

MTA DOKTORI ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

**A bírói függetlenség egyes garanciális
elemeinek összehasonlító vizsgálata**

Badó Attila

Szeged, 2017

TARTALOM

I. A kutatás tárgya.	3
II. A kutatás módszertana.	4
III. Az értekezés tudományos eredményeinek összefoglalása	5
1. A bírák szelekciójának összehasonlító vizsgálata. Mintaadó megoldások... 5	
2. Politikai, érdem alapú és nepotikus elemek a magyar bírák kiválasztásában	6
3. Az ügyelosztási automatizmus, mint a bírói függetlenség modern garanciája.	7
4. A bírák fegyelmi felelősségre vonása és eltávolítása. Magyar reform a nemzetközi gyakorlat tükrében	7
5. A laikus bírók pártatlanságának és függetlenségének összehasonlító jogi vizsgálata.	8
6. A magyar ülnökrendszer empirikus vizsgálata.	10
IV. Változtatási javaslatok az európai, azon belül a magyar igazságszolgáltatási térben.	14
A disszertáció témájához kapcsolódó publikációk:	17

I. A KUTATÁS TÁRGYA

A disszertációban 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, hogy 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 és milyen mértékben biztosítják az általunk kiválasztott jogrendszerek a bírói függetlenség és pártatlanság egyes garanciális elemeit, miként próbálják a függetlenség és számon kérhetőség egyensúlyát ezeken keresztül megteremteni. Vizsgálatunk során mindenekelőtt e mintaadó jogrendszerek „nemzeti” megoldásait vetettük össze a magyar helyzettel. Arra teszünk kísérletet, hogy a bírói függetlenség egyes, véleményünk szerint a modern nyugati jogrendszerek tekintetében jelentős garanciális elemeinek meghatározott aspektusból történő összehasonlító vizsgálatán keresztül mutassuk be, hogy a nyugati jogrendszereket, az Európai Unió tagállamait, azon belül Magyarországot milyen kihívások érik a 21. század elején a bírói hatalom, azon belül a hivatásos és laikus bírák függetlensége tekintetében. A választott vizsgálati elemek segítségével azt követjük nyomon, hogy a hatalmi ágak elválasztása doktrínája és a bírói függetlenség alkotmányos elvének talaján miként és milyen mértékben biztosítják az általunk kiválasztott és különösen fontosnak tekintett garanciális elemeit a bírói függetlenségnek az adott jogrendszerek, milyen módon kívánják a függetlenség és számon kérhetőség egyensúlyát ezeken keresztül megteremteni. Vizsgálatunk során mindenekelőtt e mintaadó jogrendszerek „nemzeti” megoldásait vetjük össze a magyar helyzettel.

Ennek során foglalkozunk a hivatásos és laikus bírák szelekciójának, illetve a bírói függetlenség egyik modern alkotmányos garanciájának tartott szignálási rendszerek összehasonlító vizsgálatával. Elemezzük az „input”-ot követően az „output” problémáját is, ami a bírák fegyelmi felelősségre vonhatóságának, végső esetben eltávolíthatóságának összehasonlítását jelenti. Foglalkozunk továbbá a laikus bírák közreműködésének összehasonlító vizsgálatával is, aminek aktualitást a magyar büntetőeljárás reform ad.

II. A KUTATÁS MÓDSZERTANA

A dolgozat négy témakörrel foglalkozik, melyek között a kohéziót a bírói függetlenség és pártatlanság problémája teremti meg. A négy témakör feldolgozásánál eltérő módszertant alkalmaztunk. A bírák szelekciójánál, és a bírák fegyelmi felelősségre vonásánál a mintaadó jogrendszerek gyakorlatának, aktuális problémáinak bemutatását követően elemezzük a magyar helyzet sajátosságait. Ugyanakkor a szignálási automatizmus összehasonlító vizsgálata során – tekintettel az egységes magyar szabályozás hiányára – csak a nemzetközi jó gyakorlatok bemutatására koncentráltunk. Jóllehet egyes magyar bíróságokon is léteznek olyan pozitív példák, amikor az adott bíróság vezetésének döntése alapján az ügyek szignálásánál egyfajta automatizmust érvényesítenek, ám az elszigetelt példák ellenére mi továbbra is az egységes szabályozás hiátusára igyekszünk felhívni a figyelmet a nemzetközi példák bemutatásán keresztül. A dolgozat negyedik nagyobb egységében egy hazai empirikus kutatás eredményeiről számolunk be. A háromfős, szerző által vezetett kutatócsoport munkája a desktop módszertől kezdve a kérdőíves lekérdezés különböző változatain keresztül a jogösszehasonlító, jogtörténeti megközelítésekig a módszertani eszközök változatos táráat vonultatja fel, hogy e módszerek segítségével kapjunk hiteles képet a vizsgálati tárgyról.

III. AZ ÉRTEKEZÉS TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEINEK ÖSSZEFOGLALÁSA

1. A bírák szelekciójának összehasonlító vizsgálata. Mintaadó megoldások

Az első, a bírói függetlenség és pártatlanság egyik modern biztosítékának tekintett bírói szelekciót érintő vizsgálatunkat azzal a triviálisnak tűnő megállapítással összegeztük, hogy a modern jogrendszerek a *bírói szelekció módját* illetően változatosságot mutatnak.

Roger Perrot fogalmaz úgy az igazságszolgáltatás intézményeiről írt munkájában, hogy amennyiben a jogászai technikának tulajdonítunk nagy jelentőséget, akkor versenyvizsgálattal választjuk ki a bírakat. Ha olyan bírakat keresünk, akik komoly gyakorlattal rendelkeznek jogi problémák megoldásában, akkor azok közül válogatunk, aki jogászai szakmai múlttal rendelkeznek valamilyen más jogi területen. Amennyiben pedig azt gondoljuk, hogy a felelősségre vonhatóság többet nyom a latba, mint a jogászai szakismeret, akkor teret kell biztosítanunk a bírák nép általi választásának.

