

A Kúria középtávú intézményi stratégiája,
különös tekintettel a joggyakorlat-elemző
tevékenység fejlesztésére

2013

© *Semmelweis Kiadó, Budapest, 2013*



Grafikai tervezés, borítóterv: Táncos László
Layout: Békésy János
Nyomta: Mester Nyomda Kft.

TARTALOM

■	Alkalmazott rövidítések	5
■	1. Bevezetés.....	9
	1.1 A stratégia alapjai	9
	1.1.1 Jövőkép.....	9
	1.1.2 Alapértékek	9
	1.2 Előzmények és a stratégia konzisztenciája	9
	1.2.2 Párhuzamos és korábbi intézményi stratégiák	11
	1.3 A stratégia tervezésének szempontjai és folyamata.....	13
	1.3.1 A stratégia tervezésének alapelvei és módszertana	13
	1.3.2 A stratégia hatóköre	14
■	2. Helyzetelemzés.....	15
	2.1 A Kúria szervezete.....	15
	2.1.1 A Kúria vezetése.....	15
	2.1.2 Az ítélkezési tevékenység szervezeti keretei.....	15
	2.2 Személyi állomány	17
	2.2.1 A bírók helyzete a Kúrián	17
	2.2.2 Az igazságügyi alkalmazottak	21
	2.3 A Kúria infrastruktúrája és gazdasági-pénzügyi helyzete	22
	2.3.1 A működés tárgyi és pénzügyi keretei	22
	2.3.2 Az informatikai infrastruktúra.....	23
	2.4 Közkapcsolatok, nemzetközi kapcsolatok	24
	2.4.1 A Kúria közkapcsolatai	24
	2.4.2 A Kúria nemzetközi kapcsolatai.....	25
	2.5 A Kúria jogegységesítéssel kapcsolatos feladatai	26
	2.5.1 A jogegységesítés általános kérdései	26
	2.5.2 A joggyakorlat-elemzés	30
	2.5.3 Kapcsolat az alsóbb fokú bíróságokkal	33
	2.5.4 A jogegységesítést elősegítő dokumentumok publikálása	36
	2.6 A Kúria előtt álló kihívások (proaktivitást igénylő tevékenységek)	37
	2.6.1 Az európai jog alkalmazásával kapcsolatos kihívások	37
	2.6.2 Más ítélkezési fórumok esetjogának figyelembe vétele	38
	2.6.3 Az ítélkezés új területei: az önkormányzati normakontroll és az alkotmányjogi panasz.....	38
	2.6.4 Kapcsolattartás más intézményekkel.....	39
	2.6.5 A Kúria részvétele a jogalkotásban.....	40
■	3. A helyzetelemzésből következő swot-analízis	43
■	4. A célállapot leírása	44
■	5. Stratégiai lépések beavatkozási célterületek szerint	45
	5.1 A Kúria szervezete.....	45
	5.1.1 Munkaszervezés	45
	5.1.2 Az ítélkező tevékenység szervezeti keretei.....	45
	5.2 Személyzeti kérdések	47
	5.2.1 A bírók helyzete a Kúrián	47
	5.2.2 Az igazságügyi alkalmazottak helyzete a Kúrián.....	48
	5.3 Infrastrukturális, gazdálkodási és pénzügyi célok	48
	5.3.1 A működés tárgyi és pénzügyi feltételei	48
	5.3.2 Informatika.....	49

5.4	Közkapcsolatok, nemzetközi kapcsolatok	50
5.4.1	<i>A Kúria közkapcsolatai</i>	50
5.4.2	<i>A Kúria nemzetközi kapcsolatai</i>	50
5.5	A jogegységesítés általános kérdései	51
5.6	A joggyakorlat-elemzés rendszerének kiépítése	53
5.6.1	<i>Általános irányvonalak</i>	53
5.6.2	<i>Célkitűzések a joggyakorlat-elemzés terén</i>	54
5.7	Intenzívebb kapcsolat az alsóbb fokú bíróságokkal	54
5.8	A jogegységesítést elősegítő dokumentumok intenzívebb publikálása ..	55
5.9	Az ítélezés színvonalának egységesítése	56
5.10	A Kúria ítélkezési tevékenységének újabb dimenziói	57
5.10.1	<i>Más ítélkező fórumok esetjogának figyelemmel kísérése</i>	57
5.10.2	<i>Az alkotmányjogi panasz</i>	58
5.10.3	<i>Az önkormányzati normakontroll</i>	58
5.11	A Kúria kapcsolata más hazai jogi-szakmai szervezetekkel	58
5.11.1	<i>OBH és OBT</i>	58
5.11.2	<i>Kapcsolattartás az ügyészséggel, az ügyvédi kamarával és az AB-val</i>	59
5.11.3	<i>Kapcsolattartás az egyetemekkel</i>	59
5.12	Részvétel a jogalkotásban	60
■ 6.	Megvalósítás és monitoring	61
6.1	Adminisztratív eszközök	61
6.2	Pénzügyi eszközök	61
6.3	Indikátorok	62
6.4	Monitoring rendszer	62
■ 7.	Horizontális szempontok érvényesítése a stratégia végrehajtása során	63
7.1	A Kúria szerepe a jogállamiság és a piacgazdaság megerősítésében	63
7.2	Fenntarthatósági szempontok	63
7.3	Az Európai Unió elvárásainak való megfelelés	64
7.4	Esélyegyenlőség	64

■ ALKALMAZOTT RÖVIDÍTÉSEK

AB	Alkotmánybíróság
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
Be.	A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény
BH	Bírósági Határozatok
Bjt.	A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény
Bsz.	A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
Btk.	A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
EBD	Elvi bírósági döntés
EBH	Elvi bírósági határozat
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EU	Európai Unió
EuB	Az Európai Unió Bírósága
Iasz.	Az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény
KD	Kúriai Döntések
KÜSZ	A Kúria Ügyviteli Szabályzata
OBH	Országos Bírósági Hivatal
OBT	Országos Bírói Tanács
Pp.	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény
Ptk.	A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény
régi Jat.	A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény
új Jat.	A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
SzMSz	A Kúria Szervezeti és Működési Szabályzata
Ütv.	Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény

„A Kúria tekintélyét az évezredek múlt mellett éppen az adja, hogy az igazságra törekedve alkalmazta és formálta a magyar jogot annak érdekében, hogy nemzetünk egységét és nyugalját se partikuláris érdekek, se politikai ideológiák ne zavarhassák meg. A Kúria elnökeként ezért nagy a felelősségem: minden örömmel azon kell lennem, hogy Magyarország valamennyi bíróságán igazságos és egyben megnyugtató ítéletek szülessenek.”

(Darák Péter, a Kúria elnöke)

■ 1. BEVEZETÉS

1.1 A stratégia alapjai

1.1.1 Jövőkép

A Kúria legfontosabb szakmai feladata középtávon az, hogy biztosítsa az egész bírósági rendszer jogalkalmazásának egységességét, egyúttal hozzájáruljon az ítélkezési gyakorlat színvonalának emeléséhez. A szigorúan vett szakmai szempontokon túl, mint a bírói államhatalmi ág csúcán álló szervnek, megkülönböztetett szerepe van az alkotmányos demokrácia fenntartásában.

1.1.2 Alapértékek

A Kúria az Alaptörvényben megjelölt alkotmányos feladatait akkor tudja ellátni, ha tevékenységét a demokratikus alapértékek szem előtt tartásával végzi. A stratégia a következő alapértékeket tekinti kiemelkedő fontosságúnak:

- a) A Kúria feladata a jogállamiság, a jogbiztonság és a jogegyenlőség védelme.
- b) A Kúriának biztosítani kell a demokratikus hatalomgyakorlás Alaptörvényben rögzített elveinek érvényre juttatását, különös tekintettel a bírói függetlenség értékére.
- c) A Kúria az emberi jogokat a nemzetközi egyezményekben és az Alaptörvényben foglaltaknak megfelelően érvényesíti a bírói gyakorlatban.
- d) A Kúria biztosítja az ítélkezési gyakorlat egységét, kiszámíthatóságát, és törekszik az igazságosság érvényesítésére.
- e) A Kúria arra törekszik, hogy az ítélkezési gyakorlat a jogi hagyományokra építve képes legyen reagálni a politikai közösségben zajló változásokra.
- f) A Kúria működési és szervezeti rendszerét az átláthatóság és hatékonyság, valamint a bírói hivatásrend által elfogadott értékek szem előtt tartásával alakítja ki.
- g) A Kúria különös figyelmet fordít az alsóbb fokú bíróságokkal és a bírósági igazgatás szerveivel folytatott párbeszédre.
- h) A Kúria nyitott és kész a szakmai partnereivel folytatott dialógusra, és figyelmet fordít a teljes politikai közösség más szegmenseivel folytatott kommunikációra.

1.2 Előzmények és a stratégia konzisztenciája

1.2.1 Az intézményi stratégia megalkotásának szükségessége

A Kúria intézményi stratégiájának elkészítését több olyan körülmény és változás motíválta, amelyek önmagukban is indítást adnak egy középtávú intézményi stratégia kidolgozásához, együttesen pedig elengedhetlenné teszik a megalkotását:

