

A bírósági igazgatási modellek alkalmazásának gyakorlati aspektusai

David Kosař: PERILS OF JUDICIAL SELF-GOVERNMENT IN TRANSITIONAL SOCIETIES. HOLDING THE LEAST ACCOUNTABLE BRANCH TO ACCOUNT

Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 488 p.

A mű már címében jelzi a szerző alapvetően kritikai perspektíváját a bírói öngazgatás kapcsán, s célját, hogy olyan értelmezési keretet teremtsen, amelynek felhasználásával az 1989-et követően kialakult, a szovjet közjogi és társadalmi örökségüket feldolgozó európai demokráciák, valamint a könyvben részletezett szempontok szerint ezekhez hasonlítható további államok esetében a bírói öngazgatás tanácsi modellje eddigiekben rendszerbe nem foglalt, sajátos szempontok szerint vizsgálható. Kiindulópontjaként a szerző a bírák felelősségre vonása és az ezzel kapcsolatos vezetői jogkörök gyakorlásának mechanizmusait választotta. Ebből a szempontból könyvének címe sokáig túlzottan ambiciózusnak mutatkozik, figyelemmel arra, hogy KOSAŘ rendkívül részletesen, mégis számos (saját maga által nevesített) fenntartás mellett – így releváns körülményeket figyelmen kívül hagyva, vagy éppen egy meghatározott értékén adottnak véve – elemzi a bírói felelősségre vonás területén az európai posztoszocialista államokra jellemző sajátosságokat. A szerző először több fejezeten át széles körű – a kutatás empirikus részének alapjaként szolgáló – elméleti alapvetéseit vázolja, majd ehhez kapcsolódóan szűkíti le vizsgálódása tárgyát érdemi következtetések megfogalmazására alkalmas mértékre. A könyv lényegi része az esetközpontú kutatási eredmények feldolgozása, amelyet követően a címben vállalt feladathoz igazodó, kritikai szempontú elemzését adja az Európai Unió és az Európa Tanács által javasolt, a bírói tanácsra mint a bírósági központi igazgatás legfőbb szervére épülő konstrukció felől közelítve, melynek során számtalan, a bírói felelősséghez és a bírói öngazgatás keretében történő hatalomgyakorláshoz kapcsolódó témakört fejt ki.

A szerző a brnói Masaryk Egyetem Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszékének vezetője, korábban titkárként dolgozott bíró és a cseh legfelsőbb közigaz-

gatási bíróság akkori elnökhelyettese, valamint egy cseh alkotmánybíró mellett, művébe e munkáinak tapasztalatait is beépítette.

A 2016-ban a Cambridge University Pressnél megjelent monográfia 2010-ig bezárólag elemzi a fent vázolt kérdéseket, igen széles körű nemzetközi szakirodalmi bázisra támaszkodva. Külön értéket kölcsönöz a műnek, hogy KOSAŘ az 1993–2010 időszakra több mint 800, a bírói felelősségre vonással kapcsolatos, Szlovákiából és Csehországból származó esetet dolgozott fel. Ezzel a szakirodalmi feldolgozás mélységéhez illeszkedő gyakorlati alapokra helyezte a – központi igazgatási modellek szempontjából alapvetően eltérő megoldást alkalmazó – két állam vizsgálatából nyert megállapításait. Könyvbeli következtetéseinek alapjául Szlovákia és Csehország központi bírósági igazgatását vizsgálta, amelynek részletei a mű terjedelmi szempontból legjelentősebb részét teszik ki, az egyes ügyek előre rögzített szempontok szerinti meggyőző, elmélyült, időigényes feldolgozásáról adnak tanúbizonyságot. A szerző maga is nyitva hagyja annak lehetőségét, hogy más típusú bírói igazgatási modell(ek) elemzése során az általa rögzítettekkel eltérő eredményre is juthatunk; kétségtelen értékét jelenti a munkának, hogy ilyesfajta adaptációnak is alapjául szolgálhatnak az empirikus kutatási adatok és eredmények – amit KOSAŘ maga is könyve egyik érényeként nevesít.

