

Vélemény Badó Attila A bírói függetlenség egyes garanciális elemeinek összehasonlító vizsgálata című doktori értekezéséről

Az értekezés több éves elméleti és empirikus kutatómunka összefoglalása, ugyanakkor érdemi reflexió a jogállamot érő legnagyobb kihívásra. A mű címe és szerkezete megfelel egymásnak: a tárgyalat fejezetek valóban a bírói függetlenség legfontosabb aspektusait elemzik. A bírák kiválasztása, az ügyek elosztása, a bírák fegyelmi felelőssége kiemelkedik a bírói hatalom szabályozási kérdései közül, ha az autonómiát és függetlenséget tekintjük legfontosabb elemzési szempontnak. A szerző érvelésében ugyan határozottan szerepelnek az általános igazgatási kérdések, mint a fent említett szabályozási elemek legmeghatározóbb alapjai, de hiányzik egy markáns összefoglalás az európai jogállamok igazgatási modelljeinek összehasonlításáról. Meggyőző ugyan a szöveg elején megfogalmazott tematikus szűkítés, ez az aspektus azonban nem hanyagolható el. Elsősorban azért, mert minden, a bírói függetlenséget és autonómiát érintő kérdés csak az egész rendszer egészét figyelembe véve értelmezhető. A kiválasztás szabályozása csak a hatáskörök, képzés, az önkormányzatiság szintje és egyéb úgynevezett modell-kérdések tisztázása után értékelhető. Ezzel a szerző tisztában is van, az erősen divergáló rendszereket nem formálisan hasonlítja össze, hanem a kontextuális intézményi elemzés szemléletének megfelelően. Ezért megállapításai és következtetései megalapozottak. Csak a dolgozat szerkezetében is megjeleníthető hangsúlyokat kifogásolom az igazgatási modellekről szóló fejezet hiányának említésével.

Az értekezés második fele a laikus bíráskodással foglalkozik szintén összehasonlító szemléleti keretben. A szerző világossá teszi, hogy a laikus elemek részvételének milyen elvi jelentősége van, ezzel érdemben semlegesíti azokat a kritikákat, amelyek az intézmény irrelevanciájára alapoznak. A bírói hatalom működése körüli legerőteljesebb kihívás a számonkérhetőség és átláthatóság érvényesülése. A társadalmi, laikus, nem jogász részvétel különböző formái eredetileg is a hagyományos módon, demokratikus vagy kormányzati eszközökkel alig ellenőrizhető bírósági működés külső kontrollját szolgálták. Az alapfunkció stabilitása mellett azonban az intézmény a jogi és szervezeti környezet jelentős módosulása következtében maga is változott. Eltérő módokon a különböző jogi kultúrákban, de hasonló adaptációs nehézségeket felmutatva. Az ülnöki rendszerekről szóló terjedelmes rész központi része a magyar ülnöki rendszer empirikus vizsgálata. Kulcsár Kálmán több évtizeddel ezelőtti vizsgálata után ez a munka számít e téma legfontosabb irodalmának. Túl azon a megdöbbentő összefüggésen, hogy fél évszázaddal ezelőtt az empirikus vizsgálat megszervezése sokkal könnyebb volt, mert a hivatalok kevésbé akadályozták a kutatók munkáját, mint a rendszerváltás után csaknem három évtizeddel, Badó Attila elemzése a metodológia kifinomultabb eszközeit tudta használni, így megállapításai az ülnöki szerepekre

vonatkozóan differenciáltabbak. A ma működő rendszer feszültsége, minden hasonlóság ellenére más jegyeket hordoz. Ugyanakkor a laikus részvétel központi kérdése mégiscsak az, hogy ténylegesen mennyi esélye van a nem szakembernek a döntési folyamat érdemi befolyásolására. Nehezen tagadható az egyre fokozódó technicizálódás és a professzionalizáció nyelvi, kognitív elemeinek komplexitás-növekedése, ahogy a jogi normarendszer bonyolulttá válása. Weberrel szólva a minden ellenkező tendencia dacára egyre fokozódó professzionalizáció ellensúlyozása megmaradt a mai jogszolgáltató rendszerekben is. Tehát az ülnöki rendszer elvileg a bürokratikus zártság oldását szolgálja. A vizsgálatok szerint korlátozott sikerrel. Azok a szerepváltozatok és szervezeti sajátosságok, amelyeket a szerző munkája feltár sokat mondanak a bíraskodás lényegi természetéről, ezért aligha kifogásolható az ülnöki rendszer elemzése egy bírói hatalomról szóló értekezésben. Sőt a szerepfelfogásokra vonatkozó szempontrendszer kiterjesztése a hivatásos bírásokra üdvözlendő további kutatási irány lehetne.