- a) A modern polgári társadalmakban, így Magyarországon is egyre inkább növekszik a jog, és ezen belül a bírói esetjog szerepe a különböző problémák, társadalmi konfliktusok rendezésében és megoldásában. A magyar bírói szervezetrendszer széleskörű tapasztalatokkal rendelkezik már ezen a téren, de az EU-hoz történő csatlakozás, a többszintű alapjogvédelem, a bírói döntések feletti alkotmánybírói kontroll megjelenése olyan kihívást testesít meg, mely tervszerű változtatásokat igényel. Ebben a feladatban kiemelkedő szerepe és felelőssége van a Kúriának.
- b) Az ítélőtáblák több mint egy évtizede történő felállítása mélyen érintette a magyar igazságszolgáltatási rendszer struktúráját, amely magával hozta a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) szerepkörének változását is. A négy szintű bírósági rendszer értelem szerűen azt eredményezte, hogy a Kúria tevékenységében háttérbe szorult a fellebbezési funkció és előtérbe került a felülvizsgálati és a jogegységesítő hatáskör. Ugyanakkor, ezidáig a Kúrián nem készült olyan átfogó stratégia, amely az e változásból eredő kihívásokat komplex módon kezelte volna.
- c) 2012. január 1-jével megtörtént igazságszolgáltatás újabb átalakítása, melynek révén változott a hazai bírósági rendszer felépítése, személyi összetétele, alapvetően megváltozott a bírósági igazgatás hatásköri és intézményrendszere, amely érintette a Kúria elnökének hatásköreit, megváltoztatva ezzel a Kúria és az igazgatási szervezet viszonyát [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABK 2013. 13. szám, 618.]. Mindemellett a legfelsőbb bírói fórum több új hatáskört is kapott a korábbiakhoz képest (önkormányzati normakontroll, joggyakorlat-elemző csoportok felállítása). A tágabb értelemben vett igazságszolgáltatásban is alapvető változást jelentett az, hogy az alkotmányozó hatalom megnyitotta a jogerős bírói ítéletekkel szembeni alkotmányjogi panasz, mint új jogorvoslat lehetőségét, mely várhatóan már középtávon hatással lesz a Kúria ítélkezési gyakorlatára is.
- d) Állandóan jelenlévő társadalmi elvárás a magas színvonalú, naprakész ítélkezés, és az ügyek egységes, átlátható módon történő eldöntése. Fokozottan érvényesül ez az elvárás azon ügyek vonatkozásában, melyek nagy jelentőségűek, illetve kiváltják a közfigyelmet. Ezekben az ügyekben igen gyakran a Kúria mondja ki a végső szót.
- e) A 2013. évben az Európai Bizottság egy közleményt adott ki „COM(2013) 160 final” címmel, amely meghatározta a hatékony és növekedést segítő igazságszolgáltatás mérhető indikátorait, és összehasonlító elemzést végzett a tagállamok igazságszolgáltatása körében. A közlemény célként fogalmazza meg a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek hatékonyságának, színvonalának és függetlenségének növelését.

A stratégiai dokumentum megalkotásához nélkülözhetetlen segítséget nyújtott az ÁROP-1.1.19-2012-2012-0002 azonosító jelű projektje, mely pénzügyileg támogatta a Kúria középtávú stratégiájának összeállítását. A pályázat kiírása szerint a bírósági szervezet hatékonyságának növelése, feladatainak tervezése, végrehajtása és értékelése az elsődlegesen támogatandó cél, mely összecseng a fentiekben ismertetett, a Kúria előtti kihívások megfelelő kezelésével. Az intézményi stratégia e követelmények szem előtt tartásával készül.

1.2.2 Párhuzamos és korábbi intézményi stratégiák

A Kúria intézményi stratégiája a hatályos kormányzati stratégia [38/2012. (III.12.) Korm. r.] ismeretében került megalkotásra, figyelemmel van az OBH által kidolgozott stratégiára, és illeszkedik egyéb bírósági stratégiákhoz (konzisztencia). Ezen túlmenően reflektál a korábbi stratégiákra is (időbeli kapcsolódás).

1.2.2.1 A stratégia konzisztenciája

A magyar kormány 2012-ben kidolgozta a „Jó Állam Fejlesztési Konceptiót”, melynek célja, hogy az állam működése az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között a legmegfelelőbb módon szolgálja. A közjó fogalma magában foglalja az állam jogszerű eljárását, a jogos igények érvényesítésének biztosítását és jogvédelem nyújtását. A jogállam és az ahhoz kapcsolódó értékek fenntartását, kiteljesítését a Kúria alapértéknek tekinti (lásd az 1.2.1 pont alatt), amelynek garanciája éppen a bírósági szervezet független működése. A bírósági szervezet és annak csúcán a Kúria a garancia arra, hogy az állami intézmények a jog uralmának megfelelő módon és hatékonyan működjenek – az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartása és számon kérhetősége mellett.

A jó állam fejlesztési koncepciója három területet ölel fel: az igazságszolgáltatási reformot, az önkormányzati reformot és a közigazgatást, az annak fejlesztésére irányuló Magyar programon keresztül.

Az igazgatási reform részeként 2012-től kezdve vezetői szinten is szétvált a bírósági szervezetrendszer igazgatása és az ítélezés egységének biztosítása. Az igazgatási feladatokról a bíróságok működőképességének fenntartásáért és fejlesztéséért az OBH elnöke felel, míg az egységes és magas színvonalú ítélezés megteremtéséért a Kúria elnöke. A Kúria stratégiájának ezért értelemszerűen nagyobb hangsúlyt kell fektetnie a Kúria törvényben meghatározott feladataira, az ítélezés egységességének biztosítására.

Az OBH stratégiája a bírósági rendszert átfogóan elemzi, és a bírósági működés egészének reformját tűzte ki célul. Erre tekintettel tárgyalja a stratégia az egyes részkérdéseket, kitér a korábbi években felmerült, de még megoldatlan problémákra és ezekre kíván koherens válaszokat adni. Kulcsfontosságú célkitűzése az időszűrés, az átláthatóság, a kiszámíthatóság és az ellenőrizhetőség biztosítása. Ezek a célkitűzések megteremtik a kellő alapot a Kúria számára a kapcsolódáshoz, ugyanis a Kúria intézményi stratégiája jelentős részben ezek biztosítására irányul.

Az OBH stratégiája kiemelten kezeli a bírók adminisztratív terhének csökkentését és a bírói munkateher egyenletes elosztását. Ebben a körben a stratégia foglalkozik a fogalmazók, titkárok és igazságügyi ügyintézők munkájával, és alapelveként állítja azt a tételt, hogy mindenfajta munkakört a munkakör betöltéséhez feltétlenül szükségesnél nem magasabb képzettségű személy töltsön be. A Kúria számára is jelentős az ítélező munka ésszerű megszervezése, illetőleg a bírói tanácsok köré szerveződő segítő csoport felállítása.

Az OBH stratégiájában szereplő „tudásbázis” fejlesztése, amelyből a bírók tájékozódni tudnak az egyes ítélezési szakterületek legújabb fejleményeiről (az EJEB döntéséről, tudományos értekezésekről, konferenciák anyagáról stb.), a Kúria számára is lehetőség, mivel a kúriai bírók tapasztalatuk, nemzetközi és tudományos kapcsolataik révén aktív „szállítói” lehetnek ennek a tudásbázisnak. Emellett a Kúria bírójának kiemelt szerephez kell jutnia az OBH által szervezett bíróképzések megtartásában is.

Kiemelten kezeli az OBH stratégia az informatikai fejlesztéseket (elektronikus eljárások, ügyfelekkel történő kapcsolattartás, otthoni munkavégzés). A Kúriának elsődleges érde-

ke, hogy ezen informatikai fejlesztésekhez csatlakozni tudjon, és kihasználja az ebben lévő előnyöket.

Végezetül, az OBH stratégiája nagy figyelmet fordít a külső és belső nyilvánosság fenntartására, erősítésére. Ennek keretében ügyfélelégedettség-mérő rendszert dolgoz ki, a panaszok intézésének új eljárását teremtette meg, valamint egységesítette a kifelé irányuló kommunikációt. A Kúria stratégiájának szempontjából hangsúlyozni kell, hogy az ügyfelek elégedettségét nem a döntések eredményén, hatásán vagy éppen a (pillanatnyi) közhangulatnak való megfelelésén lehet lemérni, hanem azon, hogy a bíróság eljárása átlátható-e, a meghozott döntés érthető-e az ügyben résztvevők számára.

1.2.2.2 Időbeli kapcsolódás

Két további olyan dokumentum áll rendelkezésre, amely korábban keletkezett, és amelyre érdemes reflektálni a jelenlegi stratégiának. Az egyik az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 155/2010. (IV.21.) OIT számú határozatának melléklete, amely elemezte a bírósági szervezet igazgatási rendjét és működését, valamint javaslatot tett a továbbfejlesztési célokra és stratégiára. A dokumentum alapcéljaiban megegyezik a jelen stratégia központi elemeivel, azaz az átláthatóság fokozását, a szakszerű, időszerű és színvonalas ítélkezés fenntartását és fejlesztését tűzte ki általános feladatként. Központi kérdése volt e stratégiának a bírók adminisztratív munkaterhének csökkentése, és ezzel összekapcsolva egy objektív teljesítménymérési rendszer kialakítása. Mivel ez utóbbi jelenleg az OBH szervezésében folyamatban van, a Kúriának fontos érvényesítenie azt az érdekét, hogy ebben a teljesítményértékelési (mérési) rendszerben érvényesüljön a jogegységesítő tevékenységre fordított idő.

Szót ejt a dokumentum a jogegységesítés – elsősorban a jogegységi döntések – szabályozásának újragondolásáról, azonban ebben a kérdésben az általánosság szintjén mozog, konkrét problémákat nem fogalmaz meg, és javaslatot nem terjeszt elő. Annyit említ meg, hogy fokozni kell a kollégiumok közötti információáramlást, mellyel e stratégia készítői is egyetértenek. Kiemeli a korábbi stratégia a bírósági informatika fejlesztésének szükségességét, és bírósági tevékenység külső nyilvánosságának ésszerű rendezését.

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács célkitűzéseinek részét képezte a fogalmazóvá válás egzakt kritériumainak felállítása, amely ma is érvényesül a kúriai fogalmazói, titkári és tanácsjegyzői státuszok körüli kérdéseket illetően.

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács stratégiája előírta a megvalósulás rendszeres nyomon követését, továbbá a mellékletében felsorolta azokat az OIT szabályzatokat, amelyek módosításra szorulnak a tervezett intézkedések alapján. A korábbi szabályzatok módosítása, illetve hatályon kívül helyezése a jelen stratégia következtében is szükségessé válhat.

Egyetlen olyan korábbi, viszonylag rövid tervdokumentum áll rendelkezésre, amely kimondottan a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) stratégiai célkitűzéseire koncentrál. Ez a cselekvési program a 2005-2009 közötti időszak feladatait határozza meg. Alapvető célként jelöli meg az igazságszolgáltatás átláthatóságát és az igazságosság megvalósítását, illetve külön szól a Legfelsőbb Bíróság jogvédelmi tevékenységéről. E területen kiemeli még a cselekvési terv, hogy a jogegységi határozatok megalapozásába be kell vonni az egyetemeket és a tudomány más képviselőit.

Konkrét javaslatot tesz arra, hogy a jogalkalmazást megnehezítő vagy bizonytalanná tévő jogi szabályozás veszélyének kiküszöbölése céljából a Legfelsőbb Bíróság kapjon önálló jogszabály kezdeményezési hatáskört. Előremutató eleme e tervnek, hogy fontosnak tekinti a legfelsőbb bírósági bírók külföldi tapasztalatszerzését és az összehasonlító elemzések eredményének beépítését az ítélkezési munkába. Részét képezi a tervnek a

működéssel összefüggő tárgyi feltételek hiányosságainak, illetve a biztonság problémáinak bemutatása, és ennek keretében szól a fejlesztés lehetőségeiről.