Számunkra éppen ebből a nézőpontból mutatkoznak meg a mű legnagyobb értékei: úgy olvashatjuk és dolgozhatjuk fel, hogy közben fel sem merül, hogy a hazai központi bírói igazgatási modell tükrében akár közvetve is akadályozhatná a leírtak továbbgondolását, ugyanis konkrétan ezen modell kapcsán nem foglal állást, nem elemez, nem választ – már csak azért sem, mert vizsgálódásai 2010-zel elvileg lezárulnak. Azért csak elvileg, mert minden esetben utal a szlovák és cseh államhoz hasonló szovjet múltú országok, köztük Magyarország helyzetére is, azonban megmarad a saját maga számára kijelölt tematikai keretek között: legfeljebb annyit említ, hogy a bírói tanácsi modell kapcsán tett megállapításai más kelet-közép-európai országokra is érvényesek lehetnek, kivéve Magyarországot a 2011-es igazságügyi reformot követően. A záró gondolatait összefoglaló feje-

zetben pedig a vizsgált igazgatási modell egyik veszélye kapcsán kifejezetten rögzíti, hogy azt a fenti reformok Magyarországon kiküszöbölték. A szerző gondolatai és következtetései nem álltak meg az empirikus vizsgálatainak határáként jelzett 2010-nél, ezt mutatja, hogy minden esetben továbbiakat is megfogalmaz (2016-ban jelent meg a kiadvány), egyben ezen időszakon túlnyúló, széles körű szakirodalmat hasznosít: a 431 oldalas mű szerzője 25 oldal terjedelmű bibliográfiára támaszkodik, amelyet részleteiben egyes gondolataihoz rendelve – akár azok alapjaként, akár a továbbgondolkodás tematikai kereteket szétfeszítő lehetséges irányait jelezvén – majdnem 2000 lábjegyzetben jelenít meg. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a főszöveg terjedelme részben olyan mértékű és rendszerességű ismétléseknek tudható be, amelyeket már egy tankönyv esetén irányadó didaktikai szempontok sem indokolhatnának. Jelen esetben az olvasót az az érzés keríti hatalmába, hogy a szerző nem feltételezi róla, hogy az előző fejezetben több oldalról vizsgálva többször kifejtett gondolatok, megállapítások lényegét, kapcsolódási pontjait fel tudta dolgozni és magában rögzíteni, s ezért a már korábban összefoglaltakat ismét hangsúlyozni szükséges, mielőtt egy új – az előzőhöz kapcsolódó – témakört nyitna meg. Ez a sokkal inkább tartalmi szerkesztési, mintsem konkrét szerzői megoldás azonban korántsem kizárólag e kiadvány jellegzetessége, s könnyű rajta „túllépni”. A műben fellelhető ismétlések abban az esetben tekinthetők indokoltnak, amennyiben a szerző (illetve feltételezhetően a kiadó) minél szélesebb szakmai közönség elérését célozza, ugyanis így bátran ajánlható a könyv mindazoknak, akik érdeklődést mutatnak a bírósági szervezet felépítése, működése (pontosabban: működtetése), a tárgyalótermen kívüli, mégis szorosan a bírói munkához és annak szervezéséhez kapcsolódó kérdések iránt.

David KOSAŘ a mű első részében a bírói felelősségre vonás(i) mechanizmusok) elméleti megalapozását végzi el három fejezeten keresztül, amelyek a bírói felelősség koncepcióját, a felelősségre vonás mechanizmusait és mindezek tükrében a bírói tanácsi igazgatási modell szerepét tárgyalják. A könyv második, központi része a szerző empirikus kutatásainak eredményét mutatja be: módszertani bevezető után külön fejezetben kerül sor a cseh és a szlovák bírósági szervezet vizsgálatkori és indokolt mértékben történeti bemutatására, majd a rendelkezésre álló és az alkalmazott bírói felelősségi mechanizmusok, valamint azok hatásai részletezésére. Minthogy a mű alapvető célja a bírói tanácsi igazgatás európai modelljének elemzése, az összehasonlítás érdekében a szerző külön foglalkozik az 1993-tól 2002-ig és a 2002-től 2010-ig terjedő időszakokkal mindkét állam esetében, figyelemmel arra, hogy míg Szlovákiában az uniós csatlakozás