Vizsgálatunk alapján úgy tűnik, hogy a fent jelzett igények kielégítésére a nyugati mintaadó jogrendszerek a Perrot által leírt megoldásoknál lényegesen bonyolultabb és változatosabb megoldásokat kínálnak. Láthatóan továbbra is útkeresés folyik a világ nagy jogrendszereiben, s a bírák kiválasztására vonatkozó felfogások, a kiválasztás konkrét menetével kapcsolatos technikai megoldások száma nem csökkent. Mégis, ha valamilyen tendenciát kell keresnünk az elmúlt fél évszázad eseményeiben, akkor elég egyértelmű megállapítást tehetünk. Láthatóan mind a *common law*, mind a római-germán jogcsalád jogrendszereiben a kiválasztás érdem alapú elemei erősödtek, s a szakértelem, hozzáértés, a bírói pozícióra való alkalmasság megítélésének pártatlanságát kívánták ilyen vagy olyan formában erősíteni az egyes országok. Az adott társadalom politikai berendezkedése, demokrácia felfogása, jogi kultúrája vagy a kapcsolati tőke érvényesítésének kultúrája természetesen korlátot és irányt szabott e fejlődés milyenségének, ám amint az elemzett mintaadó jogrendszerek példájából láthatjuk, egyfajta konvergencia ezen a téren jogcsaládotól függetlenül megfigyelhető. Amennyiben nem közvetlenül választják a bírakat, akkor a rekrutáció során a meritokratikus, nepotikus és pártpolitikai elemek konkurálnak tipikusan, amit újabban a reprezentativitás szempontjai egészítenek ki bizonyos jogrendszerekben. Az automatizmus, vagyis az életkor alapján megvalósuló előmeneteli rendszer számít még önálló, az említett szempontok hátrányait korlátozó vagy azokat kiegészítő megoldásnak. E folyamat – a jogrendszerek sajátosságaitól független – mozgatórugóinak megértésénél nem hagyható figyelmen kívül annak a globális alkotmányjogi felfogásnak a terjedése sem, mely a huszadik század közepétől a bírói függetlenség, illetve a tisztességes eljárás fogalmát egyre kiterjesztőbb módon értelmezi. Az elmúlt évtizedek – főleg a kontinentális jogrendszerekben – a bírói szervezeti függetlenség megteremtésének jegyében teltek, ami a bíróságok igazgatását többé vagy kevésbé kivette más hatalmi ágak kezéből, és a bírakra 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. E kihívásra az utóbbi időben a *franciák* igyekeztek választ találni, és meglátásunk szerint egy mérsékelt, a bírói szervezeti függetlenséget tiszteletben

tartó megoldással próbálták kifogni a szelet a vitorlákból. Bizonyították, hogy nem kell az utóbbi évtizedek pozitív, a bírói függetlenséget erősítő fejleményeit kidobni csupán azért, mert az igazságszolgáltatás hatékonyságát, önellenőrzésre képességét akár jogos, akár populista kritika éri. A *common law* jogrendszerek közül az *Egyesült Királyság* is új útra lépett a bírák esetleges kormányzati, pártpolitikai befolyástól mentes kiválasztása érdekében. Itt nem egy átpolitizált bírói kar elleni támadás, sokkal inkább az európai standardok és a „fair play” iránti igény indukáltak változást. Az Egyesült Államokban is komoly elmozdulásnak lehetünk tanúi, hiszen a bírák szelekciójánál látványosan megnőtt a szakmai szempontok szerepe. Ám az európaítól gyökeresen eltérő, az igazságszolgáltatást továbbra sem a neutralitás látszatával felruházni kívánó ideológia, illetve a bírói legitimitást közvetlen választással legitimálni engedő elmélet részben – főleg szövetségi szinten – továbbra is a pártpolitikai küzdelmek egyik terepeként őrzi meg az igazságszolgáltatást.

2. Politikai, érdem alapú és nepotikus elemek a magyar bírák kiválasztásában

A magyar bírói szelekcióra irányuló vizsgálatunk következtetése az, hogy a bírák kiválasztását, előmenetelét a meritokratikus és nepotikus elemek határozzák meg az 1990-es rendszerváltás óta, amit közvetett módon, változó, de viszonylag csekély mértékben politikai szempontok torzítanak. A 2010. évi kormányváltást követő igazságszolgáltatási reform intézkedéseit magyar és külföldi szakértők sokasága értékelte úgy, hogy abban az új alkotmány megszületésétől az igazságszolgáltatást érintő törvényekig a bírói kar átpolitizálásának egymásra épülő *intézkedéssorozatáról* van szó. Bemutattuk, hogy a bírák szelekciójának kezdeti fázisát illetően a meritokratikus elemek fokozatos erősödéséről beszélhetünk, ami 2010 után is folytatódott. Ez mindenekelőtt a bírói pályázatok értékelésének objektívebb rendszerében érhető tetten. Az igazgatási vezetők diszkrecionális döntésének lehetőségei a bírák kiválasztásánál jelentősen korlátozódtak. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a bírósági vezető pozíciók betöltésénél a kinevezésre jogosult igazgatási vezetők kompetenciái bővültek. Meghatározott, az ítélkezést közvetetten befolyásolni képes adminisztratív vezetők (bírósági elnökök, elnökhelyettesek) kinevezésénél az egyszemélyi döntések szerepe nőtt, a bírói önkormányzati testületek szerepe érzékelhetően csökkent. Azt, hogy e változások milyen mértékben erősítik a bírák igazodási kényszerét, csak hosszabb távon lehet érzékelni, és bizonyos korlátok között objektíven értékelni.