A 2005-ös terv nem tartalmaz számszerűsített indikátorokat, ezért viszonylag nehéz megítélni, hogy a kitűzött célok milyen mértékben valósultak meg.

Végül, de nem utolsó sorban az Országos Igazságszolgáltatási Tanács felkérésére 2007-ben egy kutatóintézet, valamint két tudományegyetem jogi fakultása készített tudományos megalapozottságú tanulmányokat. E dolgozatok történeti, jogszabályi és nemzetközi összehasonlító jogi alapon vizsgálták a bírói hatalmi ág működésének, szervezetének és igazgatásának helyzetét. A jogszabályi és a tapasztalati tények alapján javaslatot tettek az 1997. évi bírósági reform folytatásának irányaira.

1.3 A stratégia tervezésének szempontjai és folyamata

1.3.1 A stratégia tervezésének alapelvei és módszertana

A jogállami igazságszolgáltatás működését évszázadok óta olyan letisztult eszmék vezérik, mint a függetlenség, pártatlanság, kiszámíthatóság és a közösség tagjait megillető jogok védelme. Ezeknek az eszményeknek a magyar bíróságok működése eleget tesz, de az utóbbi két évtized európai és globális változásai (Magyarország EU-ban viselt tagsága, a robbanásszerű technikai-informatikai fejlődés, és az ez által indukált társadalmi-gazdasági változások, a nyilvánosság új dimenziójának megjelenése, új típusú társadalmi konfliktusok és elvárások felbukkanása stb.) megkövetelik, hogy a bírósági szervezetrendszer és ezen belül a Kúria felelős vezetői egy komplex stratégia keretében gondolják végig a lehetséges válaszokat. A Kúria számára elemi követelmény, hogy felhasználja a fent említett változások pozitív hozadékát, és ezekre is tekintettel szervezze meg működését. A stratégia elkészítésekor azonban figyelembe kell venni ezen intézmény speciális közhatalmi jellegét is. Ennek megfelelően a következő szempontok vezették a dokumentum készítését:

- a) A speciális közhatalmi jellegből fakadó sajátosságok: A Kúria működése számos vonatkozásban eltér más államhatalmi szervek, elsősorban a közigazgatás működési formáitól. A két legfontosabb különbség egyike, hogy a Kúriával, mint az igazságszolgáltatás csúcsszervével szemben alapvető elvárás a függetlenség más államhatalmi szervektől. A másik, hogy a Kúria feladata, ahogyan a bíróságoké általában, a jogvédelem. A „cselekvő” közigazgatással szemben ezért lehetőségei a célok kijelölésében jóval korlátozottabbak, azokat túlnyomó részben az eljárási és szervezeti jogszabályok határozzák meg. E két szempont kiemelt figyelmet kapott a stratégia megalkotásakor.
- b) Komplexitás: A stratégiának ki kell térni arra is, hogy a Kúriának a jogegységesítéssel csak közvetve összefüggő, vagy azzal össze nem függő hatáskörei területén milyen intézkedéseket tervez. A komplexitás másik vonatkozása, hogy milyen módon kapcsolódik a Kúria a társadalmi környezetéhez és más intézményekhez. A stratégia nem csupán a belső fejlesztésekre koncentrál, hanem arra is, hogy az eltervezett intézkedéseknek milyenek lehetnek a társadalmi, gazdasági és egyéb hatásai, de eközben ügyel arra, hogy az igazságszolgáltatás függetlenségének eszményét ne sértse.
- c) Proaktivitás: A stratégia készítői igyekeztek figyelembe venni a jövőben bekövetkező változásokat, ezért a dokumentum tartalmazza a felkészüléshez szükséges teendőket is.

- d) Indikátorok: A számszerű mérhetőség a Kúria működését illetően nem elérendő ideál, azonban a stratégia törekszik a világosan nyomon követhető indikátorok alkalmazására (a már említett európai bizottsági közlemény szintén egzakt paraméterekkel próbálja értékelni a tagállami igazságszolgáltatási rendszerek teljesítményét).
- e) Tervezési korlátok: A stratégia megvalósíthatóságának, egyben sikerességének kulcseleme, hogy a tervezés szakaszában világossá váljon, melyek a jogszabály-módosítást igénylő, és azzal nem járó célok, elképzelések. Az előbbiektől kívül esnek a stratégia megvalósításáért felelős személyek hatókörén.

A stratégiaalkotás módszertana:

- a) A munkacsoport tapasztalatainak és elképzeléseinek összehangolása, folyamatos konzultáción alapuló stratégiai tervezés.
- b) A stratégia szempontjából fontos és más forrásokból elérhető megállapítások összegyűjtése és elemzése.
- c) Empirikus felmérések figyelembe vétele azokon a területeken, ahonnan releváns adatok nyerhetők.
- d) A belső intézményi szempontok mellett a kívülről jövő észrevételek megjelenítése (pl. alsóbb fokú bíróságok észrevételei).
- e) Külföldi jog-összehasonlítás eredményeinek beépítése.
- f) A fentiek alapján megvalósítható és fenntartható célok meghatározása, megfelelő végrehajtási mozgástérrel.

1.3.2 A stratégia hatóköre

Az 1.3 pont alatt meghatározott szempontokból következik, hogy a Kúria intézményi stratégiája több ponton különbözik más állami szervek stratégiájától. E különbség elsősorban abban nyilvánul meg, hogy a részletes törvényi szabályozás a Kúria működésének legjelentősebb területein világosan kijelöli a célokat (Alaptörvény, Bszi.), egyben meg is határozza azok elérésének módját (eljárási törvények). Ebből fakadóan alapvető szervezeti és működési kérdésekben nincs lényegi változtatási lehetőség. A stratégiának elsősorban a jogegységesítési és ítélkezési munka minőségének előmozdításában, hatékony szervezésében és kommunikálásában nyílik mozgástere.

A stratégiaalkotás másik korlátját az jelenti, hogy a Kúria az egységes magyar bírósági szervezetrendszerbe illeszkedik. Céljainak harmonizálnia kell az igazságszolgáltatási rendszer általános céljaival (ezt jeleníti meg a korábban jelzett kapcsolódás az OBH stratégiájához), tekintettel kell lenni az alsóbb fokú bíróságok működési sajátosságaira, a Kúria felé irányuló elvárásaira. Ugyanakkor a Kúria, mint az országos joggyakorlat egységesítésének törvényi letéteményese, az alsóbb fokú bíróságok számára mintát is kell, hogy adjon, és ennek meg kell jelennie a stratégia keretében.

■ 2. HELYZETELEMZÉS

2.1 A Kúria szervezete

A Kúria ítélkező és joggyakorlat-egységesítő funkcióit testületein keresztül tölti be. Szakmai feladatot lát el a valamennyi kúriai bírót magában foglaló teljes ülés, valamint a héttagú bírói tanács. Fontos szerepet kapnak ugyanakkor a szakmai munkában a szakáganként szervezett kollégiumok: a Kúrián Büntető, Polgári és Közigazgatási–Munkaügyi Kollégium működik. Az ítélkező tevékenységet a Kúria ítélkező tanácsai végzik, míg az *ad hoc* jelleggel létrehozott jogegységi tanácsok a joggyakorlat-egységesítés legfajsúlyosabb intézményei.

A Kúria igazgatási vezetését az elnök, az elnökhelyettes, valamint a főtitkár látja el. *A következő oldalon* levő szervezeti ábra a szakmai és igazgatási vezetés szintjeit és az azokhoz rendelt feladatokat mutatja be.

2.1.1 A Kúria vezetése

A Kúria belső igazgatási és szervezeti rendjének alapjait a Bszi. fekteti le, így a stratégia alkotásakor azokra a területekre kell koncentrálni, amelyeket a törvényi szabályozás nem fed le teljesen.

2.1.2 Az ítélkezési tevékenység szervezeti keretei

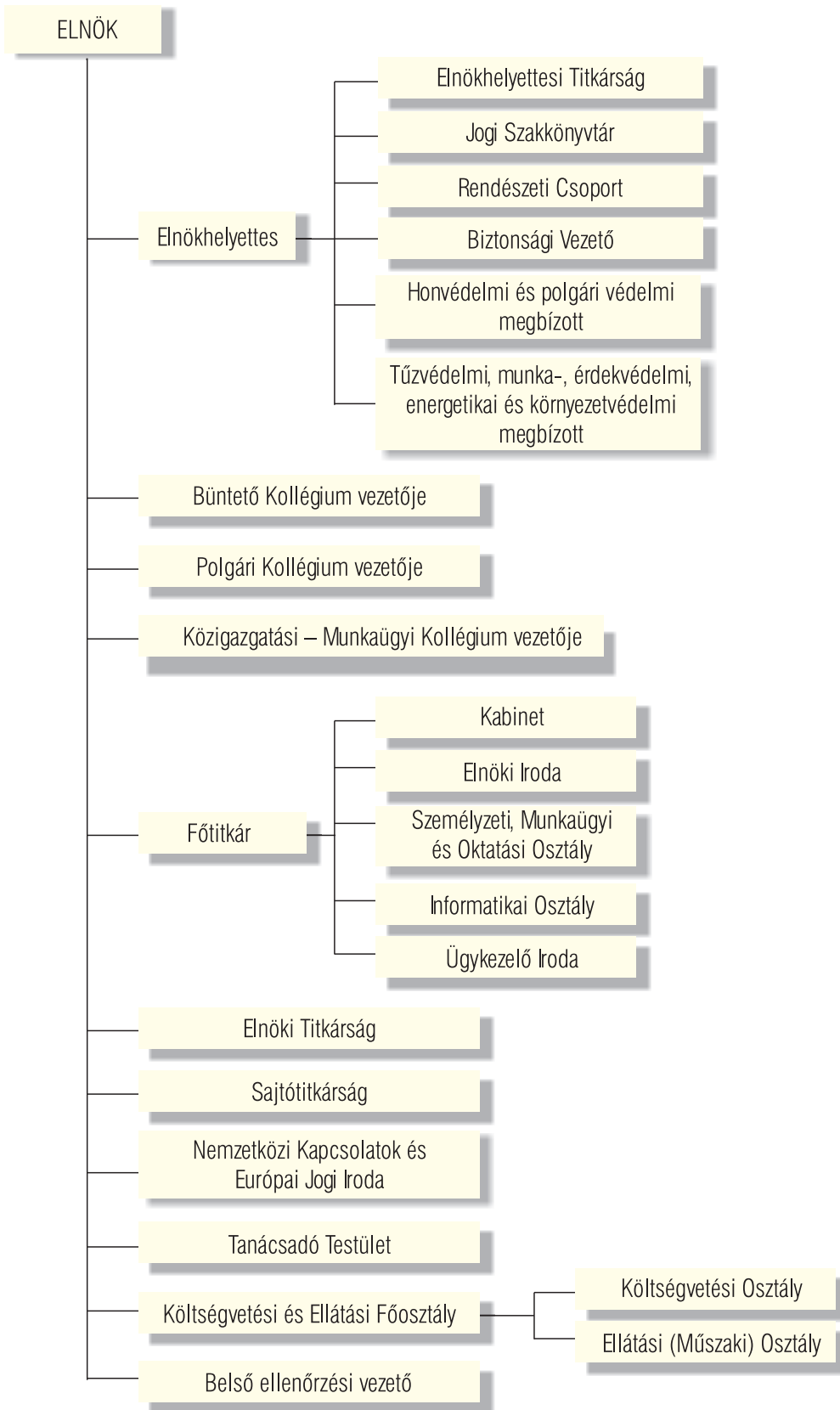
A Kúria bírái szakmai munkájukat szakágak szerint szervezett kollégiumi, azon belül pedig 3-8 fővel működő, egy adott jogterületen kiemelkedő jártassággal rendelkező bírákat felölelő igazgatási szempontok alapján felállított tanácsok keretei között végzik. Az ítélkezés az eljárási kódexek által meghatározott háromtagú, illetve a törvény által meghatározott esetekben öttagú tanácsokban folyik.

