás nem javult. Az megállapítható, hogy az ülnöki kar egyáltalán nem fiatalodott, inkább egyfajta idősödést konstataálhattunk vizsgálatunk alapján, amit a különböző generációk közötti, ma sokkal markánsabb felfogásbeli különbségek miatt komoly problémának tartunk. A ma már „Z” generációt is magában foglaló társadalomban egy idős korosztály, azon belül is az inaktívak túlreprezentáltsága kétségessé teszi a nép- részvétel eredeti céljának megvalósulását, és Kulcsár Kálmán megállapításához igazodva, az ülnöki tevékenység presztízscsökkenéséhez vezet. Az ülnöki tevékenység jellege miatt talán kevésbé problematikus a diplomások és szellemi foglalkozásúak felülreprezentáltsága. A Kulcsár-féle vizsgálattal ellentétben – amely még a férfiak magasabb arányát mutatta ki az ülnöki karon belül – a nők jelentős túlsúlya is igazolást nyert.

A kiválasztási eljárás kapcsán kutatásunk arra a megállapításra jutott, hogy a jelenlegi kiválasztási rendszer nem felel meg még a néprészvétel törvényben meghatározott céljának sem. Még kevésbé azok céloknak, amelyek a nemzetközi szakirodalomban megfogalmazást nyertek. Összefoglalva kijelenthető, hogy összetételét tekintve az ülnök-társadalom határozottan különbözik a felnőtt magyar társadalomtól: az ülnökök közt erősen felülreprezentáltak az idősebbek (60 év felettiak), a nők, az inaktívak (különösen a nyugdíjasok), a szellemi foglalkozásúak és a magasabb iskolázottságúak. Az ülnökök összetétele tehát semmilyen értelemben sem reprezentálja a felnőtt magyar társadalmat. Ez köszönhető annak a kiválasztási eljárásnak, mely a reprezentativitás követelményét sem az ülnökök kinevezésénél, sem azok konkrét ügyekhez történő beosztásánál nem kívánja érvényesíteni.

Vizsgálatunk második részében arra a szokásos, kevert bíróságokra irányuló kutatásokban helyet kapó kérdésre kerestük a választ, hogy milyen súlyú és jellegű ülnöki részvétel mutatható ki a bírósági eljárásokban, mindenekelőtt az ülnöki és hivatásos bírói értékelések alapján.

Feltételezésünk az volt, hogy a státusz-karakterisztika elmélet talaján, e sajátos problémamegoldó csoportot az egyenlő jogokat biztosító törvényi rendelkezésekellenére olyan belső hierarchikus viszony jellemzi, mely a jelentős ülnöki részvételt akadályozza, amit a kevert bírósági rendszerekre irányuló hasonló empirikus vizsgálatok is alátámasztanak. Ugyanakkor azt is feltételeztük, hogy a Kulcsár-féle vizsgálatához képest egy demokratikus társadalom ülnökrendszere még akkor is nagyobb közreműködést eredményez, ha semmilyen lényeges jogszabályi változás azóta nem történt.

Az empirikus felmérés eredményei alapján a bírói attitűdök tipizálására is kísérletet tettünk. Az általunk használt típusok (korrekt, korrekt arisztokrata, távolságtartó arisztokrata, ambivalens) véleményünk szerint megfelelően csoportosítják az ülnökökhöz különböző módon viszonyuló hivatásos bírákat.

Ami biztosan kijelenthető, hogy a gyakorló jogászok között elterjedt és gyakran az ülnökökre dehonesztáló elnevezésekben is megmutatkozó vélekedéshez képest az ülnökrendszer pozitív képet mutat. Míg a reprezentativitásra figyelmet nem fordító kiválasztási eljárás erős kritikára adhat okot, addig a participáció (a procedurális és decizionális szakaszban is) a vázolt s a kevert bíróságokra szükségszerűen jellemző szervezetszociológiai körülmények között kifejezetten jónak mondható. A kitöltött bírói és ülnöki kérdőívek eredményei igazolják, hogy az ülnökök nem passzív statisztái a tárgyalási és a döntési folyamatnak, és a róluk kialakult véleményhez képest sokkal aktívabb és gyakran a bírák által is elismert tevékenységgel járulnak hozzá az igazságszolgáltatás munkájához.