Amellett 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, lobbi csoportokhoz, bírósági vezetőkhez, választókhoz 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.

3. Az ügyelosztási automatizmus, mint a bírói függetlenség modern garanciája

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. Az e kérdéskört elemző fejezetben azt kívántuk igazolni, hogy a magyar jogrendszerhez közel és attól alapvonásaiban teljesen távolálló jogrendszerekben is kielégítő módon működő, a bíróságok belső ügyelosztását szabályozó automatizált rendszerek működnek. Az automatizmus érvényesítése nem csupán a pártatlanság biztosítása, a korrupció megakadályozása, hanem a bírák egyenletes és igazságos leterhelése szempontjából is lényeges kérdés. Általánosnak ez a követelmény azonban még a modern nyugati demokráciákban sem mondható és gyakran nem áll összefüggésben azzal, hogy a törvényes bíróhoz való jog elvét tartalmazza-e az alkotmány. Van olyan jogrendszer, ahol ezen alkotmányos követelmény sem indukálta az automatikus szignálásra áttérést, és számos példa van arra is, hogy automatikus szignálási rendszer működik alkotmányos megalapozottság nélkül. Az általunk bemutatott példák képet adhatnak arról, hogy milyen, az ügyek szignálásánál a szakmai szempontok érvényesülése mellett az előre meghatározottság elvét is kielégítő mintaadó megoldások állnak rendelkezésre manapság, melyek például szolgálhatnak az automatikus szignálást nem alkalmazó jogrendszerek számára. A német, osztrák, olasz vagy amerikai megoldások rávilágítanak arra, hogy akár gyökeresen különböző jogi kultúra és igazságszolgáltatási rendszer mellett is optimálisan működtethető a szignálási automatizmus, mely csak látszólag számít technikai kérdésnek. Így mindazon érvek, melyek e rendszer bevezetése kapcsán rendre felmerülnek, jobbra az igazgatási hatalom féltése szempontjából értékelhetők csupán. Úgy gondoljuk, hogy az előre meghatározottság elvét következetesen érvényesítő automatikus szignálási módszer *a bírói függetlenség és pártatlanság biztosításának hatékony eszközének* számít, amelynek Magyarországon történő általános és kötelező bevezetése elengedhetetlen a pártatlanság vagy a pártatlanság „látszatának” biztosításához.

4. A bírák fegyelmi felelősségre vonása és eltávolítása. Magyar reform a nemzetközi gyakorlat tükrében

Az angolszász és kontinentális jogrendszerek vizsgálata *a bírói fegyelmi felelősségre vonás* területén is jelentős konvergenciát mutat. Mindkét nagy jogcsalád szakmai diskurzusai-ban erőteljesen megjelenik a kérdés, hogy miként lehet a bírák felelősségre vonhatóságát erősíteni úgy, hogy közben a bírói függetlenség 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. Az angol jogrendszerben vázolt változások, de különösen az Egyesült Államokban bemutatott gyakorlat a kontinentális jogrendszerek számára is iránymutató lehet. Az elmúlt évtizedek fejleményei ugyan arról tanúskodnak, hogy mindenekelőtt tagállami szinten növekedett látványosan a fegyelmi felelősségre vonások száma, aminek köszönhetően egy *fegyelmi jogi dogmatika* kialakulása figyelhető meg. Ugyanakkor elmondható, hogy a szövetségi bírák az *impeachment* árnyékában továbbra is erőteljesebb védelmet élveznek, és az eltávolításuk a központi igazgatásért felelős szervezet erőfeszítései ellenére is kivételesnek számít. A

kontinentális, így a magyar igazságszolgáltatás számára is mindenekelőtt az egyes tagállami megoldások adhatnak mintát egy hatalmi ágakat reprezentáló fegyelmi szervezetrendszer és fegyelmi dogmatika kialakítása szempontjából. 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 önigazgatás szervezeti kereteinek* kialakításával teltek. Az önigazgatás 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 kérdés csak az, hogy lehet-e fegyelmi ügyekkel "kordában tartani" a bírakat úgy, hogy eközben ne veszítsék el önértéküket, önállóságra vetett hitüket, ügyfelek előtti tekintélyüket? A mintaadó kontinentális jogrendszerek fent elemzett megoldásai közül Magyarország a német utat választotta, és 2011-ben egy központosított, hivatásos bíróból összeálló *szolgálati bírósági rendszer* kialakítását határozta el. A 2014-ben elfogadott, rendkívül szűkszavú magyar etikai kódex a bírói magatartást meghatározó „jogforrások” sorát szaporította ugyan, ám a szolgálati bíróságok kezét nyilvánvalóan nem kívánta megkötni. Részletes iránymutatás helyett a megszokott és nemzetközi megállapodásokból jól ismert általános fogalmakkal határozza meg a bírók számára követendőnek tartott magatartást. 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 bírósági rendszert 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 nyilvánosság biztosítása mellett bírák számára ugyan követhető, ám a külső kontrollt megnehezíti.

5. A laikus bírók pártatlanságának és függetlenségének összehasonlító jogi vizsgálata

A fenti három, a bírói függetlenség és pártatlanság szempontjából szorosan egymáshoz kapcsolódó kérdés vizsgálatát követően a *laikus bíráskodás*, azon belül a bírói függetlenséghez szorosan kapcsolódó szelekció és laikus bírói közreműködés kérdéskörét jártuk körül. 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 bíráskodást 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 ítékezésbe, akkor azt célszerű az empirikus tudományos vizsgálatok figyelembe vételével 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 ítélező *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 esküdszék 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 elválik, és az utóbbi kérdésben szakbíró, míg az előzőben a jogi végzettséggel nem (vagy csak véletlenszerűen) rendelkező esküdszék hozhat döntést. *Kevert esküdszéknek* nevezzük azon laikus bírósági formákat, melynél az esküdszék mind a tény, mind a jogkérdések megítélésében illetékes, és a (relative) 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, relative kis létszámú bírói testület hoz döntést. Ebben az esetben a kevert esküdszékhez képest látszólag csupán nominális eltérésről van szó, ám az ülőrendszer működési mechanizmusa az esküdszéktől 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 képviselete 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 esküdszéki rendszerre. A kevert esküdszék mintapéldáját jelentő francia *cours d'assise* laikus bíráinak kiválasztását egy precíz, de az amerikaiánál visszafogottabb, a pártatlanságot kevésbé tesztelő szelekciós mechanizmus jellemzi.