egyik előfeltételeként az addigi igazságügy-miniszteri igazgatási modelltől áttértek a bírói tanácsi modellre, addig Csehországban a teljes vizsgált időszakban az igazságügyért felelős miniszternél maradt a központi igazgatási jogkörök egy része. Mindez pedig kitűnő lehetőséget teremt a – hivatkozott országok igazságszolgáltatási rendszerét közvetlenül is ismerő – szerző számára, hogy az első rész elméleti alapjaiból kiinduló kutatásai eredményeként a harmadik részben megfogalmazott, az Európai Unió és az Európa Tanács által is előnyben részesített bírói tanácsi öngazgatási modell gyakorlati alkalmazása során tapasztalt veszélyekkel és éppen a bevezetésével elkerülni kívánt hatásokkal, diszfunkcióival kapcsolatos következtetései elfogadásának, más államok bírósági igazgatási modelljei gyakorlati vizsgálata során történő hasznosíthatóságának igényével lépjen fel.

Mindez KOSAŘ szerint sem megállapításai kritika nélküli elfogadását jelentené természetesen, pusztán azok adaptációra alkalmasságát, azt azonban kijelenthetjük, hogy a többéves kutatómunka eredményeként rögzített – részben önálló, részben más szerzők gondolatait az átalakuló demokráciák kontextusában megerősítő vagy cáfoló – megállapításai e témakör érdemi továbbgondolásánál megkerülhetetlenek, így mindenképpen alapos figyelmünkre érdemesek.

Amint a mű címe is sugallja, a szerző – egy kérdés tudományos feldolgozása esetében egyébként elvárható – alapvetően nyitott, kritikai hozzáállással közelít a bírói tanács központi, döntő szerepén alapuló bírói öngazgatási modellhez, vizsgálva, hogy annak bevezetése elérte-e célját: a bírósági szervezet függetlenségének növelését, a politikától és a másik két hatalmi ágtól való határozott elválasztását, a bírói felelősség, számonkérhetőség biztosítását.

KOSAŘ a bírói felelősség kapcsán nem annak értékoldalát, a bírói erények érvényesülését vizsgálja, hanem a bírák felelősségre vonásának az adott szervezetben alkalmazható és alkalmazott mechanizmusait (*de iure* és *de facto*), s ebből a szemszögből közelíti a bírósági igazgatás, vezetés módszereit, a szervezetre és az egyes bírákra gyakorolt hatásait. Ennek megfelelően az egyes bírák – elsődlegesen szervezeten belüli – felelősségre vonására koncentrálnak, alapvető kérdésekként az alábbiakat tételezve: ki vonja felelősségre a bírákat, milyen mértékben, azaz milyen gyakorisággal és milyen mélységben, felmerülnek-e ezekkel kapcsolatos visszaélések (*judicial accountability perversions*). Ez utóbbiakat különösen részletesen elemzi, és hangsúlyozza: figyelemmel arra, hogy a kérdéskör közvetlenül kapcsolódik az igazgatási vezetői pozíciókhoz, a bírák előmeneteléhez, mindennapi munkájához, egyéni függetlenségéhez, így összességében az igazságszolgáltatás minőségéhez, mindezek jellegéből

fakadóan ugyanakkor rendszerszinten érvényesen kizárólag széles körű empirikus kutatásokkal vizsgálható sajátosságához.

