

Baka András

(elnök, LB)

A bírósági szervezet aktuális kérdései

1. Kiinduló gondolatok

Jelen tanulmányban foglalkozni szeretnék azokkal a kérdésekkel, amelyek mindannyiunkat izgatnak: a bírósági szervezet aktuális kérdéseivel. Tulajdonképpen ez az első lehetőség arra, hogy a bírósági szervezeten kívülre kerüljenek ezek a kérdések. Hónapok óta vitatjuk az Összbírói Értekezletek keretei között a bírósági szervezet aktuális kérdéseit. Azt, hogy hogyan kellene az átalakítást megcsinálni. Minden kérdéstről, ami itt felmerül külön konferenciát lehetne tartani és tanulmányok sorát igényelné. Ezt az alkalmat én egy bevezető eszmecsereként tekintem, és csak az általános összefüggésekre fogok koncentrálni.

Mindenekelőtt szeretném kiemelni, hogy a magyar bírósági szervezet mint minden igazságszolgáltatási szervezet, a jogállamiságnak egyrészt feltétele, másrészt biztosítója. A bírósági szervezet, ha nem kap külön figyelmet és ráfordítást, odafigyelést, anyagi és erkölcsi megbecsülést, akkor nem lesz más, mint az ország egyik szervezete, nem lesz jobb mint az ország nagy rendszerei. Ez azért jelent gondot, mert a bírósági szervezetnek az ország nagy rendszerei között egyfajta erkölcsi és szellemi elitszervezetnek kellene lennie. A szervezet hozzáértésének és erkölcsi állásának megkülönböztetett helyet kell biztosítani a bírósági szervezet számára az állam szervezetei között.

Ha nincs különösebb odafigyelés, ráfordítás, akkor ez a szervezet is osztozik a többi nagy szervezet helyében és szerepében és olyan lesz, mint az ország más nagy rendszerei. Ennek a szervezetnek a működését meghatározza az, hogy számos ponton kapcsolódik az ország más rendszereihez. Minőségét meghatározza, hogy milyen munkát végez a nyomozó hatóság, rendőrség, ügyészség, az ügyvédség. Meghatározza, hogy milyen más szervezetekhez kapcsolódik (például: jogalkotás, ingatlan-nyilvántartás, büntetés-végrehajtás) tehát ezer szállal kapcsolódik az ország különböző szervezeteihez, ami determinálja a működését. Következésképpen az igazságszolgáltatás tevékenységét sem lényegesen gyorsítani, sem javítani

nem lehet anélkül, hogy az ország jogalkotási rendszerén, jogalkotási színvonalán, a jogszabályok színvonalán ne változtassunk. Modern viszonyok között hosszú távra tervezhető és stabil jogalkotást kíván tehát egy alapvetően jogalkalmazó szervezet. Ebben nem a bírósági szervezet az egyetlen, aki ilyen jogalkotást kíván, ezt kívánja a gazdasági élet, számos más intézmény és érdek, de jogalkalmazóként alapvetően meghatározó, hogy milyen joganyaggal dolgozunk.

2. A jogalkotás átalakítása

A bíróságok átalakítását mindenki a szervezeti átalakítással kezdené és mindenki átalakítani szeretné ezt a szervezetet. Szervezetet mindig könnyű átalakítani, kérdés az, hogy a szervezeti változásokon kell-e kezdeni vagy a jogalkotáson. Válaszom az, hogy a jogalkotáson kell kezdeni, stabil szilárd eljárási törvényeket kell alkotni. A polgári eljárási törvény ezer sebből vérzik, új polgári eljárási törvény megalkotására van szükség, és ugyanígy a büntető eljárási törvény is a büntetőjogászok álláspontja szerint jelentős változtatásokra szorul. Itt koncepcionális kérdések is felmerülnek: például az, hogy milyen büntetőjogot és milyen büntető eljárási jogot képzelünk el magunk előtt. Az egyik opció az, hogy a bíróság az ügyész és a védő által hozott anyagból dönt különböző bizonyítás felvétele nélkül vagy pedig a bíró maga is aktívan részt vesz a tényállás megállapításában a hozott anyagokon kívül.

Számos kérdés merül tehát itt fel, ezer sebből vérzik a jogalkotás. Ahhoz, hogy a bírósági szervezet átalakítását megkezdhessük, ezt kell orvosolni, hiszen ez a szakmai fórumrendszer alapja. Az igazságszolgáltatás gyorsaságán ezek a kérdések javítanak vagy rontanak. Jelen pillanatban azt kell mondanom, hogy rontanak. További kérdés -, hogy az ezzel kapcsolatos közvéleményben számos téves elképzelés él-, hogy mi tekintendő a tisztességes eljárás kereteibe tartozó időtartamnak, ami alatt egy ügyet be kell fejezni.

A strasbourgi kritériumok szerint az elsőfokú eljárás, ha egyfokú, akkor általában 2-3 éven belüli befejezés esetén elfogadható. Ha az eljárás kétfokozatú, akkor 4 év 6 hónap általában az elfogadható időtartam, és ha három szinten megy keresztül, akkor 5 év 6-8 hónap után kezdi a strasbourgi bíróság vizsgálni, hogy mi történt abban az ügyben. Természetesen csak akkor, ha az eljárás folyamatos és nincsenek benne nagy inaktivitások, illetve

átlagos az ügy. Nagy ügyekben ennél lényegesen hosszabb idő is elképzelhető, kisebb ügyekben ez az idő pedig lerövidülhet.