Ami a kutatás egyik fő célja, a magyar laikus bírósági forma értékelése szempontjából különösen fontos *német ülnökrendszer* illeti, azt a megállapítást tehetjük, hogy az ülnökök kiválasztása többlépcsős, jól kidolgozott rendben zajlik, amelynél a vázolt – a politikai szemponttól a társadalmi státusz szempontjáiig terjedő – torzító tényezők mellett is fontos szerepet kap a törvényben is rögzített reprezentativitás követelménye. Ez a jelöltlisták összeállításánál és a bírói elnöklet mellett lefolytatott választási bizottságok munkájánál is megfigyelhető. Mindez azonban nem éri el a békebírák vagy esküdtek kiválasztásánál tapasztalható jogalkotói és jogalkalmazói figyelmet. Kifejezett hangsúlyt mindenekelőtt a nemek arányára helyeznek, amelynél az utóbbi évtizedekben az ülnököknél kimutatható megoszlás szinte pontosan megegyezik a társadalmi megoszlással.

Bár megállapítottuk, hogy a laikus bírák szerepeltetése az igazságszolgáltatásban tényleges, effektív közreműködés nélkül is értelmes célokat szolgálhatnak, a laikus bírák pusztá jelenléténél általában többet vár el a jogalkotó. Vizsgálatunk szerint nem is létezik olyan laikus bírósági forma, ahol egyedi ügyektől eltekintve valamilyen aktív közreműködés a laikusok részéről ne lenne kimutatható. A kisebb polgári és büntetőügyekben illetékes angol, skót vagy francia laikus bírák elvileg teljes döntési szabadságot élveznek. Az önálló esküdtszék esetében, ahol általában a ténykérdések megítélésében, esetleg a szankció meghatározásában illetékesek az esküdtek, szintén teljesnek mondható a döntési szabadság. Más a helyzet a magyar szempontból is érdekes kevert bíróságok esetében, ahol a bíróval a döntéshozatal során elvileg azonos döntési kompetenciával felruházott laikusok ténylegesen képtelenek a szakbíró egyenrangú társaivá válni. Az ülnökök közreműködésére, a hivatásos bírakkal folytatott együttműködésre irányuló kutatások nagyjából egybevágóan a hazai kutatások eredményeivel és a laikusok szerény közrehatásáról tesznek tanúbizonyságot. A néprésztétellel kapcsolatos szakirodalmi elvárások azonban nem is szakmai értelemben vett egyenrangúságot, egyenlő mértékű közreműködést várnak el a laikusoktól, hanem a legitimációs és kontroll funkcion túl a *társadalmi igazságérzet beszívargását* a formalizált bírósági eljárásokba, ami a német ülnöki közreműködésnél a bemutatott vizsgálatok szerint tetten érhető. Érdemes hangsúlyozni a német és magyar ülnök rendszer összehasonlításánál azt a tény, hogy a német hivatásos bírák ülnökök általi meggyőzésének esetszáma Machura kérdőíves felmérése szerint a magyarnál jóval nagyobb. Ahogyan azt is, hogy a laikus bírák közreműködésére irányuló, közvélemény kutatásokkal is alátámasztott társadalmi igény miatt a néprésztétel megszüntetésére, jelentős csökkentésére irányuló politikai szándék annak ellenére sem valószínű, hogy célba érne, hogy a német jogászság körében sem mutatható ki a magyarnál nagyobb elismertsége a laikus bíráskodásnak.

6. A magyar ülnökrendszer empirikus vizsgálata.

A laikus bíráskodás nemzetközi gyakorlatának áttekintését követően a *magyar ülnökrendszer* átfogó értékelését lehetővé tevő *empirikus kutatás elvégzésére* vállalkoztunk, amire több mint ötven éve nem került sor Magyarországon. Az átfogó, számos részkérdést érintő kutatásból ehelyütt a magyar ülnökök kiválasztásának, reprezentativitásának, az ülnöki tevékenység szerepének és súlyának értékelésére koncentráltunk. 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 államberendezkedés 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 beigazolódnia 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 konstatálhattunk 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 túlerepresentáltsága kétségessé teszi a néprészvétel 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 magyar nők is nagyobb hajlandóságot éreznek arra, hogy az igazságszolgáltatás munkájában, akár laikusként, akár hivatásos bíróként részt vegyenek. A kisebbségek tekintetében a vizsgálat egy félrevezetően pozitív eredménnyel zárult, köszönhetően a nagy területi eltéréseknek. A román határhoz közeli megyében jelentős számú román nemzetiségű ülnök volt kimutatható, miközben sok megyében egyetlen kisebbségi csoporthoz tartozó ülnök sem. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a különböző kisebbségi csoportok képviselete a legcsekélyebb mértékben is biztosítva lenne. Ami kijelenthető, hogy a válaszadók között az igazán komoly létszámú és mérhető előítéletet teremtő roma kisebbség egyetlen tagját sem lehetett beazonosítani.