A bírói függetlenség vizsgálatában súlyos kihívás, hogy a modern jogrendszerek, tradícióiknak, hatalmi berendezkedésüknek és számos szervezeti, jogi összefüggésnek köszönhetően változatos módon szabályozás a bíróságokat. Az összehasonlításnak ezen a területen körültekintően szükséges eljárnia, különben könnyen annak a nem jószándékú jogalkotói “szemezgetésnek” az eszközévé válhat, amely éppen a lényegét, az autonómiát kívánja felszámolni. Badó Attila műve világosan érzékelteti a lényegét és a vizsgálatához tartozó módszereket. Ugyanakkor az már a politikai filozófia segítségével értelmezhető szempontrendszer lenne, hogy milyen célokat is szolgál a bírói függetlenség, hogyan illeszkedik a hatalomkorlátozás rendszerébe. A szerző súlyos alapdilemmákat fogalmaz meg írása elején, ő maga is úgy érzékeli, hogy alapkérdések sincsenek tisztázva. Az olvasás végén számos alapkérdésről világosabb képünk keletkezhet, míg újabbak nyílnak meg. Például világosan kiderül az intézmények összehasonlításából, hogy a függetlenségre vonatkozó nemzetközi ajánlások nem értelmezhetők az intézményi modellek szintjén, azokból az elérendő célokat, normatív elveket lehet levezetni. A nagyfokú állami szabályozási szabadság, minden veszélye ellenére megkerülhetetlen. De ez nem akadályozza a határozott kritikát egyes intézményi megvalósulások vagy szándékokkal szemben, ha tartjuk magunkat a stabil jogállami elvárások és célok rendszeréhez. Az összehasonlítás eredményéből kitűnő változatosság nem a kormányzati felhatalmazásokat erősíti, hanem a kulturális, hatalmi kitettségből és a környezeti változásokból származó dinamika felismerésével az elveknek való elkötelezettséget. Ez a felismerés nem triviális, a szerző a mű egészéből, megközelítéséből következően tisztában van ezzel, de a terület domináns szereplőinek makacs és tudatos félreértései miatt ennek tisztázása mindig és újra



fontos. Minél egyértelműbb ennek hangsúlyozása, annál többet tesz a tudomány a jogállam érdekében. Ha egyáltalán...

Ebbe a gondolati körbe tartozik annak felismerése is, hogy a bírói függetlenség témájában a nem jogi normáknak erős szerepük van, a jogász professziók társadalmi helyzete, képzése, értékvilága és egymáshoz való viszonyuk belső szokásrendszerei döntő hatásokkal bírnak az autonómiák szintjére. Az utóbbi elem például, a jogi foglalkozások változatos kapcsolatrendszerére számos, a függetlenséggel kapcsolatos feszültséget képes magyarázni. A pályák egymás felé való nyitottsága vagy zártsága, kompetencia és egzisztenciális különbségek, stratégiai vagy ideológiai szövéségek vagy ellentétek, a jogalkotóhoz vagy a politikához való közelség eltérő mintái és számos egyéb dimenzió meghatározó kontextusa a bírói függetlenség esélyének.