3. A bírósági öngazgatás

Bevezető gondolataim ellenére, hogy tehát a jogalkotás minősége meghatározza a szervezetet, biztos, hogy a bírósági igazgatás szervezete is átalakításra szorul. 1997-ben amikor szóba került, hogy milyen igazságügyi igazgatási szervezet alakuljon ki, akkor egyaránt lehetett érvelni egyforma súllyal - és a parlamenti vita ebben a vonatkozásban színvonalas volt, mert minden érv pro és kontra előkerült- az Igazságügyi Minisztérium alá szervezett bírósági igazgatási rendszer mellett és lehetett érvelni az öngazgatás rendszere mellett is. Ma ezek az érvek idejétmúltak. Az önállóan szervezett bírósági igazgatás létjogosultságát az idő igazolta, azzal, hogy az 1997 óta összegyűlt tapasztalatokat le kell vonni és az azóta megjelent súlyos diszfunkcionális jelenségeket ki kellene küszöbölni.

1997 óta az európai országok jelentős részében már létrejött valamiféle igazságügyi öngazgatási rendszer. A velencei bizottság legutóbbi ülésén (2010. évi 82. ülés) hozott állásfoglalást, amely az igazságszolgáltatási tanácsok megalakítását írja elő az igazságszolgáltatási igazgatásban azzal, hogy minden olyan kérdésnek, amely az igazságszolgáltatás belügyét érinti, az igazságszolgáltatási tanácsok feladatkörébe kell kerülnie. Ezek közé tartoznak a kinevezések, az előmenetel, a fegyelmi felelősség kérdései. A velencei bizottság állásfoglalása meghatározza azt is, hogy ezekben a testületekben bírói többségnek kell lenni. Magyarországon a 15 tagú OIT-nak 10 tagja bírói, tehát nálunk ez a követelmény biztosított. Az más kérdés, hogy ki tartozzon a többségi bíró tagokon kívül a testülethez. Abban is eltérnek a különböző európai országok, hogy mi tartozik a tanács kompetenciájába: azon jogkör, amit a magyar szabályok, a bírósági szervezeti törvény az OIT hatáskörébe utal, vagy ennél szűkebb jogkör lenne-e a kívánatos.

Mi azt mondjuk, anélkül hogy a pontos kormányzati szándékot, elképzeléseket ismernénk, hogy meg kellene tartani ezt a mostani kompetenciát. A rendszerváltás óta eltelt időszak azt mutatja, hogy Magyarországon és a kelet-európai országokban a szokásosnál is kiélezettebb politikai viszonyok között folyik az élet. Ennek a kiélezett politikai küzdelemnek áldozatául eshetne az igazságszolgáltatás, ha a pénzelosztás, a kinevezések, az önkormányzatiság rendjén változtatnánk. Összefoglalva

tehát: lehet érvelni a kormányzati és önkormányzati bírósági igazgatás mellett is, de ma Magyarországon, a rendszerváltozás viharai között és a nem zárult politikai átalakulás folyamatában az igazságszolgáltatás számára nagyobb garanciát jelent egy önkormányzati alapon szervezett igazgatás.

Az is kiinduló tétele, hogy az igazságszolgáltatásért való felelősség egy közös, kollektív felelősség. Abban osztozik az Országgyűlés, a pártok, az igazságszolgáltatás szervezete és az igazságszolgáltatás egésze. Mindenkinek megvan a maga feladata, és ha önkritikusan és kívülről nézzük a viszonyokat, akkor azt látjuk, hogy az igazságszolgáltatásért való ilyen felelősség nem tükröződik az elmúlt év viszonyaiban. Bizonyos kivételektől eltekintve az igazságszolgáltatás nem kapta meg azt a figyelmet, amit mint az államnak egy ilyen meghatározó rendszere, a jogállamiság biztosítéka, megérdemelt volna. Megmutatkozik ez egyrészt a jogalkotásban, másrészt megmutatkozik a költségvetési támogatásokban is. Ha megnézzük a költségvetési támogatásokat 1997-től, hogy az igazságszolgáltatás számára mennyi jutott, akkor azt látjuk hogy a költségvetés 0,7%-át kitevő pénz európai viszonylatban is példátlanul kevés. Ez az utóbbi években, 2004 és 2009 között nem sokat változott, amely tehát abszolút értéken kevés. Mutatják ezt a lerobbant bírósági épületek az igazságszolgáltatás minősíthetetlen épületi körülményei, egyes bíróságok hihetetlen elavult infrastruktúrája és azok az állapotok, ahogyan ezeken a helyeken a bírák és a tisztviselők dolgoznak. Nyilvánvaló, hogy változtatni kell, és ez mindenkit érint.