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 azon céloknak, amelyek a nemzetközi szakirodalomban megfogalmazást nyertek. A társadalmi szervezetek jelölése alapján, a politikai alapon szerveződő helyi önkormányzatok választási rendszere – leginkább a jelenlegi jogszabályi környezet mellett – a *fair cross section* követelményének a legkevésbé sem megfelelő ülnöki közreműködést eredményez. Mindehhez hozzájárul az, hogy a megválasztott ülnökök konkrét ügyekre történő beosztása ad hoc módon, a megszokás alapján vagy a bírák kérésére történik, és minden tervszerűséget s a pártatlanság szempontjainak érvényesítését nélkülözi. Elégedetlenségünket az ülnöki és hivatásos bírói vélemények alátámasztják annyiban, hogy a válaszadók többsége a jelenlegi rendszert nem tartja megfelelőnek. Többségük leginkább a bíróságokra bízna a kiválasztás teljes lebonyolítását. A válaszadók túlnyomó része az élettapasztalatot tekinti a legfontosabb kiválasztási szempontnak, miközben a kiválasztás véletlenszerű elemét elutasítja. Határozott véleményünk ezzel ellentétben az, hogy egy megfelelő módon működő néprészvétel alapját éppen az *állampolgári kötelezettségen*

alapuló véletlenszerű kiválasztás teremthetné meg, amit a bíróságokon elvégezhető egyéb kiválasztási technikákkal kellene ötvözni annak érdekében, hogy a reprezentativitásra, pártatlanságra vonatkozó követelmények érvényesülhessenek, mellyel együtt akár az élet-tapasztalatra vonatkozó igények is kielégülhessenek.

Összefoglalva kijelenthető, *hogy összetételét tekintve az ülnök-társadalom határozottan különbözik a felnőtt magyar társadalomtól*: az ülnökök közt erősen felülreprezentáltak az idősebbek (60 év feletti), 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 rendelkezések ellenére 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 vizsgálathoz képest egy demokratikus társadalom ülnökrendszere még akkor is nagyobb közreműködést eredményez, ha semmilyen lényeges jogszabályi változás azóta nem történt.

Ha mai szemmel nézünk vissza az államszocialista korszak bíraskodási gyakorlatára, akkor azt látjuk, hogy a szervezetszociológiai mozzanat a kommunista hatalom konszolidálódásával párhuzamosan fokozatosan felülírta a politikai szándékot. Mondhatnánk azt is, hogy a látens funkció legyőzte a manifeszt funkciót. Ez különösen érdekes annak fényében, hogy a politikai rendszer saját legitimációját formálisan éppen azzal próbálta bizonyítani, hogy magát a „népuralom” érvényre juttatójaként jelenítette meg. Az uralkodó ideológia egyik alaptétele volt, hogy a politika a kétkezi munkát végzők által szimbolizált „dolgozó nép” érdekében tevékenykedik, s ez a „nép” küldi képviselőit a törvényhozásba csakúgy, mint az igazságszolgáltatásba. A laikus közreműködők megnevezése: „népi ülnök” is erre az ideológiai elemre utal.

Hipotézisünk itt is az volt, hogy a megszűnő ideológiai-politikai nyomás helyébe lépő társadalmi (különösen az értékrendbeli) változások egy „posztoszocialista társadalomban” *kedvező feltételeket teremtettek* az aszimmetria oldásához még akkor is, ha magának a bírói döntésnek a természetrajza – s ez a leglényegesebb strukturális tényező – változatlan maradt. Hiszen továbbra sem „kádi-bíraskodásról”, hanem formalizált (racionális) jogról van szó: a bírói döntés szakdöntés, mégpedig jogalkalmazó, illetve jogi természetű normatív rendhez igazodó döntés, melynek következményei tekintetében a bíró tartozik felelősséggel. Ez természetesen nem zárna ki a laikus közreműködő participációs igényeinek erőteljesebb kifejezését, e tekintetben azonban nehezen tudunk eltekinteni a civil társadalom állapotának (gyengeségének) ezt befolyásoló hatásától. Mindezek ellenére vizsgálatunk az ülnöki aktivitásnak az előző korszakéhoz viszonyított *magasabb szintjét* konstatálhatta bizonyos területeken (az aktivitás növekedését csak a bírótól eltérő vélemények kialakítása és képviselése terén tudjuk bizonyítani, ám más területeken – az adatszerű összehasonlíthatóság hiánya miatt – ebből kiindulva csak feltételezzük). A mai ülnökök eltérő véleményüknek szignifikánsan magasabb százalékban mernek hangot adni. Mindez persze nem változtat lényegesen azon a tényen, hogy az erőteret továbbra is a szakbíró dominálja, aki

szerepfelfogásától függő mértékben biztosítja ugyan a laikus közreműködő procedurális jogosítványait, az érdemi kérdésben (a döntésben) azonban főszabályként autonómiája és függetlensége maximalizálására törekszik.

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 szakbírákat.

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 ülnökrendszer a 2017. évi reform előtti (és utáni) állapotában *csak rendkívül kis mértékben* tölti be a laikus bíráskodással szemben elvárható szerepet, mely mindenekelőtt a bürokratizált igazságszolgáltatás társadalmi kontrollja és a társadalmi igazságérzet becsatornázása területén lenne leginkább elvárható. A laikusok a társadalom egy szűk szeletét képviselik, és továbbra sem képesek megcáfolni azt a képet, ami miatt maguk között gyakran csupán „szobadíszként” emlegetik őket a gyakorló jogászok. Ezzel párhuzamosan, annak az igénynek is csak csekély mértékben képesek megfelelni, hogy a bürokratizált keretek között működő igazságszolgáltatást különvéleményeikkel, netán a szakbíró időnkénti indokolt leszavazásával kontrollálják.