E kérdések kapcsán nem csupán arra keresi a választ a szerző, hogy melyek az új demokráciákban a bírói felelősségre vonás mechanizmusai, hanem megvizsgálja az egyes bírósági igazgatási modelleknek ezek érvényesülésére gyakorolt hatását, ekként igazodva a könyv címében rejlő ambiciózus vállalkozás támasztotta követelményekhez. Éppen ezért vizsgálódásai középpontjában az a kérdés áll, hogy a bírói tanácsi igazgatás európai modellje elősegíti-e az egyéni bírói felelősség érvényesülését. Ezen belül egyebek mellett az is, hogy ennek a modellnek az alkalmazása változást hoz-e abban, hogy *de facto* ki vonja felelősségre a bírakat, azaz a tanácsi öngazgatási modell alkalmazása melletti egyik alapvető érvet tekintve: az egyes „mindennapi” (azaz vezetői tisztséget nem viselő) bírák számára biztosít-e érdemi beleszólást a státuszukkal és működésükkel összefüggő alapvető kérdések megválaszolásába. Ezt a problémakört előtérbe helyezve – az alapul szolgáló kutatás nézőpontjára és módszerére is figyelemmel –, könnyen belátható, hogy David KOSAŘ munkája gyakorlatilag valamennyi bíró és a bíróságok működése iránt szakmai érdeklődést mutató olvasó számára hordozhat a továbbgondolás igényét magában rejtő mondanivalót.

A szerző nem csupán igazgatási modelleket vizsgál, hanem a bírósági igazgatás mindennapi megoldásait, az elméletben a bíróságok és a bírák függetlensége alapvető céljának elérésére alkalmasnak tűnő eszközöknek – az új demokráciák kommunista időszakból származó működésbeli öröksége tükrében – részletes érvényesülését is. Ennek eredményeként feltárja a nemzetközi modellek egyedi sajátosságok nélküli alkalmazásának kontraproduktivitást rejtő veszélyeit, nagy hangsúlyt fektetve a bírói felelősségre vonással kapcsolatos visszaélészerű mechanizmusok (önkényes szignálás, a vezetőhöz lojális kollégák előnyben részesítése, a fegyelmi felelősség nyomásgyakorló alkalmazása, pénzbeli jutalmak elosztása stb.) szerepére.

A bírói tanácsi igazgatási modell működésével összefüggő következtetések elméleti alapját a fentiekben rögzített, a felelősségre vonás részleteivel kapcsolatos kérdések aprólékos vizsgálata adja. A szerző hangsúlyozza a *de iure* és a *de facto* felelősségre vonás (továbbá a későbbiekben a *de iure* és *de facto* hatáskörök, szereplők) közötti eltérés jelentőségét, végül pedig a felelősségre vonással kapcsolatos distinkciókat és visszaéléseket rögzíti: a felelősségre vonás elkerülése, a látszólagos felelősségre vonás, a mennyiségi teljesítménykényszerből fakadóan az egyes bírák, bíróságok teljesítményére vonatkozó valótlan adatok keletkezése, a szelektív felelősségre vonás.

A központi igazgatási modellek vizsgálatát illetően a középpontban a bírói tanács európai modellje áll, amelynek alapvető jellemzőit az Európai Unió és az Európa Tanács dokumentumai alapján a következőkben ragadja meg a szerző: alapja az alkotmányban rögzített, a tanács legalább részben bírákból áll, érdemi döntéshozói hatáskörökkel rendelkezik, döntő szava van az egyes bírák karrierjének alakulásában, elnöke a legfelsőbb bíróság elnöke vagy vele azonos hatáskörökkel rendelkező személy.

David KOSAŘ megvizsgálja az egyes európai országokban alkalmazott bírói igazgatási modelleket, amelyeket öt különböző csoportba osztva (Magyarországot a jelenleg hibrid modellt alkalmazó országok közé sorolva), arra a következtetésre jut, hogy korántsem övezi európai mértékű konszenzus az új demokráciák európai uniós csatlakozásakor alkalmazandóként tételezett bírói tanácsi modellt. Egyben rögzíti, hogy bár a nemzetközi szervezetek komoly erőfeszítéseket tettek az általuk a demokratikus értékek védelmére legmegfelelőbbnek ítélt igazgatási modell bevezetése érdekében minél több országban, az azt követő folyamatokat, annak az egyes konkrét államokban előidézett hatásait már nem vizsgálták alaposan, s nem került sor sem ezek egyedi igényekhez és körülményekhez mért „finomhangolására”, sem pedig monitoringjára, értékelésére, utánkövetésére – ezzel figyelmen kívül hagyva, hogy az igazgatási modell nem maga az elérendő cél, hanem csupán annak egyik lehetséges eszköze. Az európai uniós és Európa tanácsi dokumentumok alapján az elérendő cél pedig a bírói függetlenség (mind az egyes bírák, mind a bíróságok függetlensége) elősegítése.