Más európai országok szabályozásától eltérően a rendkívüli jogorvoslat törvényi szabályai nem adnak módot arra, hogy a Kúria kizárólag elvi szempontok alapján közelítsen a felülvizsgálati kérelmek elbírálásához, ezért a mennyiségi szempontok alapvetőek a legfőbb bírói fórum munkájának megszervezésekor. **Az elvi jelentőséggel nem bíró ügyek rendkívüli munkai igénye ezért a háromtagú ítélkező tanácsok jelentős energiát köti le.**

Ebből a helyzetből adekvát módon következik, hogy a számokban is megjelenő hatékony munkát az évtizedek alatt kialakult és specializálódó három hivatásos bíróból álló ítélkező tanácsi formában lehet végezni. Az ettől eltérő összetételt a Be. a felülvizsgálat egy speciális esetéhez, a Pp. pedig „az ügy különös bonyolultságához”, illetve törvényben meghatározott indokolt esetekhez igazítja.

Nem szükséges elemzés, mélyebb kutatás sem annak megállapításához, hogy a mértékadó európai legfelsőbb bíróságok, semmítőszékek – a francia Semmítőszék (Cour de cassation) és Államtanács (Conseil d'État), az olasz Semmítőszék (Corte di Cassazione), avagy a német Szövetségi Legfelsőbb Bíróság (Bundesgerichtshof) – a befogadás eljárási jogintézményének alkalmazása mellett alapvetően öttagú tanácsokban, illetve a rendkívüli esetekben kibővített, ún. „nagytanácsokban” ítélkeznek.

A Kúria igazgatási szervezete



A Kúria jelenlegi három kollégiuma – a törvényi keretek között – eltérően szervezi ítélező munkáját a felülvizsgálati eljárásokban.

A Büntető Kollégium tagjai három öttagú igazgatási egységként működő tanácsot alkotnak. A kollégiumvezető az ügyek érkezési sorrendjében szignálja az ügyeket az egyes tanácsokra. Ettől kivételesen, akkor tér el, ha a specializáció (katonai és közlekedési ügyekben), a kizárási szabályok vagy az egyenlő ügyteherelosztás ezt indokolja. A tanácson belül az első (I. számú) tanácselnök határozza meg a szignálás rendjét. Az ítélező tanácsok működése szinte automatikus beosztású, amely szerint a tanácselnökök hetente váltva elnökölnek, a beosztott bírók pedig az egyik héten előadnak, a következőn szavaznak, míg a harmadik héten felkészülnek. Ez a rendszer biztosítja, hogy egy nagy tanácson belül minden bíró mindenkivel tárgyaljon.

A Polgári Kollégium több nagyobb és néhány kisebb létszámú igazgatási egységként működő tanácsot alkot, és döntően háromtagú tanácsokban működik. A törvényi kereteken belüli mozgásteret a hatékony és szakszerű működés érdekében úgy használja ki, hogy amennyiben az elbírálható ügy jellege azt indokolja, szakágakon, illetve kollégiumokon átnyúló öttagú ítélező tanácsokban jár el.

A Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium megkezdte a tanácsok összetételének modernizálását. Az ún. nagytanácsi struktúra kialakítása és működtetése részben igazgatási, részben pedig szakmai hatékonysági okokkal magyarázható. Jelenleg a Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium közigazgatási szakágában több különböző összetételű igazgatási nagytanács, valamint hagyományos, azaz háromtagú tanácsok működnek. A munkaügyi szakág jelenleg háromtagú tanácsokban ítélezik. E szakágban is törekednek a nagytanácsi struktúra kialakítására.

2.2 Személyi állomány

A stratégiában meghatározott célok elérésének kulcsfontosságú garanciája a kiemelkedő szakmai munkát végző személyi állomány. A jelen dokumentum ezért nem kerülheti meg a minőség és az utánpótlás biztosításának kérdését.

A Kúria vonatkozásában jóváhagyott állománytábla szerint a szolgálati viszonyban állók foglalkoztatására bírói szolgálati viszonyban, vagy igazságügyi alkalmazotti szolgálati jogviszonyban kerülhet sor.

2.2.1 A bírók helyzete a Kúrián

A Kúrián bíróként kúriai bírók, a Kúriára beosztott bírók és kirendelt bírók végeznek munkát. Utóbbiak nem a Kúriával állnak szolgálati viszonyban. Kúriai bíró az lehet, akit a Kúriára kiírt eredményes pályázata alapján az OBH elnöke vagy a Kúria elnöke a Kúriára beoszt.

2.2.1.1 A pályáztatás

A pályázati eljárásra a Bjt. általános szabályait kell alkalmazni azzal, hogy a pályázatot a Kúria elnökéhez kell benyújtani és a pályázat elbírálója a Kúria elnöke. A pályázók rangsorolására a 7/2011. (III.4.) KIM rendeletben foglaltak figyelembevételével kerül sor.

A pályázatokkal kapcsolatos jogszabályi feltételek adottak, ugyanakkor a pályázati felhívásban meg lehet jelölni olyan elvárásokat, amelyek a pályázat elbírálása során előnyt

jelentenek. A Bjt. szerint a jogszabályban nem szereplő pályázati feltétel a munkakörhöz szükséges speciális szakismeret esetén, ahhoz kapcsolódóan írható elő. Olyan feltételek meghatározásának, amelyek nem minősülnek pályázati feltételnek, csupán előnyt jelentenek a pályázat elbírálása során, nyilvánvalóan nincs akadálya.

Jelenleg a pályázati felhívások leginkább csak a „legalább 10 éves bírói gyakorlatot”, esetleg a másodfokú bíraskodásban szerzett tapasztalatot jelölik meg olyan körülményként, amely a pályázat elbírálása során előnyt jelent.

A gyakorlatban problémát okozhat egyrészt az, hogy az értékelési rendszerben hol juthatnak kifejezésre a pályázati felhívásban előnyt jelentő körülmények, másfelől pedig az a tény, hogy a legtöbb olyan feltételt, amely a kúriai bíróvá történő kinevezésnél előnyt jelenthet (tudományos munka, nyelvtudás, publikáció), a rendelet értékelni rendel („kétszeri értékelés”).

2.2.1.2 A Kúriára beosztott és a kirendelt bíró

A Bjt. szerint a határozatlan időre kinevezett bírót a Kúriára a jogegységi határozatok előkészítésével és a joggyakorlat-elemzéssel kapcsolatos feladatok ellátására lehet beosztani (beosztott bíró), határozott vagy határozatlan időre, ítélező tevékenységet a beosztott bíró nem végezhet. A gyakorlatban ugyanakkor – éppen az érkező ügyek nagy számára, valamint az időszűrés szempontjaira figyelemmel – a beosztott bírók gyakorta határozattervezeteket készítenek.

A Kúria elnökének kezdeményezésére az OBH elnöke 2012-ben 30 bírót rendelt ki a Kúriára a bírók szakmai fejlődésének elősegítése érdekében (kirendelt bíró). A kirendelésekre általában 3-6 hónapos időtartamban került sor, a bírók egy része a beosztásából eredő ítélezési tevékenység megtartása, vagy részbeni megtartása mellett végezte kúriai munkáját. Elsősorban az arra önként jelentkező bírók kerültek kirendelésre, akik vállalkoztak a párhuzamos, tehát az eredeti beosztásuk szerinti bírósági és a kúriai munkavégzésre. Néhány esetben a tanácselnökök, kollégiumvezetők kérésére a kirendeléseket meghosszabbították.

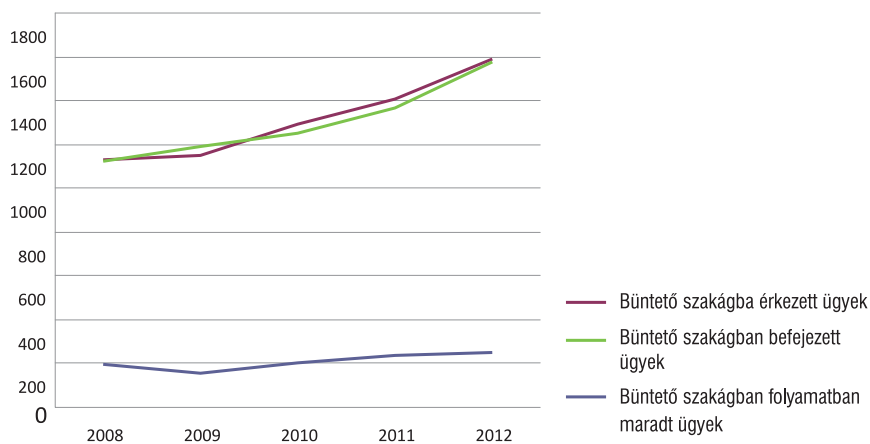
2.2.1.3 Az értékelés

A bíró munkájának értékelésére vonatkozó szabályokat a Bjt. fejezete tartalmazza, a vizsgálat részletes szempontjairól a 4/2011. OIT szabályzat rendelkezik. 2012-ben került sor először a fenti szabályok szerint a bírók értékelésére. A tapasztalat azt mutatja, hogy az értékeléshez szükséges vizsgálati anyagok összeállításának a szempontjait célszerű lenne a jogszabályi kereteken belül tovább pontosítani, az egységesebb vizsgálati anyagok készítése érdekében. Az OIT szabályzatban meghatározott értékelési szempontok a kúriai bírók esetében sokszor nem értelmezhetők.