4. Mi az, ami változik?

Mi az, ami átváltozik? Csak beszámolni tudok egy olyan munkáról, amit elkezdtünk az OIT területén. A hivatali munkám azzal kezdődött, hogy átnéztük az OIT szabályzatait, és azt állapítottuk meg, hogy az OIT 36 szabályzatából 5 olyan volt, ami egy az egyben érvényesen használható és hasznosítható, a többi vagy jogszabályokkal ellentétes volt, vagy idejét múlt vagy felesleges vagy túlszabályozott, vagy egyébként más szabályozást kívánt. Ezeket hatályon kívül helyeztük: ez volt az első lépés. A második lépés, hogy átvilágítottuk az OIT hivatalát, mert voltak bizonyos feltevéseink és azt akartuk, hogy külső szervezet világítsa át ezt a szervezetet. Megállapítottuk, hogy 1997 és 2002 között ez a szervezet viszonylag hatékonyan működött. Az elmúlt 6-8 évben viszont leromlott. Kis egységek egymással való kicsinyes küzdelme, és a döntési kompetenciák egy-egy kézbe való átcsúszása, a

létszám megemelkedése jelentkezett a szervezetben, amelyben egyes döntések racionalitása erősen megkérdőjelezhető volt. Ennek a tanulságait le kell vonni. Ez a lényeg, ahhoz hogy az igazságszolgáltatás igazgatás hivatali szervezetét megerősítsük.

Az OIT-tal kapcsolatban is kérdés az, hogy egy ilyen testület mennyire tud racionálisan mindennapi igazgatási feladatokat ellátni. Álláspontom szerint el tud látni, csak azokkal a kompetenciákkal kell felruházni ezt a testületet, aminek ellátására ez alkalmas. Alkalmas stratégiai döntésekre, alkalmas irányok meghatározására, hosszútávú elvi problémák megvitatására és megoldására. Nem alkalmas azonban mindennapi operatív feladatok megoldására: tehát meg kell szüntetni az OIT-nak ezt a kettős jellegét. Az OIT testülete ezeket a feladatokat látná el, az OIT elnöke, hivatalvezetője és hivatala pedig a napi operatív igazgatást. Ezt meg kell teremteni egy OIT szervezeti szabályzattal és egy kompetencia-meghatározással. Ha eltöröltük, illetve hatályon kívül helyeztük a fent említett szabályzatokat, akkor egy koncepciót kell kidolgoznunk a tekintetben, hogy milyen elképzeléseink vannak az igazságszolgáltatás szervezete tekintetében.

5. Munkabizottságok

A koncepcionális kérdések kimunkálására az elmúlt időszakban az OIT hat munkabizottságot hozott létre. Az egyik bizottság a bírósági szervezet működését, igazgatását meghatározó jogszabályokkal foglalkozott. Nem véletlenül, hiszen új Országgyűlés alakult, ennél fogva a jogalkotó kezébe szeretnénk tenni, nyilvánosságra szeretnénk hozni, hogy a jogállási és a szervezeti törvénynek milyen módosításait tartanánk indokoltnak. A bizottság határozottan kiáll a négyfokozatú igazságszolgáltatási rendszer mellett, határozottan kiáll az OIT és az önigazgatási rendszer megtartása mellett, kiáll a Legfelsőbb Bíróság (LB) elnöke és az OIT elnöki funkció egységben tartása mellett. Értelmetlen lenne ugyanis az a megoldás, amely Franciaországban vagy más országokban is van, hogy a köztársasági elnök egyben a tanács elnöke is. Értelmetlen ilyen funkciókat más közjogi méltóságokra ruházni. Ez a bizottság ugyanakkor számos más elemét módosítaná a bírósági szervezetre vonatkozó szabályoknak.

A második bizottság a bíróságok igazgatására és a bírósági tevékenység bírói függetlenséggel összhangban álló ellenőrzésére vonatkozó szabályozás koncepcióját dolgozza ki. Alapelv, hogy a bírói független, a törvénynek van

alárendelve, a munkájáért felelősségre nem vonható. Felelősségre vonható viszont igazgatási szempontból, így a határidők csúszásáért, a szüntelen halasztásért, az írásba foglalás elmaradásáért. Tehát számos esetben igazgatási felelősséggel tartozik: a munkaidejére vonatkozó szabályoktól kezdődően az összes igazgatási természetű szabály betartásáig. Ez nem érinti a bíró ítélkező tevékenységét, amelyért függetlenséget élvez. Határozott véleményünk az, hogy a bírói munkát ellenőrizni kell. Meg kell, hogy valósuljon a bírói munka folyamatos ellenőrzése. Ez egy mindennapos igazgatási ellenőrzés a bírósági vezetők részéről.

Emellett azonban a bírói munka értékelése sem zárulhat le ott, ahol most van. A jelenlegi szabályok szerint a bírót három alkalommal értékelik. A kezdő bírót három évre nevezik ki, és a három év elteltével történik a munkája értékelése. Ezen értékelése eredményeképpen nevezik ki további határozatlan időre és a bírói munkáját még kétszer hat-hat év múlva értékelik. Ezt követően azonban a bíró munkájának az értékelése nem történik meg. Más szakmákhoz hasonlóan életfogytig tartó értékelés szükséges. A bizottság javaslata ennek a rendszernek a bevezetését célozza. Nem négyévenként, ahogy a korábbi minisztériumi javaslat tartalmazta, mert ez azt jelentené, hogy ahogy befejeződött a bíró munkájának az értékelése, kezdődhetne egy újabb értékelési periódus. De egy hosszabb, nyolcévenkénti vagy tízévenkénti és a bírói pálya végéig tartó folyamatos értékelés nélkülözhetetlen és szükséges.