Amennyiben a magyar ülnökrendszert a hozzá leginkább hasonlító kevert bírósággal, a némettel hasonlítjuk össze, akkor plastikussá válhatnak a fejlesztési irányok. A lakosság számát is figyelembe véve mintegy két és félszer annyi laikus bíró kerül megválasztásra a Németországi Szövetségi Köztársaságban Magyarországhoz képest egy ciklusban, ami komoly, az állampolgárok tömegeit megmozgató néprészvételi rendszert jelent az igazságszolgáltatásban. A hatalmas létszám a változatos laikus részvételi formákon túl annak köszönhető, hogy a néprészvétel túlnyomó többségét jelentő, büntető ügyszakban szerepet játszó ülnökbíróságok hatásköre jóval szélesebb a magyarnál, és általában a volt népi demokratikus jogrendszerek ülnökbíróságainál. (Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a német laikus bíráskodást csak részben, a kelet-német tartományokban terheli a pártállami korszak néprészvételi rendszere, így a laikus elem visszaszorításánál nehezebben használhatók a posztoszocialista országokban rendre alkalmazott, a terhes múlttal összefüggő érvek.)

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

IV. VÁLTOZTATÁSI JAVASLATOK AZ EURÓPAI, AZON BELÜL A MAGYAR IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI TÉRBEN

Az értekezés a független igazságszolgáltatás legfrissebb és legsürgetőbb, a bírói függetlenséggel és pártatlansággal összefüggő problémáinak *európai uniós szintű kezelése* mellett érvel.

Az Európai Unió intézményei nagyon korlátozott hatáskörökkel rendelkeznek, és még annál is korlátozottabb eszközeik vannak a tagállamok igazságszolgáltatási függetlenségének megőrzéséhez. Ennek ellenére nemrég Magyarországon tanúi lehettünk annak, hogy a *bírói függetlenség legsúlyosabb megsértése* a Bizottság és az Európai Unió Bíróságának hatékony együttes fellépését eredményezte. A Bizottság vitatta a mintegy 274 bíró és ügyész korai nyugdíjazását Magyarországon, amelyet az e szakmák kötelező nyugdíjkorhatárának hirtelen csökkentése 70-ről 62-re okozott. Az Európai Unió Bírósága helybenhagyta a Bizottság értékelését, amely szerint ez a kötelező nyugdíjazás összeegyeztethetetlen az EU egyenlő bánásmódról szóló törvényével. Mégis, amikor olyan kétértelmű esetekre kerül sor, ahol a bírósági függetlenséget megsértették, a hajlandóság vagy a beavatkozási lehetőség hiánya tapasztalható.

Feltételezhető, hogy az EU-ban számos kihasználatlan intézményi lehetőség van a bírói függetlenség hatékony nyomon követésére, jelzésre vagy egyéb aktív részvételre, ha szükséges. Ami még ennél is 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, illetve az igazságszolgáltatás függetlenségének megsértése felelősségre vonást vonjon maga után ezeken a rugalmas, de ugyanakkor hatékony és objektív szabályokon alapulva. Kétségtelen, hogy a problémák különböznek a tagállamokban, és a hiányosságok súlya szintén eltér az egyes joghatóságokon belül. Nyilvánvaló azonban, hogy a szilárd jogi és igazságügyi hagyomány hiányában, valamint a jogalkotásban és a végrehajtó hatalomban jelenlévő hatalomkoncentráció nyomán a bíróságok sebezhetővé válnak külső hatásokkal szemben. A *külső nyomásgyakorlás új formákat öltött*: meglehetősen ritka, hogy a bírák a szigorú értelemben vett bírói tevékenységük során célponttá válnak. Azonban egy olyan igazságszolgáltatás, ahol a politikai döntések indokolatlan hatást gyakorolnak a bírák előreléptetésére, a bírósági vezetők kinevezésére és az ügyek kiosztására, egyaránt ki vannak téve a külső nyomásnak. Mostanra nyilvánvalóvá vált, hogy az EU felügyelete és közrehatása nélkül egyes tagállamok nem hajlandóak lépéseket tenni annak érdekében, hogy kevésbé tegyék ki magukat ennek a veszélynek. Természetesen számos különböző nézet és elképzelés létezik az EU-ban arról, hogy mit foglal magában az igazságszolgáltatás függetlensége. Egy nyílt vita a közös nevező meghatározása érdekében fontos lépés lehet a valódi szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség (AFSJ) megvalósításához.

Az EU különböző tagállamaiban alkalmazott különféle megoldások elemzése és vizsgálata során figyelembe kell venni az egyes országok belföldi politikai intézményének sajátosságait is. A német és az osztrák bírósági rendszerekkel kapcsolatban, amelyeket a végrehajtó hatalom külső jogi igazgatásának tankönyvbe illő példájaként emlegetnek, a politikai szerepek megvitatása az igazságügyi kinevezésekben azt is megköveteli, hogy a

vizsgáló figyelembe vegye a belső autonómiával rendelkező bírói egyesületek, a politikai kultúra és a jogi hagyományok hatalmának fontosságát. Kétségtelen, hogy Németországban számos olyan intézményes megállapodás van érvényben, amely lehetővé teszi a politikai pártok számára, hogy a tartományok és a szövetségi állam szintjén is érvényhez juttassák a bírói tisztségekkel kapcsolatos preferenciáikat. Az a tény, hogy ez a gyakorlat nem vezet a bírói függetlenség széleskörű lebontásához, mindenekelőtt a német jogi kultúrának, és egészen konkrétan az *automatikus szignálási rendszer* szigorúságának tulajdonítható.