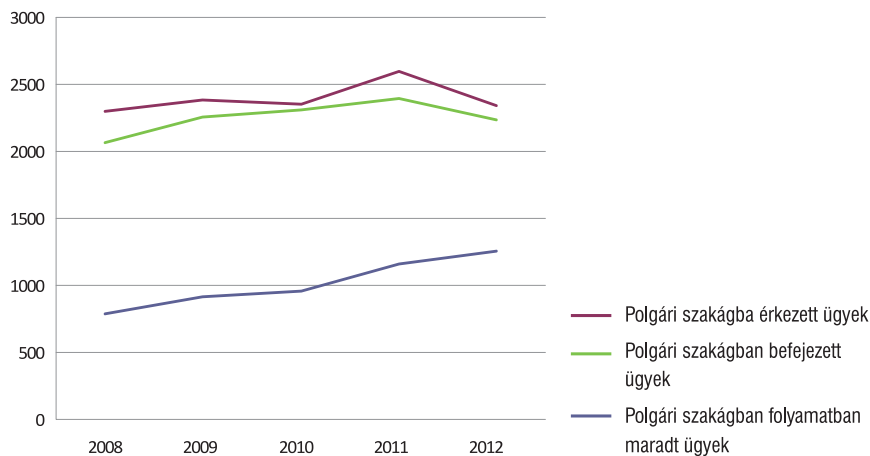
A jelenlegi rendszerben nem mérhető egzakt módon, hogy egy kúriai bíró mennyi időt fordít az egyszerűbb megítélésű ügyekre, és a jogegységesítő tevékenységet is magában foglaló, kutató, feltáró, nagyobb elmélyülést igénylő feladatai teljesítésére. Szintén nem mérhető egzakt adatokkal – az ügyek eltérő jellegéből adódóan – az egy bíróra nehezedő általános munkateher, mivel a referádák nagysága nem minden esetben korrelál az adott ügyek nehézségi fokával.

Az ügyterhelés mérésének problémáit jól illusztrálja az érkező, a befejezett és a folyamatban maradt ügyek számának bemutatása kollégiumok szerinti bontásban, az utóbbi 5 évre visszatekintve.

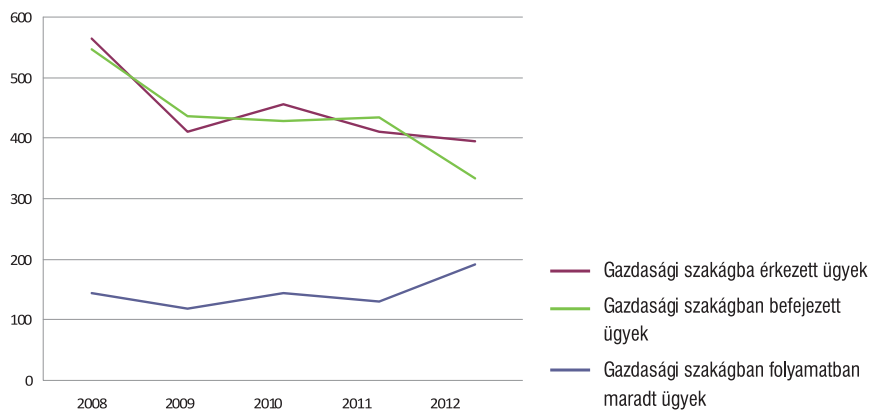
Büntető Szakág



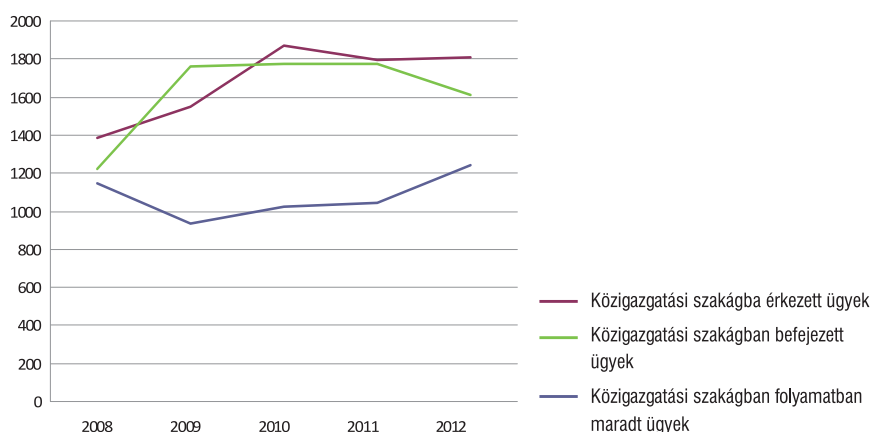
Polgári Szakág



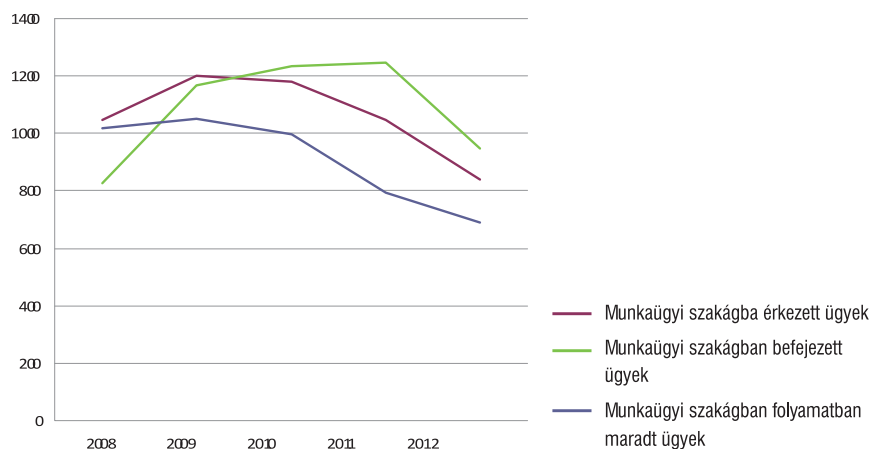
Gazdasági Szakág



Közigazgatási Szakág



Munkaügyi Szakág



A fenti statisztikai adatokból az a következtetés vonható le, hogy a Kúriára érkező ügyek számát és szakágankénti alakulását illetően az elmúlt években – akár egyik évről a másikra is – komoly ingadozás tapasztalható, amely a 2008-as bázis évhez képest például a büntető szakág esetében 40%-os növekedést, míg a munkaügyi szakágat illetően 20%-os csökkenést eredményezett. Az is jól látható, hogy a befejezések száma tendenciájában követi az érkező ügyek számának alakulását, azaz a Kúria bírái – a befejezések számát illetően – lépést tartanak az ügyforgalom változásaival.

Negatív tendencia ugyanakkor rövidtávon, hogy a folyamatban maradt ügyek száma (a munkaügyi szakág kivételével), még azokban a szakágban is enyhe emelkedést mutat, amelyekben az érkező ügyek száma csökkent. Ennek egyik, bár nem kizárólagos oka a 62 évet betöltött bírók nyugdíjazása révén keletkezett többletterhen keresendő.

2.2.1.4 Képzés

A Bjt. rendelkezik arról, hogy a bíró köteles az ítélkező tevékenység gyakorlásához szükséges rendszeres, térítésmentes továbbképzésen részt venni és ötévente az OBH elnöke által kiadott szabályzatban előírt képzési kötelezettség teljesítését igazolni a munkáltatói jogkör gyakorlójának. Az OBH elnökének e tárgykorú szabályzata még nem született meg. A jelenlegi helyzetben a bírók rendszeres tájékoztatást kapnak azokról a szakmai képzésekről, amelyeken a részvételi lehetőség számukra biztosított.

Mindemellett célszerű lenne kidolgozni annak a kereteit, hogy a Kúrián belül pl. az informatikai és a nyelvi képzés hogyan lenne megvalósítható.

2.2.2 Az igazságügyi alkalmazottak

Igazságügyi alkalmazottnak minősül a titkár, a fogalmazó, a tisztviselő, az írnok és a fizikai dolgozó is. Az Iasz. kifejezetten meghatározza azokat a feltételeket, amelyek az igazságügyi alkalmazotti kinevezéshez szükségesek. Pályázat kiírása döntő részben lehetőség a munkáltató számára, viszont speciális szabály az, hogy a bírósági fogalmazói állásokat nyilvános pályázat útján kell betölteni (felvételi versenyvizsga).

A Kúrián a fogalmazói rendszert a tanácsjegyzői munkakör váltotta fel. A tanácsjegyzők látják el azt a tevékenységet, amelyet korábban a fogalmazók végeztek. A tanácsjegyzői jogi végzettségű tisztviselők, akik akár pályázat nélkül is bekerülhetnek a Kúriára.

Jelenleg attól függően működik a pályázati rendszer, hogy vannak-e „behívható” jelentkezők. Ebben az esetben ugyanis a rendelkezésre álló önéletrajzok alapján a kollégiumvezetők, tanácselnökök „kiválogatják” azokat, akiket személyesen is meghallgatnak és az ő döntésük alapján történik a felvétel. Abban az esetben, ha pályázat kiírására kerül sor, az Iasz.-ban foglaltak érvényesülnek.

A jelenlegi rendszer tehát több problémát is felvet, mivel a bekerülésnek nincs egységes, objektív alapokon nyugvó rendszere. A tanácsjegyzői karrier oldaláról pedig további problémát jelenthet, hogy a tanácsjegyzők csak nehezen integrálódhatnak a fogalmazói rendszerbe (képzés, vizsgák stb.), illetve a bíróvá válás folyamatába.

Jelenleg 12 bírósági ügyintéző van a Kúrián, akik közül csupán nyolcan dolgoznak tanács mellett. Az Iasz. szerint a bírósági ügyintéző felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező tisztviselő, aki a bíró feladatkörében eljárva – a bíró irányítása és felügyelete mellett – önálló felelősséggel intézi a jogszabály által hatáskörébe utalt feladatokat. Ugyanakkor még a tanács mellett dolgozók tevékenysége is jelentősen eltér egymástól, hiszen vannak, akik a tanácsjegyzővel azonos feladatokat látnak el, és vannak, akik olyan leírói tevékenységet végeznek, amelyet akár írnok is elláthat.