A további bizottságok számos kérdéskört céloznak meg: például a bíróságok egységes iratkezelésére, az egységes bírósági statisztikára vonatkozóan vagy a bírói életpályára, a fogalmazók és a titkárok képzésére vonatkozóan, az informatika fejlesztésének hosszú távú irányairól, az egységes bírósági gazdálkodás kérdéseiről, amelyek a további munka tárgyát képezik. A bizottságok ezekben a kérdésekben foglalmazták meg az eredményeiket. Ezekből általában megállapítható, hogy azt célozzák ezek a javaslatok, hogy míg a bírósági rendszer egyik oldalról szakmai szempontból egy egységes egész, piramis alakú fellebbviteli rendszerre felépülő szakmai egész, addig a másik oldalról, igazgatási szempontból is meg kell teremteni a bírósági szervezetnek a jelenleginél lényegesen nagyobb egységét.

6. Informatika és statisztika

A jelenlegi szervezetet számos szempontból partikularitások jellemzik. Sokkal egységesebbé kell tenni igazgatási szempontból a bíróságok rendszerét. Ennek az eszköze az informatika. Ahol egységes informatikai rendszer van és nem minden bíróság külön informatikai rendszerrel és külön szoftverrel, külön megrendelésekkel, külön szoftver és hardverbeszerzésekkel működik, hanem egységes rendszerként funkcionál és az adatok a jogosult számára hozzáférhetőek a bírósági eljárás minden szintjén. Az informatikai rendszer egy korszerű eszköze a bírósági rendszer egységének.

Hasonlóan a statisztikához. Jelenleg nem tudjuk, hogy egy bíró mennyi munkát végez. A bírósági statisztika sok adatot tartalmaz, számos információ forrása. Ha Magyarországon van 1,6 millió ügy, amelyből 430 ezer peres ügy, azt tudjuk, hogy ezt a bírák intézik. A nemperes ügyek vonatkozásában azonban nincs pontos kimutatásunk arról, hogy ki és milyen mennyiségben intézi ezeket, mert a bírósági statisztikák erről nem szólnak. A bírósági statisztikák ezer sebből vérzenek. Nagy mennyiségben kérjük kapjuk az adatokat, amiből meg kell állapítani, hogy mi a releváns, hogy mi az, ami „manipulált”, mi az, ami nem felel meg a kérésnek, vagy mi az, mivel a bíróságok „játszanak”, abban a reményben, hogy a statisztikai adatokhoz humán és anyagi erőforrásokat rendelünk hozzá. A bírósági statisztikát a lehető legnagyobb mértékben egzakttá és egységessé kell tenni. Például nehéz megállapítani, hogy a bírósági eljárások meddig tartanak. A bírósági statisztika a bírósági eljárásokra vonatkozik. Ez a statisztika két szempont szerint dolgozik: melyek a két éven túli ügyek és melyek az öt éven túli ügyek. De az öt éven túli ügyekbe beszámítanak az előző fórumok is. Így, ha egy ítéletablán öt éven túli ügy van, akkor az egész bírósági szakban lévő idő beleszámít, az elsőfokú bíróságtól az ítéletabláig. A két éven túli ügyeknél ugyanakkor csak azt mutatja meg a feldolgozás, hogy azon az adott bíróságon két éven túli az ügy, vagyis a számok nem szólnak az ügyek más bíróságokon eltöltött idejéről. Külön probléma az, hogy a strasbourgi mechanizmus sem a szerint méri az eljárásokat, hogy az meddig tartott a bírósági szakaszban, hanem beleszámít például egy adott esetben évekig tartó nyomozati szakasz is. Tehát az adatokat csak úgy tudhatjuk meg, hogy összevetjük adatainkat a rendelkezésre álló ügyészégi statisztikával, de véleményem szerint ezen információknak a bírósági statisztikából is ki kellene derülnie.

7. Bírói továbbképzés, a bírók pályaképe

A bírói munkára való felkészülés és a bírák továbbképzésének helyezte is lényeges kérdés. Kiinduló tételelem volt, hogy a bírói munka minősége csak nagyon lassan javítható. És ez rengeteg tényezőn múlik. Bírókat nem lehet elbocsátani, nem lehet elküldeni, ha a jogszabályoknak és az igazgatási szabályoknak megfelelően cselekszik. Következésképpen tehát különös gonddal kell figyelni azt, hogy ki kerül bíróságra és ki kerül be a feltételek között bírónak. Bevezettünk már egy rendszert, ami a fogalmazóképzésre vonatkozik és a fogalmazók felvételére. Egy versenyvizsga révén kerülnek be a fogalmazók. Mindig szempont az, hogy ugyan a jelentkező versenyvizsgát tesz, de a végső szót a bíróság vezetője mondja ki. Kérdés, hogy mennyiben köti tehát a bíróság vezetőjét a versenyvizsga eredménye? Különös tekintettel arra, hogy a magyar munkavállaló, beleértve a kezdő jogászt is, különösen „röghöz kötött”, tehát azon a helyen keres munkát, ahol él, és hiába a versenyvizsga első vagy második helyén szerepel az adott fogalmazó, gyakorlatilag nem hajlandó Győrbe Békés megyébe költözni, mert nem teheti meg számos oknál (anyagi és egyéb okok, stb.) fogva.