A kiválasztási rendszer bírói függetlenségre gyakorolt esetleges káros hatásait csak a szabályozó és szervezeti környezet alapos elemzésével lehet meghatározni. A bírák kiválasztásának vagy az igazságügyi hatóságok szerkezete önmagában nem veszélyezteti az igazságszolgáltatás függetlenségét, ha olyan társadalmi környezetben működik, ahol a jogász közösség határozottan támogatja az érdem alapú kiválasztást, és a politikai elit önfegyelmet gyakorol. Azonban e tényezők pontos mérése és értékelése rendkívül nehéz. Továbbá az, hogy a politikai elit általában önfegyelmet gyakorol, és nem avatkozik bele az érdem alapú kiválasztási folyamatba a törvényi lehetősége ellenére sem, nem nyújt vigaszt a rendkívüli beavatkozással kapcsolatos egyedi sérelmekre. Hasonlóképpen, bár a személyes politikai hálózatépítés általában nem játszik szerepet az igazságügyi kinevezéseknél, még ennek lehetősége sincs teljesen kizárva, ráadásul a politikai beavatkozást lehetővé tevő szabályok ellehetetlenítik az ilyen indíttatású kinevezések hatékony megtámadását. Ezt szem előtt tartva a bírósági kiválasztási módszerek alapos felülvizsgálata – mint az Egyesült Királyságban az utóbbi években – rendkívül kíváncsot volna minden olyan európai jogrendszerben, amely hagyományosan más EU-tagállamoknak mintaként vagy hivatkozási pontként szolgált és szolgál. Az angliai és walesi igazságügyi kiválasztásról szóló huszadik századi irodalomban közhellyé vált, hogy a hagyományok lényegében kizárják az alkalmatlan bírósági tisztségviselők kinevezését. Annak ellenére, hogy a vonatkozó rendeletek korábban lehetővé tették a lordkancellár számára a bírák politikai megfontolások alapján történő kiválasztását, az ilyen hatalommal való visszaélést az országban fennálló *jogi és politikai kultúra* hatékonyan megakadályozta. Kétségtelen, hogy ezek a megoldások hosszú ideig többé-kevésbé alkalmasak voltak arra, hogy a társadalmat kielégítő bírói utánpótlást biztosítsanak. Ugyanakkor, mint sok más területen is, a huszonegyedik század nagymértékű változásokat hozott, és az állandó bírálat a bírói szelekciós mechanizmus gyökeres felülvizsgálatához vezetett. Ennek a felülvizsgálatnak a legismertebb eleme a 2005. évi alkotmányügyi reform, amely – az igazságügyi kinevezésekkel kapcsolatos későbbi törvényi szabályozással együtt – szigorúbb szabályokat fogadott el a bírák kiválasztására annak érdekében, hogy az érdemeken alapuló rendszer fenntartásáról gondoskodjon. Az Egyesült Királyságban megnyilvánuló pozitív fogadtatás igazolja, hogy egy jól szabályozott keret elfogadására van szükség az igazságügyi kinevezések érdemeken alapuló rendszerének s a jelöltek egyenlő bánásmódjának biztosítása érdekében még az olyan társadalmakban is, amelyeket kiegyensúlyozott politikai rendszer jellemez, mely elismeri az igazságszolgáltatás függetlensége és az önkorlátozás fontosságát.

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.

Az értekezés végkövetkeztetése, hogy a bíróságok és bírák függetlensége egy demokratikus társadalomban csakis akkor garantálható a 21. században, ha a hivatásos bírák kiválasztása és előmenetele a jogásztársadalom által széleskörűen elfogadott „érdem”

alapján, jól kidolgozott belső és külső kontroll mellett, átlátható módon zajlik. A bírói függetlenség és pártatlanság fontos eleme mára az, hogy a bíróságokon a törvényes bíróhoz fűződő jog talaján a bírákra, bírói tanácsokra az ügyeket előre meghatározott módon, automatizált rendszer alapján szignálják. A bírának továbbá felelősségre vonhatóknak kell lenniük a hivatali visszasságokért a kinevező szerv által, ugyanakkor jelentős biztonsági intézkedéseket kell tenni annak érdekében is, hogy sem szervezeti vagy politikai önkény, sem pedig a bírósági tevékenységükről alkotott közvélemény ne befolyásolja hátrányosan a pályafutásukat.

Az európai jogrendszerekben a laikus részvételnek továbbra is létjogosultsága van, és a laikus bírák függetlenségére, pártatlanságára, továbbá a reprezentativitás szempontjára különös figyelmet kell fordítani.

A DISSZERTÁCIÓ TÉMÁJÁHOZ KAPCSOLÓDÓ PUBLIKÁCIÓK

- BADÓ Attila: Bírák talár nélkül. Az ülnökök szerepe a német igazságszolgáltatásban a magyar reformok tükrében. In: Magyar Jog 2017/3. 152-156. p.
- BADÓ Attila: Some aspects of Impartiality in the Hungarian Judicial System. Editura Universitatii de Vest, Timisoara, 2017.
- BADÓ Attila – FELEKY Gábor – LŐRINCZI János: Laikus és professzionális bírák viszonya a kevert bíróságban – egy empirikus vizsgálat eredményei a magyar ülnökrendszerről. In: Állam- és Jogtudomány 2017/1. 3-28. p.
- BADÓ Attila: Ártatlanok vagy bűnösök: az Egyesült Államok esküdtszékeinek vitatott döntései. SZTE ÁJTK Összehasonlító Jogi Intézet, Szeged, 2016.
- BADÓ Attila: Evaluation de la sélection des juges en hongrie. In: Зборник Радова 2016. 50/1. 247-264. p.
- BADÓ Attila: Hungarian Mixed Court without Representativity: An Empirical Research. In: Зборник Радова, 2016. 50/4. 1415–1436. p.
- BADÓ Attila: A laikus bíraskodás létjogosultságának korlátairól a tudományos vizsgálatok tükrében. In: Állam- és Jogtudomány, 57/2/2016. 3–15. p.
- BADÓ Attila: Political, merit-based and nepotic elements in the selection of Hungarian judges. A possible way of creating judicial loyalty in East Central Europe. International Journal of the Legal Profession 2016/3. 259-274. p.
- BADÓ Attila – BÓKA János: Access to Justice and Judicial Independence. Is There a Role for the EU? In: Schroeder, Werner (ed.): Strengthening the Rule of Law in Europe. From a Common Concept to Mechanisms of Implementation. = Modern Studies in European Law 65. Hart Publishing, Innsbruck, 2016. 46-60. p.
- BADÓ Attila – ERNST, Ulrich: Einflussmöglichkeiten auf die Richterschaft in Ungarn im Lichte der Lage in Deutschland. In: Osteuropa-Recht 2016/2. 179-192. p.
- BADÓ Attila – GUÉMAR, Carine: Le dispositif de distribution automatique des dossiers: une garantie moderne de l'indépendance des juges. In: Revue Internationale de droit comparé, 2/2015. 567–589. p.
- BADÓ Attila: Amtsenthebung und andere Disziplinarmaßnahmen gegen Richter in den Vereinigten Staaten von Amerika. In: Attila Badó – Belling, Detlev W. – Bóka János – Mezei Péter (Hrsg.): Internationale Konferenz zum zehnjährigen Bestehen des Instituts für Rechtsvergleichung der Universität Szeged. International Conference for the 10th Anniversary of the Institute of Comparative Law of the University of Szeged. Conférence internationale au 10ème anniversaire de l'Institut de droit comparé de l'Université de Szeged. = Acta Iuridica Universitatis Potsdamiensis 1. Universitätsverlag Potsdam, Potsdam, 2014. 39-50. p.