Az összehasonlító szemlélet következetes alkalmazása látszólag ahhoz a zavarba ejtő megállapításhoz vezethetne, hogy nincsenek a függetlenségre vonatkozó elveknek és intézményi ajánlásoknak tisztán megfelelő rendszerek. A valóság még az erős jogállamokban is kicsúszik a normatív követelmények alól. Badó Attila írásából részletes képet lehet kapni a szervezeti szabályozások különbségeiről és színes világáról. Érdeemes lenne azonban határozottan kiemelni, hogy miként is kell értelmezni ezt a regulatív változatosságot. Ez nem csak azért lenne szükséges, mert a jogalkotó potenciális félreértése általában nem jóindulatú, hanem tendenciózusan szelektív. Egy jogállam minősége mindig az egész rendszer működéséből határozható meg, nem lehet egy-egy intézmény sajátos szabályozását a rendszer egésze nélkül értelmezni. Ellenkező esetben olyan következtetésekre kellene jutnunk például, hogy Németországban problémásabb a bírák függetlensége, a bírói autonómia gyengébb, mint azokban az államokban, ahol bírói tanácsok működnek. Miközben minden valószínűség szerint egy magasabb szinten elhelyezkedő alkotmányos egyensúly magyarázza, hogy miért sokkal függetlenebb egy német bíró, mondjuk egy magyarnál. Az intézményes összehasonlítás nagy érdeme, hogy hozzásegít az intézményi elemzés esetlegességei fölé emelkedéshez. Badó szövegéből el lehet jutni ilyen következtetésekhöz, de a szerző maga is határozottabban fogalmazhatott volna meg ilyen állításokat. Ebből a szempontból iránymutató John Bell tanulmánya az európai bírászkodásról (*Judiciaries within Europe. A Comparative Review*, 2006) A bírói tevékenység szervezeti, szakmai, képzési, professzionális és politikai kapcsolatrendszere egészében, egymásra tekintettel válik elemzés tárgyává. Hasonló átfogó, kulturális természetű szempontok gyakran merülnek fel Badó Attila művében is, csak a mű egészét átfogó szemléleti, módszertani keretet tekintve nem kellően határozott ez az irány. A magyar bírák kiválasztásáról szóló fejezet szempontrendszer, megközelítése és fogalomhasználata igazolja a szociológiai elemzések hasznát, itt érzékelhető leginkább, hogy

miként lehet egy intézmény elemzésével a rendszer lényegét megragadni. A nepotizmus makacssága rendszereket meghatározó erővel rendelkezik.

Néhány esetben a szöveg tartalmaz jelzéseket, amelyek követendő, átvehető mintákra utal. Ezeket azonban minden esetben úgy kell olvasnunk, hogy nem hagyjuk figyelmen kívül a kontextusokat, azokat a körülményeket, amelyek ellenkező hatásúvá fordítanak vagy lényegtelenné silányítanak bármilyen, az eredeti helyén jól működő intézményt.

A szerző leghangsúlyosabb általános megállapítása, hogy a bírói hatalom szervezeti függetlenedése (és növekedése) természetes következményként vonta maga után a számonkérhetőség igényét. Ez azonban könnyen veszélybe sodorhatja az egyébként is törekeny személyes autonómiát. A szöveg e helyein érzésem szerint túlságosan megengedő, határozottabban meg lehetne fogalmazni e jellemző viszonyrendszer általános sajátosságait, a feszültségekből eredő következményeket és megoldási lehetőségeket. Például, hogy az ellenkező hatású intézményi tendenciákat lehet-e az intézményi finomhangolásokkal, egyensúlyokkal kezelni, vagy hogy mennyire nehezíti meg az együttműködés és autonómia kultúrájának hiánya a kilábalást e feszültségből.

A bírói függetlenség egyes garanciális elemeinek összehasonlító vizsgálata című doktori értekezés jelentős hozzájárulás a bírói hatalom jelenkori feszültségeinek megértéséhez. Igazolja, hogy az összehasonlítás lehetőséget nyújt a szervezeti, intézményi, kulturális, történeti összefüggések érzékelésére és újabb szempontokkal egészíti ki a bíróságra irányuló tudományos figyelmet és közbeszédet. A műből kitűnik a szerző elkötelezettsége a bírói autonómia és a jogállami igazságszolgáltatás egyéb elvárásai iránt. Alkalmas kiindulópontokat szolgáltathat újabb kutatásokhoz, amelyekre nagy szükség lenne egy kiegyensúlyozottabb bírói szervezeti szabályozás érdekében. Míg ennek esélye eléri a minimumot nagyívű kutatásokat és rengeteg aprómunkát el lehet végezni felhasználva Badó Attila munkáit.

A dolgozat tudományos értékét, formai és tartalmi erényeit valamint a témaválasztás aktualitását tekintve is alkalmas az MTA Doktori fokozat odaítélésére.



Fleck Zoltán Ph.D.

egyetemi tanár

ELTE

Budapest, 2018 október 15.