Ha viszont a bírósági elnöknek adunk jogkört, hogy ő válasszon, akkor érvényesülhet bizonyos kontraszelekció és nem biztos, hogy eredménye van a versenyvizsgának. Tehát nyilván valami olya rendszert kell kidolgozni, hogy a sorrend számítson, és ha a sorrendben elől állókat nem lehet felvenni és erről az illető nyilatkozik, akkor lehet változtatni a sorrenden. Tehát valami olyan rendszer kell, hogy a versenyvizsga eredményét jobban figyelembe vegyük. A felvett fogalmazó pedig lehetőség szerint ne csak a helyi bíróságon, a megyei bíróságon, az ítéltáblán, vagy egyéb bíróságon, hanem mindegyiken egyaránt szerezhessen ismereteket. Ez egy viszonylag új elem a fogalmazók képzésében. A fogalmazók miután leteszik a szakvizsgát, elvileg titkárnak nevezhetők ki. Jelenleg azonban nem neveznek ki mindjárt mindenkit titkárnak. Ennek anyagi okai is vannak, mert erre külön keretet kell biztosítani. Következik tehát egy titkári periódus, amely a jelen szisztémában egyre hosszabb, mert a bírói álláshelyek csak a természetes fogyás révén üresek meg: nyugdíjba vonulás, betegség, lemondás, egyéb okok miatt. A bírói állások jórészt stabilak, tehát a titkárnak egyre többet kell várakoznia a rendszerben és nem mindegy, hogy a titkárt milyen munkával látjuk el ez idő alatt. A titkárok munkája nagyon fontos számunkra. Jelenleg 580 körül van a titkárok száma. Nagyon komoly hozzájárulást jelentenek a

bírósági munkához, ők végzik a nemperes eljárásokkal járó feladatok jelentős részét.

A szándékunk az, hogy a titkárokat lehetőség szerint –különösen a tapasztalataik emelkedésével –pulpitusra ültethessük, tehát a titkár dönthessen bizonyos meghatározott ügyekben. Az elképzelés az, hogy a titkárt, aki a bíróvá válás minden követelmények megfelel, és csak azért nem nevezhető ki bírónak, mert nincs bírói álláshely, értelmes munkával kelljen ellátni. Az Alkotmánybíróságnak van két ezzel kapcsolatos döntése. Az egyik az, hogy az elzárással sújtható szabálysértéseknél nem járhat el titkár, valamint a pszichiátriai kezelés elrendelésében sem járhat el titkár. Az Alkotmánybíróság úgy fogalmazott, hogy azért, mert a döntés alapjogokat érint. Én a döntéssel egyetértek, csak az indokolással nem. Nem azért nem járhat el a titkár, mert alapjogokat érint, hiszen alapjogi kérdésekben Nyugat-Európában akár tisztviselő is eljárhat a különböző fórumokon, ha –és ez a lényeg- a bírói jogállás összes attribútumával rendelkezik. Tehát nem az a lényeges, hogy milyen kérdésben járhat le és milyenben nem, (tehát alapjogi e a kérdés), hanem, hogy az eljáró személy rendelkezik-e a bírói jogállás attribútumaival. Ezek szerint független, nem utasítható az adott ügyben, csak a lelkiismeretének, csak a tudásának és a törvényeknek van alárendelve. Ha ilyen titkári vagy tisztviselői jogállást tudunk létrehozni, akkor nincs elvi alapja annak, hogy az említett kérdésekben ne járhasson el. Az Alkotmánybíróság döntése jó, mert a titkár jogállása jelenleg nem ilyen. Ebben a kérdésben tehát jogszabályi változás kell, ha ez megtörténik, akkor nem lehet elvileg kifogásolni, hogy a titkár milyen kérdésekben jár el. Ezt a személyt lehet titkárnak hívni, lehet albírónak. Elképzelhető ugyanis, hogy ezt a tisztséget albírónak nevezzük és ezzel a titkárok számára előmeneteli lehetőséget teremtsünk. Számos olyan ember van, aki nem lesz bíró vagy nem akar bíró lenni. Nem válik bíróvá és 40-50 éves korában is titkár vagy albíró lehetne, tehát esetükben is lehetne egy előmeneteli rendszer. Ez a bírósági szervezeti rendszer tartaléka.