Jogi asszisztens végzettsége 10 igazságügyi alkalmazottnak van, közülük öten végeznek tanács melletti munkát. Jellemzően ugyanazokat a leírói feladatokat látják el, amit az írnoknak kinevezett igazságügyi alkalmazottak is végeznek.

Mindez nem áll összhangban az OBH stratégiájában megfogalmazott azon törekvéssel, amely szerint az egyes munkaköröket az annak ellátásához feltétlenül szükséges végzettséggel rendelkező személy lássa el.

2.3 A Kúria infrastruktúrája és gazdasági-pénzügyi helyzete

2.3.1 A működés tárgyi és pénzügyi keretei

A Kúria működésének tárgyi feltételei a '90-es évek végi állapotokat tükrözik (nincs helyiség a nyilvános tárgyaláson kívüli ítélkező munka folytatására, a tárgyalók és a dolgozósobák nem klimatizáltak, a tárgyalótermek informatikai felszereltsége sok esetben elavult, kis alapterületű dolgozósobákban két-három tanácsjegyző végez érdemi munkát, illetve két-három igazságügyi alkalmazott dolgozik – mindez a nyári kánikulai időszakokban fizikailag és szellemileg is megterhelő. Mindemellert az épületen osztozni kell a Fővárosi Ítéltáblával és a Legfőbb Ügyészséggel. **Stratégiai cél** ezért a **volt királyi Kúria épületébe való visszaköltözés**, amely valószínűleg meghaladja a jelen intézményi stratégia időintervallumát és javarészt nem a Kúriától függ a sikeressége.

Az elhelyezéssel összefüggő kérdés a Kúria jelenlegi épületének és működésének biztonsága. A külső és a belső biztonsági rendszer a szervezettségnek köszönhetően megfelelő színvonalon működik, mely az eddigiek folyamán garantálta a kúriai dolgozók, és az épületben tartózkodó más személyek védelmét. A tárgyalások nyilvánossága miatti ügyfélforgalom speciális jellegű probléma más közintézményekhez képest, azonban a beléptetés szigorúan meghatározott rendje és a rendészeti szolgálat, az őrszolgálat működése biztosítja a tárgyalások zavartalanságát.

Figyelemmel a Kúria fővároson belüli elhelyezkedésére, valamint arra a tényre, hogy gyakorta a legsúlyosabb büntetőügyek elbírálása zajlik az épületben, biztonsági, terrorrelhárítási okokból indokolt lehet az egész utca huzamosabb időtartamú kiürített lezárása.

Mindezekre tekintettel az épület külső, illetve a működés belső védelmének fokozása nem tűnik szükségesnek, azonban a jelentősebb társadalmi és médiafigyelmet kiváltó perek, illetve kiemelt súlyú büntetőügyek tárgyalásához célszerű volna külön biztonsági protokoll kidolgozása.

A bíróságok – ezen belül a Kúria – finanszírozása és gazdálkodása az állami költségvetés rendszerébe illeszkedik. A fejezeti költségvetés jóváhagyása után az OBH elnöke – a bírósági gazdasági hivatalokkal és a bíróságok elnökeivel folytatott előzetes egyeztetéseket követően – megállapítja a bírósági intézmények tárgyévi költségvetésének kiemelt előirányzatait. Az intézményi költségvetés elkészítéséhez az OBH elnöke irányelveket és belső számszaki kötöttségeket határoz meg.

Az intézmények költségvetése bevételi és kiadási oldalakból áll. A Kúria vonatkozásában a bevételt a támogatások (mintegy 93%) és a saját bevételek alkotják. A költségvetés tervezése évek óta bázisalapon történik, minimális fejlesztési lehetőséggel.

A kiemelt előirányzatok a Kúria vonatkozásában az alábbiakból állnak (kerekítve):

- személyi juttatások 74,0%;
- munkaadói járulékok és szociális hozzájárulási adó 17,9%;
- dologi kiadások 8,0%;
- felhalmozási kiadások (évek óta csak beruházás van, felújítás nincs) 0,1%.

A jelenlegi jogszabályok szerint lehetőség van a kiemelt előirányzatok közötti év közbeni átcsoportosításra intézményi hatáskörben, azonban a bevételi többletek előirányzatosítására csak az irányító szervén keresztül van mód. Erre évek óta mindig szükség van, mivel **a dologi előirányzat** – más bíróságokhoz hasonlóan – **csak mintegy 70%-os mértékben finanszírozott. Ez az alulfinanszírozottság jelentős kockázati tényező**, mivel így a bérmaradványból, illetve a munkaadói járulékokból kerül sor az átcsoportosításra. Az EU-s támogatások kiaknázása a Kúria gyakorlatában eddig nem volt jellemző.

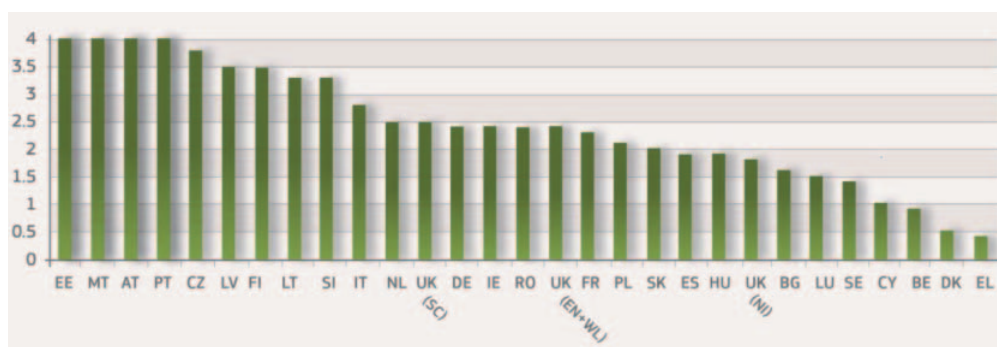
2.3.2 Az informatikai infrastruktúra

A XXI. században létfontosságú bármilyen intézmény szempontjából – így a Kúria szempontjából is –, hogy milyen az informatikai infrastruktúra helyzete. Összességében elmondható, hogy a Kúria korszerű informatikai technológiát használ, azonban eszközei, informatikai rendszerei folyamatosan további korszerűsítésre szorulnának.

A központi beszerzésű rendszereken kívül a Kúria jelentős számban használ saját forrásból származó, vagy a helyi informatikai osztály munkatársai által fejlesztett rendszereket, illetve részben informatikai biztonsági okokból, részben a hatékonyabb üzemeltetés miatt a központilag beszerzett rendszereket is igyekszik helyi üzemeltetésben tartani. A lokális hálózat kialakításában a Kúria szintén nagy hangsúlyt helyez az informatikai biztonságra, melynek jele, hogy az informatikai rendszer működése 2005 óta informatikai biztonsági szabályzattal rendezett. A rendszer működése jól dokumentált, létezik működésfolytonossági és katasztrófavédelmi terv, amelyek természetesen folyamatosan aktualizálásra, áttekintésre szorulnak.

A kúriai munka alapvetően papíralapon folyik. Az informatika a különböző bírósági adatbázisokhoz való hozzáféréssel segíti az ítélkező tevékenységet.

Az informatikai rendszer működtetése azonban az elmúlt években kiemelkedő fontosságúvá vált az ügyfelekkel történő kapcsolattartás területén is. Az EU Justice Scoreboard jelentése alapján azonban Magyarország bíróságai az ügyfelekkel történő elektronikus kapcsolattartás terén az EU-s tagállamok mezőnyének hátsó részében foglalnak helyet (a 4-es a legjobb osztályzat).



Forrás: The EU Justice Scoreboard

A Kúria saját informatikai stratégiával nem rendelkezik. Ennek oka többek között az, hogy központilag jelentősen nagyobb anyagi források állnak rendelkezésre, a helyi források még az eszközök jelenlegi szintjének fenntartására sem elegendők. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács informatikai stratégiája, mely 2007-ben került elfogadásra, nem tartalmaz konkrét fejlesztési tervet és célokat. Elsősorban a hatékonyság és egységesen megjelenő informatikai rendszer elvét hangsúlyozza, amely központilag kerül koordinálásra. A Kúria – akkori Legfelsőbb Bíróság – nem kerül külön említésre ebben a dokumentumban. Ez a hiányosság az éves beszerzések, informatikai fejlesztések tervezése során gondot okoz, mivel a Kúria nem értesül az országos informatikai fejlesztési és beszerzési tervekről, ezért nem tudja ezekhez igazítani saját beszerzéseit.

2.4 Közkapcsolatok, nemzetközi kapcsolatok

2.4.1 A Kúria közkapcsolatai

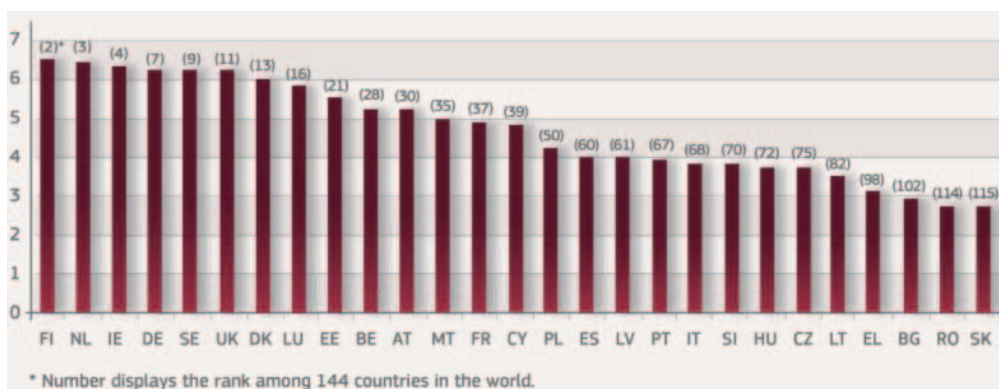
A Kúria teljesítményét nehéz számszerű adatokkal mérni. Ezért rendkívül fontos, hogy a bíróságon folyó munkát és eredményeket kifelé érthető és világos módon kommunikálja az intézmény. **A Kúria külső megítélése, „bizalmi indexe” nem csupán a valós teljesítménytől függ, hanem annak megértésétől, elfogadásától.** Ennek megfelelő indikátorai lehetnek azok a mérések, amelyeket közvélemény-kutató intézetek végeztek. Egyúttal, az állampolgárok elégedettsége olyan viszonylag egyértelmű adat, mely a stratégia eredményességének is egyik – bár korántsem az egyetlen – fokmérője lehet.