Az esetjogi alapú kutatások során KOSAŘ a következő négy kérdésre kereste a választ: a központi bírói tanács bevezetésével csökkent-e

1. az azt megelőző időszakban releváns szereplők (igazságügy-miniszter, törvényhozás, bírósági elnökök) hatalma, és egyben nőtt-e az igazgatási pozíciót be nem töltő, „mindennapi” bírák hatalma;
2. a bírói felelősségre vonási mechanizmusok alkalmazása;
3. a bírákat érintő szankciók/jutalmak mértéke;
4. a felelősségre vonással kapcsolatos visszaélések száma.

A cseh eseteket feldolgozó rész végső konklúziója, hogy valójában a fentiek nem változtak érdemben Csehországban a vizsgált periódusban. KOSAŘ ezzel együtt megvizsgálja az ezek alakulása kapcsán szóba jöhető, a jogirodalomban feldolgozott egyes tényezőket is. Mint-hogy ugyanazokat vette górcső alá mindkét országban, ezt követően felállított hipotézise szerint amennyiben

a szlovák bírósági igazgatásban, a felelősségre vonási mechanizmusokban az említett időszakban változás mutatható ki, annak egyedüli – de legalábbis döntő – oka a bírói tanácsi modell bevezetése lehet. A Szlovákiát érintő empirikus kutatás eredményeként a szerző azt rögzíti, hogy a szlovák országos bírói tanácsot annak felállításától kezdve alapvetően annak elnöke – 2009-től egyben a legfelsőbb bíróság elnöke – és a tagjaivá választott bírósági elnökök irányították, ezzel a bírói tanácsra és a bírósági elnökökre ruházott hatalom egy helyen összpontosult, különösen a második választást követően, amikor a nem bíró és a bírósági vezetői tisztséget nem viselő bíró tagok száma jelentősen csökkent. Ettől fogva a bírósági elnökök – akár e pozíciójukból, akár tanácsi tagságukból fakadóan – *de facto* döntően befolyásolták (az egyes kérdéseket érintően különböző mértékben) egyebek mellett a szignálást, a kirendeléseket, a fizetési pótlékokat, a bírák előmenetelét, a tanácselnökök jelölését, a bírósági szervezeten kívülre történő kirendeléseket, a bíróvizsgálatokat, a fegyelmi eljárások kezdeményezését és a bírakkal szembeni panaszok intézését. Ez a hatalmuk 2009-től tovább növekedett.

A bírói felelősségre vonási mechanizmusokkal kapcsolatos visszaélések, diszfunkciók tekintetében a szerző az esetek feldolgozásának eredményeként azt állapítja meg, hogy a két ország között lényeges különbség alapvetően a szelektív felelősségre vonás tekintetében mutatkozott, különösen 2009 után, amikor Szlovákiában ugyanazon személy (Stefan Harabin) lett az országos bírói tanács és a legfelsőbb bíróság elnöke is. KOSAŘ szerint ezt követően az elnök és a hozzá hűséges bírósági elnökök valamennyi lehetséges eszközt bevetettek, hogy a lojális bírákat jutalmazták, egyben az „ellenszegülő” bírákat megbüntessék. Mindez megmutatkozott a fizetésekben, az ügyelosztásban, a munkakörülményekben, a bírák áthelyezésében, az ügyteher eloszlásának jelentős egyenetlenségében. Ezen túlmenően a szerző az egyes bírák „megbüntetésének”, a pszichikai nyomásgyakorlásnak egészen szélsőséges konkrét példáit is nevesíti. Érvelése szerint ennek a túlhatalomnak – és az azzal való visszaélés lehetőségének – a bírói tanácsi igazgatási modell a szervezeti háttere: az egyes hatáskörök éles személyi és szervezeti elválasztása esetén nem lett volna lehetséges a teljes szlovák bíróság vezetésével kapcsolatos hatalom koncentrációja. A döntő hivatkozási alap pedig – amivel az elnök a bírák sorából kezdetben támogatókra tehetett szert – a korábbi igazgatási modellel hivatkozással a bírák és a bíróságok végrehajtó hatalomtól való függetlensége, azonban a valóságban az igazságügy-miniszter hatalmának csökkentése nem a bírák, hanem a bírósági vezetők hatalmának növekedését eredményezte. Mindezek eredményeként a szerző