Magyarországon a bírók száma lényegesen nem növelhető. Egy 46 ország adatait tartalmazó nemzetközi összehasonlító statisztika szerint Magyarország a 10. helyen áll a legmagasabb a bírói létszám terén. Ez azt jelenti, hogy a jelenlegi munkájukat a bírók olyan megfeszített munkával tudják ellátni, hogy ennyi bíróra van szükség. A bírók számának a csökkentése tehát hosszútávon csak akkor képzelhető el, ha a rendszert alakítjuk át. Egy ilyen rendszerhez, ami ma Magyarországon működik, 100

ezer lakosonként 28,2 bírót kell. Ez a magyar arány. Ha megnézzük az európai adatokat, Nagy-Britanniában 6,9, Franciaországban 11,9, Olaszországban 11, Ausztriában 20, Németországban 24 bírót jut 100 ezer lakosra. E szerint hazánkban 20 bírót lenne 100 000 lakosonként az „elfogadható” adat. Ebből azonban másra is lehet következtetni. Látható, hogy a bírót Magyarországon jelentős részben adminisztratív tevékenységet is végez. Ha ezt összehasonlítjuk azzal az adattal, hogy hány bírói munkát segítő adminisztrátor van, akkor az látható, hogy Magyarország a fenti országok listájában hátulról a 14. helyen van, tehát viszonylag kevés a tisztviselő dolgozik a rendszerben. Magyarország tehát a legdrágább rendszerrel dolgozik. Ez a rendszer az, amikor a legkvalifikáltabb végzik az adminisztrációs tevékenységet.

A bírói munka minősége javításának egy másik eszköze a képzés. A „bejutás” oldaláról lehet a minőséget szabályozni, de tudjuk, hogy ez viszonylagos és az egyetemi képzésen jelentősen változtatni kellene. A magyar egyetemi képzés jelen formájában nem összemérhető a nyugati-európai változatokkal, ahol a bevezető, szemléletformáló képzési tárgyak száma az egyetemen már nagyon alacsony. Itthon jogtörténeteket (egyéves magyar és egyetemes jogtörténet, valamint egyéves római jog) és egyéves a bevezetés az állam- és jogtudományokba tárgyakat tanulnak. Nyugat-Európában első évben európai bírósági ítéleteket elemeznek, tételes jogi tárgyakat vesznek fel, tehát sokkal gyakorlatra, illetve célra orientáltabb a képzés. Magyarországon ez várat magára. Ez pedig a bírói munka és minden jogi munka egyik javító tényezője.

Ezen túlmenően a minőséget akkor lehet javítani, ha megfelelő továbbképzés áll a bíróságok rendelkezésére. Létezik a Bírőképző Akadémia, amely egy modern intézmény, és amely nagyon szépen alakult és fejlődött. Évente 4600-4800 főt (bíró, tisztviselőt, igazságügyi alkalmazottat) képez. Nagy problémája, hogy a képzés ugyan ingyenes, de nem kötelező. Van, aki többször is elmegy egy évben, mert úgy érzi, hogy szüksége van rá, vagy más okból, és vannak olyanok is, akik pedig nem mennek el évekre. A megoldást a kötelező képzés bevezetése jelentené. A képzésen való részvétel lenne a kötelező. A választható tárgyak közül bizonyos tárgyakat kötelezően kellene hallgatni, bizonyos más témákat pedig a szakirányoknak és a feladatoknak megfelelően lehetne választani. A képzés rendszere és a kötelező képzés bevezetése is kialakítás alatt van, a bevezetése a pénzügyi források függvénye, hiszen a csökkenő költségvetés mellett egyre kevesebb pénz jut képzésre.

Véleményem szerint minden bírónak 5 év alatt átlagosan hozzávetőlegesen 5 továbbképzésen kellene részt venni a saját referádája szerint. A képzés fontosságát ugyanis az adja, hogy az nem csak a bírók részvételét jelenti, hanem a képzésnek van egy másik szerepe is: az azonos referárával rendelkező bírók itt összegyűlnek, és lehetőségük van az adott területen felmerülő problémáik átbeszélésére. A tapasztalatcsere során megtárgyalhatják, hogy az egyik bíróságon felmerült problémát hogyan oldották meg, hogyan közelítettek hozzá. Ez egy olyan gondolkodásbeli, szakmai egységet javító lehetőség, amire a bírósági szervezetnek nagy szüksége van.

A jelenleg a bíró pályaképe, pályautja és státusza nem szabályozott. Nem megfelelően szabályozott anyagi szempontból sem. A bírók esetében 10 fizetési kategória van. Az ötvenes évei elejére valaki elérheti a legmagasabbat és attól kezdve nincs további előmenetel. A megoldáshoz legalább 14 fizetési kategóriára lenne szükség. Tekintettel arra, hogy a bírónak más kereső foglalkozása nincs, minden fizetési fokozatban a bíró fizetése elmarad a vonatkozó közigazgatási fizetéstől.