Összességében mégis kijelenthető, hogy a magyar ülnöki rendszer a 2017. évi reformelőtti (és utáni) állapotában csak rendkívül kis mértékben tölti be a laikus bíraskodással szemben elvárható szerepet, mely mindenekelőtt a bürokratizált igazságszolgáltatás társadalmi kontrollja és a társadalmi igazságérzet becsatornázása területén lenne leginkább elvárható.

Határozott álláspontunk – szemben a törvényhozói szándékkal és a laikus bíraskodás korlátozására tett intézkedésekkel –, hogy a hazai laikus részvétel nem megszüntetésre, korlátozásra, hanem német mintájú reformra szorul. A kiválasztási eljárás precíz szabályozásával, az ülnöki függetlenség és pártatlanság garanciális elemeinek megteremtésével, az ülnökök képzésének kialakításával a néprészvétel az igazságszolgáltatásban értelmet nyerhetne.

A kutatócsoport a fenti vizsgálatok alapján a független igazságszolgáltatás legfrissebb és legsürgetőbb, a bírói függetlenséggel és pártatlansággal összefüggő problémáinak európai uniós szintű kezelése mellett érvel.

Tanulmányainkban rámutattunk arra, hogy az EU-ban számos kihasználatlan intézményi lehetőség van a bírói függetlenség hatékony nyomon követésére, jelzésre vagy egyéb aktív részvételre, ha szükséges. Ami még fontosabb, valós és sürgős szükség van ezeknek a képességeknek az Európai Unió szintjén való fejlesztésére és hasznosítására. Itt az ideje, hogy az Európai Unió tagállamai szigorúbb követelményeket szabjanak a bírói függetlenségre vonatkozóan. Meggyőződésünk, hogy egy ilyen európai szintű szabályozásnak magába kell foglalnia a bírósági feladatok ellátásának függetlenségre és pártatlanságra vonatkozó hagyományos garanciák mellett – a szervezeti autonómiával és a bírák személyes karrierjével kapcsolatos biztonsági intézkedéseket is.

OTKA kutatócsoportunk a fentiekén túl számos részprobléma önálló vizsgálatát is elvégezte, melyeket tanulmányok formájában jelentettünk meg.

Mezei Péter és Emircan Karabuga „Judicial Recusation in Germany and Turkey” címmel vizsgálta a bírói függetlenség „fordított” garanciáját, vagyis azt az esetet, amikor a bíró nem képes feladatát objektív módon elvégezni, és ezért őt az adott eljárásból kizárják. A kutatás összehasonlító módszerrel, szisztematikusan elemezte a kapcsolódó német és török jogszabályi kereteket és gyakorlatot. Az elemzés segítségével a magyar normatív és gyakorlati keretek is pontosabban megérthetővé és elemezhetővé váltak.

Harkai István „A sajtószabadság, mint a bírói függetlenség külső garanciája” című tanulmányában amellelt érvelt, hogy a bírói hatalom függetlensége és a sajtó szabadsága egy szabad, demokratikus jogállam elengedhetetlen ismeréveit adják. A sajtószabadság lehető legmagasabb szintű védelmét pedig egy független bírósági rendszer tudja hatékonyan szavatolni. E tekintetben a sajtó és a bírói hatalmi ág egymásra vannak utalva, a szabad sajtó tehát a bírói függetlenség de facto külső garanciájaként értékelhető.

A kutatás során 24 folyóiratcikk, egy könyvfejezet, egy akadémiai doktori disszertáció, két magyar és egy angol nyelvű könyv jelent meg a kutatás eredményeként, amelyek a pártatlanság biztosításának egyes aspektusait járták körül a vizsgált jogrendszerekben. A publikációkegy része (amelyek „law working papers” szinten jelentek meg) most is elbírálás alatt áll különböző nemzetközi folyóiratoknál, hogy magasabb minőségű szaklapban is megjelenhessenek. A L’Harmattan kiadónál megjelenő zárókötet (Ülnök a bíróságon. Pártatlanság, közreműködés, reprezentativitás) angol nyelvű kiadása is a kutatócsoport tervei között szerepel. A kutatási időszakban 2 nemzetközi konferenciát is szerveztünk a Szegedi Tudományegyetemen, ahol hazai és nemzetközi szakértők tartottak előadásokat a kutatási projekthez illeszkedő témákról.

Szeged, 2022. 06. 29.

Badó Attila
egyetemi tanár