Az eddig közzétett közvélemény-kutatások – egy kivétellel – a magyar bírói szervezet-rendszer egészének elfogadottságát vizsgálták, illetve a legfrissebb adatok is 2009-ből származnak.

Az egyetlen olyan vizsgálat, amelyik kimondottan a legfelsőbb ítélkezési fórum lakossági megítélésére koncentrált, 2005-ből származik (Szonda Ipsos). A megkérdezettek úgy ítélték meg, hogy a jogbiztonság fenntartásában-megteremtésében a Legfelsőbb Bíróság teljesítménye 69 %-os, míg a többi bíróság csupán 61 %-ot kapott. Ezt követően azonban nem készült felmérés a legfelsőbb ítélkezési fórum (Kúria) bizalmi indexéről. A bírói szervezet egészéről is csupán a 2005 és 2009 közötti időszakról vannak adatok, és ezek azt mutatják, hogy a bíróságok iránti bizalom viszonylag állandó, 53-56 % között mozgott. (Medián 2005, Medián 2007, Medián 2009). E kutatások szerint az állampolgárok életére jelentős hatást gyakorló intézmények között a bíróságok valamivel az átlag felett teljesítettek.

A közvélemény-kutatási elemzéseket áttekintve két további tanulságot lehet levonni. Egyfelől azt, hogy a nagy médiafigyelemmel kísért ügyek esetében a közvéleményt domináló orgánumok fogadtatása nagymértékben befolyásolja a bíróságok megítélését, az esetleges félreértésekből fakadó negatív, tematizáló vélemények számottevő mértékben csökkenthetik a közbizalmat, még akkor is, ha rendszerszinten, az ügyek nagy tömegét tekintve nem merül fel kifogás az ítélkezéssel szemben (Medián 2007). A másik tanulság az, hogy a megkérdezettek többsége úgy vélte, hogy a politika befolyásolja az ítélkezést (Medián 2005).

Negatív percepció érvényesül az EU által készített legfrissebb, 2013-as jelentés (The EU Justice Scoreboard) szerint is, melyben az Unió tagállami közül a hazai lakosság a bíróságok függetlenségét a 7-es skálán csupán 3,7-re értékeli:



Forrás: The EU Justice Scoreboard

Mind a két összefüggés érinti a Kúriát, mivel a nagy figyelemmel kísért, illetve politikai vonatkozású ügyek sokszor a Kúrián végződnek, ezért kiemelt fontosságú a jövőben is a közérthető és világos tájékoztatás, illetve az ügyekben bekövetkezett, szakmailag indokolt változtatások megfelelő és időben nyújtott nyilvános magyarázata. A kifelé irányuló kommunikáció, így a stratégia átláthatóságára fókuszáló részének szerves, egyben központi eleme.

A kommunikációs tevékenység alapját a sajtó tájékoztatásának rendjéről szóló 1/2012. számú elnöki utasítás, valamint a visszaállított Kúria megalakulásakor készített kommunikációs stratégia képezi.

A főbb célkitűzés a kúriai munka átláthatóságának, nyitottságának további növelése a nyilvánosság minden intézménye felé. Az újfajta kapcsolatrendszer új alapokat nyert a kommunikációs stratégiában.

Ennek értelmében **a Kúria külső kommunikációját** hat hónapos időszakra vonatkozó **kommunikációs terv alapján, jól időzítetten, gondosan megtervezetten és előkészítetten**, a körülményeket mérlegelő módon, a fokozatosság elvének szem előtt tartásával **és a kiegyensúlyozott tájékoztatás igényével végzi.**

Az önálló szervezeti egységként létrehozott Sajtótitkárság látja el a klasszikus sajtószervezési feladatokat, koordinálja, előkészíti, és „utógondozza” a Kúria elnökének, bírának, szóvivőinek interjúit, kezeli és csatornázza a média megkereséseket. Összefoglalókat és közleményeket készít a kúriai eseményekről, a szakmai munkáról, gondoskodik a média érdeklődésére számot tartó kúriai információk honlapra történő feltöltéséről. A Sajtótitkárság arra törekszik, hogy a nyilvánosság képet kapjon a Kúria jogegység fejlesztése terén tett erőfeszítéseiről, Alaptörvényben kapott új hatáskörei gyakorlásáról. Ennek jegyében újította meg a világhálón bővített tartalommal, angol nyelven is elérhető honlapját.

2.4.2 A Kúria nemzetközi kapcsolatai

A Kúria nemzetközi kapcsolatai a Kúria alaptevékenységének támogatásához járulnak hozzá, elősegítve ezzel az intézményi középtávú stratégiában megfogalmazott célok és feladatok megvalósítását. A magas színvonalú jogegységesítő tevékenység egyik garanciája, ha a Kúria szem előtt tartja más államok legfelső bíróságainak ilyen irányú tevékenységét. A Kúria ezért figyelemmel kíséri a bírók és bíróságok nemzetközi szervezetekben folyó szakmai tevékenység tartalmi, módszertani változásait és részt vesz a szakmai fórumok munkájában.

A Kúria tagja tekintélyes nemzetközi tagsággal rendelkező szervezeteknek, illetve rendszeresen együttműködik azokkal (például az Európai Unió Legfelsőbb Bírósági Elnökeinek Hálózata, Európai Jogi Intézet).

A külföldi legfelsőbb bírói fórumok, illetve nemzetközi bíróságok gyakorlatának megismerése érdekében a Kúria bírái, munkatársai részt vesznek a nemzetközi tapasztalatszeres fórumain, és rendszeres kapcsolatot tartanak az alábbi nemzetközi vagy nemzetközi tagsággal működő szervezetekkel, részt vesznek azok konferenciáin, szemináriumain, tanfolyamain, illetve az általuk szervezett tanulmányutakon, konzultációkon és együttműködnek azokkal (például: EJEB, EuB, Európai Jogi Akadémia, Közép- és Kelet-Európai Főbírák Konferenciája).

A Kúria figyelemmel kíséri az ösztöndíj lehetőségeket, és munkatársai részt vesznek külföldi képzéseken, bírói csereprogramokban a nemzetközi tapasztalatszerzés, a különböző nemzeti igazságszolgáltatási gyakorlatok részletesebb megismerése érdekében, egyben a nemzetközi együttműködés fórumain tájékoztatják az érdeklődőket a magyar bíróság-

gi rendszerről és ítélkezési gyakorlatról. A Kúria hatékony és eredményes működését szolgálja, ha bírái más jogrendszerek releváns gyakorlatát megismerik és tevékenységük során annak tapasztalatait hasznosítják.

Mindezeken túlmenően a Kúria kétoldalú kapcsolatokat létesít és tart fenn szakmai szempontokból fontos külföldi legfelsőbb bíróságokkal és nemzetközi fórumokkal. Figyelemmel kíséri ezek szakmai szempontból kiemelt jelentőségű eseményeit.

A Kúria honlapján angol nyelven rendszeres és aktualizált tájékoztatást nyújt szervezetéről, működéséről és tevékenységéről. A kölcsönös nemzetközi együttműködés jegyében törekszik a külföldi információkérések teljesítésére.

2.5 A Kúria jogegységesítéssel kapcsolatos feladatai

2.5.1 A jogegységesítés általános kérdései

2.5.1.1 A történeti és összehasonlító vizsgálatok tapasztalatai

A legfőbb ítélkezési fórumok a jogegységesítő tevékenységet két modell keretében végzik:

Az európai hagyományokon nyugvó bírói joggyakorlat egységesítését a legfőbb bírói testület konkrét esetek megoldásán keresztül biztosítja. Ennek lényege az, hogy a gyakorlat számára irányadó álláspontot, jogértelmezést a legfelsőbb bíróság, illetve semmítőszék eseti ügyben hozott döntésének indokolásában bontja ki. E hagyományokat követte gyakorlatában a Magyar Királyi Curia is.

Tipikusan a II. világháborút követő kelet-európai jogrendszerekre volt jellemző az „elvi irányításon” alapuló rendszer. A változások egyik iránya az volt, hogy a legfelsőbb bíróságok feladatává vált nem csupán a jogegység biztosítása, hanem – „jogpolitikai” jelleggel – az ítélkezés „elvi irányítása” is, amely kezdetben politikai ellenőrzést jelentett az alsóbb szintű bíróságok felett. A későbbiekben, a politikai helyzet konszolidálódásának következtében az elvi irányító szerep megmaradt, de az már nem a politikai kontroll eszköze volt, hanem az ítélkezés törvényességét biztosította. Jogállami keretek között e megoldás előnye hatékonyságában rejlik. Ugyanakkor kihasználatlanul maradnak a bírói jogértelmezésben rejlő jelentős tartalékok.

Az 1997-ben elfogadott reform szakított a korábbi működési modellel. A II. világháborút megelőző helyzethez közelítve, az új szabályozás a Legfelsőbb Bíróság feladatává az elvi irányítás helyett a jogegység biztosítását tette. A modellváltás következtében a konkrét ügyekben jelentkező jogi problémák eldöntése vált ismét központi kérdéssé, és ennek megfelelően az irányítás két legfontosabb eszköze a törvényhozó szándéka szerint a kötelező erejű jogegységi határozat és az orientatív funkciójú elvi bírósági határozat lett.