Amikor nemrég részt vettem a legfelsőbb bírósági elnökök uniós konferenciáján, szerényen kellett viselkednem, mert azt láttam a rendelkezésemre bocsátott statisztikában, hogy nemcsak a nyugat-európai bírák fizetése előzi meg nagyságrenddel a hazait, hanem pillanatnyilag, a román fizetési szint alatt van a magyar bírói fizetések szintje. Korábban történt rendezési kísérlet, azóta azonban ez az összeg elvesztette értékét. Elképzelhető az a populáris érvelés, amely szerint egy kezdő bíró fizetése 356 000 forint, de a kezdő bíró nem pályakezdő, hanem 31-32 éves, és van mögötte 8-10 év fogalmazói, illetve titkári gyakorlati munka. És amikor eléri a kezdő bírói fizetést, akkor sem lehet más kereső jövedelme. Könnyű populárisnak lenni, és azt mondani, hogy egy főorvos vagy egy adjunktus mennyit keres egy kórházban, viszont tudjuk, hogy ezek nem összemérhető tevékenységi területek és mások a jövedelemforrások is.

Előadásomban próbáltam sokat markolni, következésképpen keveset is fogtam, de hát minden érintett terület külön konferencia vagy tanulmány tárgya lehetne.

Baka András kérdésekre adott válaszai:

Vidor László: Valamelyik Bizottság vizsgálta-e az ítélőtábla- és a megyei bíróságok viszonyát igazgatási szempontból? Felmerült-e a munkateher bizottság tevékenysége? Mert a fő cél az volna, hogy a fővárosi bíróságok az országos hírű nagy ügyek területén mutatkozó hátralékát rendezni lehessen.

Baka András: Az ítélőtáblák és a megyei bíróságok viszonya megoldatlan. Az ítélőtábláknak ugyan megvan a helye szakmai rendszerben, ugyanakkor igazgatási szempontból helyzetük megoldatlan, mert nincs ítélőtáblai igazgatási szint. Határozottan az a véleményem, hogy az ítélőtáblákat nem csak szakmailag, hanem igazgatásilag is integrálni kell a rendszerbe, és az ítélőtáblai szintnek is bizonyos igazgatási jogosítványokat kell adni. Az elkészült anyag elég óvatos e tekintetben. Felsorolja, hogy mely igazgatási jogosítványokat lehetne az ítélőtáblákhoz telepíteni. Ilyen lehetne például a tábla területén a kirendelések kérdése. Ebben az esetben nem az OIT rendelne ki központilag, mert a tábla is át tudja tekinteni. Nem az OIT rendelne ki arra, hogy például Győr-Sopron-Moson megyében milyen kirendelés szükséges valamilyen helyi bíróságra, hanem az ítélőtábla maga területén meg tudja oldani a kirendeléseket.

A javaslatokban, amelyek érkeztek még az is felmerült, hogy az ítélőtáblák mellé gazdasági hivatalokat telepítenének. És a megyei gazdasági hivatalok egy részét át lehetne adni az ítélőtábláknak. Ez azt is jelentené, hogy a megyei gazdasági hivatalok megszűnnének. Ez egy komplex kérdés. Álláspontom az, hogy az ítélőtáblának azokban az esetekben kell igazgatási jogosítványokat kapni, amely feladatokat racionálisabban tud elvégezni. Ilyen például a kirendelések esete. A képzés tekintetében például nem biztos, hogy mindenkinek fel kell utazni a Bíróképző Akadémiára, ha az ítélőtábla területén a három-négy megye vonatkozásában ezt a képzést el lehet végezni. A kérdésre a válaszom határozott igen: a táblákat integrálni kell az igazgatási rendszerbe. Részben az OIT-től, részben a megyéktől jogköröket kellene teremteni. Ez jelentős kérdés.

A központi régió kérdése is meghatározó. Pest megye, Főváros, PKKB: a bírósági szervezet akut problémája. Nem azért, mert a szervezet a fővárosban lusta lenne, hanem egyszerűen azért, mert a dualizmus óta a főváros egy kiemelt hely, ahova befutottak az utak, vasutak. Ide települt a

gazdasági élet. Ez a koncentráció az ítélkezés területén is megnyilvánult. Ez a két világháború között is problémákat okozott, ehhez hozzájárult, hogy az 1950-es években centralizáltak, tehát összevonták a kerületi bíróságokat. PKKB-t hoztak létre, amely 10 kerületi bíróságot foglal magában. A tapasztalat az, hogy a két-három kerületi bíróság összevonásából létrejövő bíróság egészségesen és jól működik. A PKKB-ra ugyanakkor olyan feladatok és tevékenységek települtek (részben a központi helynél fogva, részben a különleges illetékességi szabályok miatt, részben a gazdasági pezsgés következtében), amelyek rendkívül megterhelik ennek a nagyméretű bíróságnak a munkáját. A PKKB-nál nem vagyok biztos benne, hogy ez egy racionális igazgatási egység. Igazgatási szempontból az a racionális bírósági egység, amelyik átlátható, ahol ismerni lehet a kollégákat. A 740 bíróból álló Fővárosi Bíróság nehezen kezelhető egységként. Álláspontom az, hogy ez egy komplex kérdés, egy koncepciót kell kidolgozni, nem lehet „rögtönözni”. Meg kell változtatni az illetékességi szabályokat, az igazgatási racionalitás figyelembe vételével átalakítani ezeket a bíróságokat. Elképzelhetőnek tartom a PKKB szétválasztását, amely kifejezés ellenérzéseket válthat ki bizonyos bírói körökben, pedig a bírók számára is jobb infrastrukturális körülményeket teremtené. Azt is megfontolandónak tartom, hogy fővárosi szinten nem lenne-e értelme két megyei szintű bíróság létrehozásának a jelenlegi Főváros helyett például Főváros 1 és Főváros 2.