arra a következtetésre jut, hogy az európai bírói tanácsi modell bevezetése bár az igazságügy-minisztertől és a törvényhozástól hatásköröket vont el, nem a bírákat, hanem a bírósági elnököket ruházta fel több hatalommal, így – szemben a modell bevezetésének egyik céljával – a bírák változatlanul marginális szereplői maradtak a bírósági igazgatásnak. A bírósági elnökök az igazságügy-miniszteri modellben fennállt hatalmukat nem csupán „átmentették”, hanem mind *de iure*, mind *de facto* szélesíteni tudták, így valójában a bírósági szervezet alapvető irányítóivá váltak (maradtak) a – múltbéli hierarchikus bírósági szervezet maradványaira bevezetett – bírói tanácsi modellnek köszönhetően; egyre inkább elkülönülve a bírói közösségen belül, vezetői tisztségükből *primus inter pares* szerepet kialakítva, s önálló, az igazságszolgáltatási tevékenységet végző „mindennapi” bírák fölötti szereppé formálva, egyben mindinkább személyükhöz tapadóként rögzítve.

A két ország bírósági igazgatásának és felelősségre vonási mechanizmusainak összehasonlító vizsgálata kapcsán a szerző rögzíti azokat az alapvető jellegzetességeket, amelyek Csehországot és Szlovákiát alkalmassá teszik ilyen típusú vizsgálódásra (egyben a megfogalmazott következtetések más országok tekintetében történő mérlegelésének kiindulópontjául is szolgálhatnak): kommunista múlt, kontinentális jogrendszer, a bíróvá válás rendszere (karriermodell), az alkotmányossági felülvizsgálat kelsen-i modellje, az európai uniós és az Európa tanácsi tagság, a korábbi igazságügyi miniszteri igazgatási modell. Egyben részletezi mindazon kapcsolódó jellegzetességeket is, amelyeket a műve alapjául szolgáló kutatásai során nem vizsgálhatott, melyek így támpontot adhatnak következtetései továbbgondolásának, illetve adaptációjának.

KOSAŘ alapvető vizsgálódási pontja a bírói felelősségre vonási mechanizmusok köre, s bár műve elején rögzíti, hogy a felelősségre vonás tekintetében nem a bírói érényt, azok érvényesülését, hanem a mechanizmusokat veszi górcső alá, végkövetkeztetésében rámutat, hogy ezek összefüggései nem hagyhatók figyelmen kívül: az egyes eszközök végső soron arra szolgálnak, hogy a bírák a hivatásukhoz méltó magatartást tanúsítsák. Míg a fejlett demokráciákban – akár kontinentális, akár angolszász jogi hagyományokat követnek – konszenzus van a bíróktól elvárt magatartást, a bírói érényeket illetően, ami a felelősségre vonás kiindulópontja, egyben korlátja, az új demokráciákban szükséges ezt kialakítani, nélküle semmilyen szervezeti reform nem jelenthet előrelépést, s csupán a bírói magatartással szembeni elvárások, értékek konszenzuson alapuló koncepciója képezheti akadályt a bírói felelősségre vonási mechanizmusokkal kapcsolatos visszaéléseknek.