- BADÓ Attila: „Fair” selection of judges in a modern democracy. In: Badó Attila (ed.): *Fair Trial and Judicial Independence: Hungarian Perspectives = Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice* 27. Springer, Berlin – Heidelberg – New York, 2014. 25-51. p.
- BADÓ Attila: Die „Maßregelung” englischer Richter im 21. Jahrhundert. In: Nagy Csongor István (szerk.): *Liber Amicorum János Martonyi. Ünnepi kötet Martonyi János tiszteletére. Festschrift für János Martonyi. Mélanges en l'honneur du János Martonyi.* HVG-ORAC, Budapest, 2014. 357-364. p.
- BADÓ Attila: Die Versuche zur Reform des ungarischen Justizwesens nach der Systemwende. Gerichtsebenen und zentrale Verwaltung. In: Badó Attila – Belling, Detlev W. (Hrsg.): *Rechtsentwicklungen aus europäischer Perspektive im 21. Jahrhundert. European Perspectives on Legal Developments in the 21st Century = Acta Iuridica Universitatis Potsdamiensis* 2. Universitätsverlag Potsdam, Potsdam, 2014. 11-52. p.
- Badó Attila (ed.): *Fair Trial and Judicial Independence: Hungarian Perspectives = Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice* 27. Springer, Berlin – Heidelberg – New York, 2014.
- BADÓ Attila: Az igazságszolgáltató hatalom függetlensége és a tisztességes eljárás. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2013.
- BADÓ Attila: Die Vergleichsanalyse der konstitutionellen Lage der Recht sprechenden Gewalt und deren einzelner Grundsätze. In: *FORUM. Acta Jur. et Pol.*, 2011/1 5-54. p.
- Badó Attila (szerk.): *A bírói függetlenség, a tisztességes eljárás és a politika: összehasonlító jogi tanulmányok.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2011.
- BADÓ Attila – BENCZE Mátyás: Reforming the Hungarian Lay Justice System. In: Cserne Péter [et al.] (szerk.): *Theatrum legale mundi: symbola Cs. Varga oblata = Bibliotheca iuridica. Libri amicorum* 24. Szt. István Társulat, Budapest, 2007. 1–13. p.
- BADÓ Attila: Az igazságszolgáltató hatalom alkotmányos helyzetének és egyes alapelveinek összehasonlító vizsgálata. In: Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog.* Complex, Budapest, 2006. 163–209. p.
- BADÓ Attila: Esküdtzéki ítéletek: futni hagyott bűnösök? Hírhedt esetek az Egyesült Államok igazságszolgáltatásának történetéből. Studio Batiq, Szeged, 2004.
- BADÓ Attila – BÓKA János: *Ártatlanul halálra ítélték: Az amerikai igazságszolgáltatás tévedései.* Nyitott Könyvműhely Kiadó, Budapest, 2003.
- BADÓ Attila: *La justice hongroise dans le cadre de l'Intégration européenne = Administration et aménagement du territoire.* L'Harmattan, Paris, 2002.
- BADÓ Attila: *La justice hongroise dans le cadre du système démocratique et le controle judiciaire de l'administration publique.* In: *TDP. La Tribune du Droit Public*, 2002/2. Paper 1.
- BADÓ Attila: *Les lois concurrencées.* In: *Revue de Justice Constitutionnelle Est-Européenne* 2001/2. 359-367. p.

- BADÓ Attila: La réforme de la justice en Hongrie pendant les années 90. In: Acta Jur. et Pol., 2001. Tom. 59. Fasc.1. 3-53. p.
- BADÓ Attila: Laikus bírászkodás és reprezentativitás: a „fair cross section” doktrína. In: Acta Jur. et Pol., 2000. Tom. 58. Fasc.1. 7-14. p.
- BADÓ Attila: A francia esküdtszékkal kapcsolatos dilemmák. In: Acta Jur. et Pol., 1999. Tom. 57., Fasc.1. 1-26. p.
- BADÓ Attila: Társadalomtudósok a bíróságon. In: Jogtudományi Közlöny, 1994/1. 28-37. p.
- BADÓ Attila – LACSÁN István: Az esküdtbírászkodás jogdogmatikai kérdései az USA-ban. In: Bírák Lapja 1994/2. 62-75. p.
- BADÓ Attila: A társadalom lelkiismerete vagy a lelkiismeretlenek társasága? Kritikai tanulmány az angolszász típusú esküdtszékekről. In: Magyar Jog, 1993/11. 654-662. p.