A koncepció kidolgozása mellett, ehhez a változáshoz sok pénzre is szükség van, mert a kisebb bíróság mindig többbe kerül, mint a nagyobb. Az OIT 2002-2003 óta azt a módszert követte, hogy még több pénzt és még több bírót „adott” a Fővárosnak és több kirendeléssel élt és jelenleg is zajlik egy 2,6 milliárd forintos projekt, ahol a Fővárosi Bíróság és a Pest Megyei Bíróság a kedvezményezettek. Véleményem szerint ezek a módszerek csekély eredménnyel járnak. Ha eredménnyel is járnak, azok az idő függvényében eltűnnek. Hosszú távú és normális koncepcióra és végleges megoldásra van szükség, bár tudatában kell lenni annak, hogy a központi régió mindig problematikus egy országban.

A munkateher bizottság dolgozik, de tevékenysége másra terjed ki, mert az a bírák egyéni munkaterhét mérné. A bírák munkaterhének a megállapítása, és ennek mérési módszerei, egész Európában gyerekcipőben járnak, tehát kísérleti stádiumban vannak. Léteznek ugyaneredményes példák Hollandiában vagy Finnországban. Hogyan lehet összehasonlítani, hogy egy bíró milyen munkát végez, ha az ügyek és az eljárási cselekmények

összehasonlíthatatlanok. Ezek szintén komplex feladatok, Magyarországon is folynak ezek a kísérletek. De bizonyos eredményeket már látni lehet.

Korinek László: Megjelent egy érdekes, új lap, a Jogesetek magyarázata, talán ismeri az elnök úr is. Egy hihetetlenül izgalmas, bírósági ítéleteket kommentál, értékeli, kritizál. Mi a bíró úr véleménye erről?

Baka András: Annyira ismerem a Jogesetek Magyarázatát, hogy én írtam az első számhoz az ajánlást. Egy bírói ítéleteket színvonalas szakmai elemzésnek alávető írást és elemzést nagyon szívesen látok. Azt nem látom szívesen, ha valaki bírói ítéletekről úgy foglal állást, hogy nem is látta az ítéletet, ami nem nagyon ritka a sajtóban. Vagy ha az ítéleteket eleve „megírják fejben” és azt kéri számon, holott nem is ismerik a részletes tényanyagot, a tények megállapítást, és egy-egy apró részlet nagyban befolyásolhatja az ítéletet. De egy ilyen folyóiratot nagyon üdvözlök és nagyon pártolok.

Azt, hogy a bírók hogyan fogadják, nehéz megmondani. Remélem, hogy egyre inkább teret hódít az a szemlélet, hogy erre szükség van. Nincsen semmi probléma azzal, ha elemzik az ítéletet. A bírói ítélet hatályát nem érinti, ha elemzik, de ha elemzésnek vetik alá, abból tanulni lehet.

Szabó András: Bírói döntések elemzésével foglalkozó funkciót betölti-e valaki, illetve ki? Az egyes bíróságok országos és területi megosztásban hogyan értelmezik a büntetőjogot? Mi az élő büntetőjog? Erről milyen információi vannak a Legfelsőbb Bíróságnak? Hogyan ismeri az LB a joggyakorlatot?

Baka András: Az LB-t hihetetlen mennyiségben „öntik el” a felülvizsgálati ügyek. Ilyenek például a közigazgatási ügyek, a munkajogi ügyek, illetve a társadalombiztosítási ügyek. Részben ezekből ismeri meg a Legfelsőbb Bíróság a joggyakorlatot. Másrészt létezik egy jól működő rendszer: a kollégiumok együttműködése. A büntető és polgári kollégiumok országos együttműködése az, amikor egy kollégium megvitát bizonyos kérdést, és ezen a kollégiumi ülésen a különböző szintű bíróságok kollégiumai képviseltetik magukat. Tehát ítélőtáblai kollégiumi ülésen részt vesznek a megyei bírósági kollégiumvezetők és az LB kollégiumi ülésen részt vesz az ítélőtáblai kollégium vezetői. Emellett léteznek az országos

kollégiumi értekezletek, ahol a szakmai kérdések kerülnek napirendre és megvitatásra. A kérdés, hogy hogyan lehet még jobban intézményesíteni, még előbbé tenni ezt.

A jogegység kérdése egy nagyon komoly kérdés. A mi jogegységi döntésünk, ami kötelező, Európában normatív döntésnek számít, és mint ilyen kivételes, nem elfogadott. Az a kérdés, hogy ez fenntartható-e egy ilyen környezetben. Ezen az alapon bírálja felül az Alkotmánybíróság a mi jogegységi döntéseinket? Vagy pedig a jogegységi döntésnek azon kell alapulnia, hogy konkrét ügyekben hozzák és akkor az AB sem bírálhatja felül, és akkor nem egyedülálló az európai jogalkotásban. Ez egy külön történet, ami megérne egy külön konferenciát.

A VIKTIMOLÓGIAI SZEKCIÓ
RENDEZVÉNYEI