A magyar Kúria a viszonylag nagy létszámú legfelsőbb bíróságok közé tartozik, amelynek egyik oka, hogy a legalitás hagyományos kontinentális elvét követve a jogorvoslati lehetőségek széles köre, így a rendkívüli perorvoslat is nyitva áll az ügyfelek számára. A ma fennálló helyzetet továbbá az is formálta, hogy az AB 1992-ben [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59.] megsemmisítette a törvényességi óvás intézményét. Ennek következtében a Legfelsőbb Bíróság – a megnövekedett ügyteher miatt – alapvetően fellebbviteli bírósággá vált. Tovább árnyalja a képet az is, hogy az AB alkotmányellenesnek ítélte és megsemmisítette a Pp. azon rendelkezéseit, amelyek a magánjogi és

közigazgatási perek tekintetében érdemi szűréssel biztosították, hogy csak a valóban fajsúlyos felülvizsgálati kérelmek kerüljenek befogadásra és a Legfelsőbb Bíróság által elbírálásra. [42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 551.] **A befogadás perjogi intézményének bevezetése azonban alaptörvény-konform módon megoldható, ezért az továbbra is a törvényalkotó előtt álló feladat.**

Szintén a magas létszám, valamint az „örökölt” szervezeti hagyományok következménye a Kúrián belüli erőteljes szakosodás, amely egyébként nem egyedülálló jelenség Európában. Ahhoz, hogy az ilyen rendszerek megfelelően szolgálják a jogegység eszményét, koordináló mechanizmusok szükségesek, amelyek a különböző kollégiumok tevékenységét, gyakorlatát képesek összehangolni és egységes elvi alapot teremteni a nem szakjogági kérdésekkel kapcsolatos területeken (pl. alapjogok szerepe az ítékezésben, bírósági nyelvhasználat, legitim jogi érvelési és értelmezési módszerek stb.). A kollégiumok és a kollégiumon belüli tanácsok széttagoltságának ellensúlyozására így számos európai jogrendszer ismeri a „teljes ülés” intézményét (pl. „Assemblée plénière” a francia Semmítőszéken, „Sezioni Unite” az olasz Semmítőszéken, avagy „Senate” a Német Szövetségi Legfelsőbb Bíróságon), amely állandó ítélező fórum ugyan, mégis a legfontosabb elvi jelentőségű ügyekben, kivételesen ülésezik, kollégiumokon átnyúló bírói összetétele ugyanakkor a szakmaiságon és a „senioritás” elvén alapul. E szervezeti megoldás mögött az az elvi álláspont húzódik meg, hogy minél szélesebb szakmai kört fed le a testület, amely a döntést hozza, annál biztosabb alapokon nyugszik az esetjog.

2.5.1.2 A hazai jogi szabályozás és annak értékelése

Az Alaptörvény kiemeli a Kúria jogegységi funkcióját és nevesíti a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot. A Bszi. a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – de beépítve a bekövetkezett szervezeti és működési változásokat – rendezi a bírók és a bírósági vezetők adatszolgáltatási, informálódási és tájékoztatási kötelezettségét (részletesen a 2.5.3 fejezetben).

A Bszi. a jogegységesítés eszközeiként nevesíti egyfelől az elvi bírósági határozatokat és az elvi bírósági döntéseket (utóbbiakat az alsóbb fokú bíróságok ítéleteiből válogatva a Kúria tesz közzé), másfelől előírja a joggyakorlat-elemző csoportok működtetését a Kúrián. Így összesen négy, törvényben nevesített jogegységesítő eszköz áll a Kúria rendelkezésére: jogegységi határozat hozatala, elvi bírósági határozat (döntés) közzététele, kollégiumi vélemény alkotása és kiadása, valamint a joggyakorlat-elemzés eredményeként készített összefoglaló vélemény megjelentetése.

A jogegységi eljárás és a bíróságokra nézve kötelező jogegységi határozat meghozatalának szabályait a Bszi. rögzíti. Ehelyütt annyit szükséges megjegyezni, hogy a jogegységi tanácsok összetétele alapvetően különbözik a fentebb említett (2.5.1.1) „teljes üléstől”, mivel az előbbiek főszabály szerint kollégiumonként állnak fel, és csak kivételes esetben, akkor vesznek részt abban más kollégiumok tagja, ha a tárgyalat szakkérdés ezt kifejezetten igényli.

Ugyanakkor a jogegységi határozat normatív tartalma, a jogszabályi rendelkezés tartalmának mindenkire nézve – a bírói döntéseken keresztül a perben érintett személyekre is – kötelező meghatározása minden egyéb eszköznél jobban korlátozza a bírói függetlenséget. E mellett a *quasi* jogszabályi jellege egy sor tisztázandó kérdést vet fel. **A jogegységi határozatok szerepe** mindemellett **meghatározó a bírói gyakorlat egységesítése tekintetében.** Jogi karakterét illetően (normatív jelleg), illetve felülvizsgálhatóságát és hatályon kívül helyezhetőségét/alkalmazhatatlanságának kimondását, módosíthatóságát tekintve jelenleg kollégiumonként eltérő az álláspont a Kúrián.

Az elvi bírósági határozat, valamint az elvi bírósági döntés közzétételének körülményeit

is a Bszi. rendezi. A közzétételről mindkét esetben a Kúria illetékes, szakáganként felálló elvi közzétételi tanácsa dönt.

A Bszi. jelentős újítása a joggyakorlat-elemző csoportok működtetésének előírása a Kúria számára. A törvény felépítéséből, tartalmából és az eddigi tapasztalatokból arra lehet következtetni, hogy a joggyakorlat-elemző csoport működése a jogegységesítés egyéb lehetőségeit kiegészítve, más irányból biztosítja az egységes ítélkezést. A Bszi. ezzel kapcsolatban annyit rögzít, hogy a bírósági joggyakorlat-elemző csoport feladata az ítélkezési gyakorlat vizsgálata. A joggyakorlat-elemzés rendszerét bővebben a 2.5.2 pont alatt vizsgálja a stratégia.

A Bszi. érinti a kollégiumi vélemény intézményét is.

A gyakorlatban a kollégiumi vélemények több konkrét jogeset kapcsán, mégis az absztrakció szintjén fogalmazzak meg elvi tételeket. Általános elvi iránymutatást adnak, jogszabályokhoz hasonló absztrakciós szinten megfogalmazva, azaz valamilyen általános tételből kiindulva részletekre lebontott szabályozást nyújtanak. Szerepük meghatározó a bírói gyakorlatban (2.5.1.3 pont).

A Bszi. a jogegység megteremtésének eszközei között fontossági sorrendet nem állít fel, tehát **a Kúria maga dönt abban a kérdésben, hogy melyik eszköznek milyen szerepet szán**, melyiket kívánja elsődlegesen alkalmazni, melyikre milyen hangsúlyt kíván fektetni. A négy jogegységesítő intézmény jogi karakterét tekintve eltérő. Különböznek hatékonyságukat, időbeliségüket, a klasszikus felülvizsgálati/semmitőszéki feladatokhoz igazodó jellegüket tekintve, illetve abból a szempontból is, hogy mennyiben érintik/korlátozzák az alsóbb fokú bíróságok ítélkezésben megnyilvánuló függetlenségét.

A joggyakorlat egységesítéséhez egy új jogintézmény is hozzájárul. Az Ütv. lehetővé teszi, hogy a Kúria előtt folyamatban lévő bármely perben, az ügy egészével, avagy az ügyben felmerülő egyes jogkérdésekben – amennyiben azt a bíróságok ítélkezési gyakorlatának egységesítése szempontjából fontosnak, hasznosnak, kívánatosnak tekinti – felhívja a legfőbb ügyészt jogi álláspontja kifejtésére, függetlenül attól, hogy a legfőbb ügyész az eljárásban részt vett-e, vagy sem.

A legfőbb ügyész peres eljárásban való részvétele ebben az esetben a tárgyi jog és a közérdek védelmére irányul, amely azonban segítséget jelenthet a döntéshozatal során a Kúria gyakorlatában fellelhető esetleges ellentmondások feltárásában, ily módon a joggyakorlat egységesítésében. A legfőbb ügyész új hatásköre az EuB előtti eljárásokban fellépő főtanácsnok jogköréhez hasonlítható.

2.5.1.3 A stratégiaalkotás során készült elemzések eredményei

A jogegységesítés eszközei nem merülnek ki a Bszi. által alkalmazni rendelt formális eszközökben. Mégis, a nevesített eszközökre vonatkozó számadatok értékes információt szolgáltatnak a stratégiaalkotáshoz.

	Büntető Kollégium	Polgári Kollégium	Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium
Jogegységi határozat	2	6	2
EBH	22	21	40
EDB	12	1	3
Joggyakorlat-elemző csoport véleménye	1	2	4
Kollégiumi vélemény	4	3	3

Forrás: Összeállítás 2012-es év hivatalos adatai alapján

A kollégiumok közötti legjelentősebb eltérés az elvi bírósági döntések közzétételét illetően figyelhető meg. Ez felveti annak vizsgálatát, hogy milyen módon jutnak a Kúria látókörébe az alsóbb fokú bíróságok határozatai, és milyen módon dolgozzák fel azokat a Kúria elvi közzétételi tanácsai (részletesen a 2.5.4 pont alatt). Bár a statisztikai adatokból nem tűnik ki, már ehelyütt is célszerű felhívni a figyelmet arra a jól érzékelhető különbségre, amely a joggyakorlat-elemző csoportok önértelmezésében érhető tetten. Míg egyes esetekben az elemző csoport egy jogintézmény széles körű, mindenre kiterjedő elemzését készítette el, addig voltak olyan csoportok, amelyek értelmezési visszasságokat tártak fel és a kúriai álláspont kialakítására helyezték a hangsúlyt. A stratégiának ezért a joggyakorlat-elemző eszköz kapcsán arra kell fókuszálnia, hogy a joggyakorlat-elemzés módszertanának átgondolása révén hogyan lehet ez az eszköz hatékony elem a jogegységesítés rendszerében (részletesebben lásd a 2.5.2 pont alattiakat).

A stratégia kidolgozásának részeként – valamennyi bíró bevonásával – reprezentatív (a bírósági hierarchia különböző szintjeiről arányosan 800 bíró válaszolt) felmérés készült a Kúriának a joggyakorlat egységesítése érdekében végzett tevékenysége hatékonyságának és e tevékenység egyedi ügyek eldöntésében játszott szerepének megítéléséről.

A feltett kérdésekre 1 és 7 közötti szám megadásával kellett válaszolni, ahol az 1-es a teljes elégedetlenséget/a hatékonyság hiányát, a 7-es a teljes elégedettséget/hatékonyságot jelezte. A kiértékeléskor az 1-től 3-ig terjedő osztályzat inkább negatívnak, a 4-es közepes, az 5-től 7-ig terjedő pedig inkább pozitívnak minősült. A következő eredmények születtek:

Mi az álláspontja a Kúria jogegységesítő tevékenységéről?

	Inkább nincs	Közepesen	Inkább igen
A saját ítélkezési tevékenysége szempontjából mennyire van megelégedve a Kúria jogegységesítő tevékenységével?	13,2%	24,4%	62,3%
Mennyire tartja hatékonnak az Ön bírósági szintjéről a Kúria felé irányuló információáramlást a jogegységesítést igénylő problémákat illetően?	33,2%	23,3%	43,3%
Kellő időben eljutnak-e a releváns kérdések a Kúriához?	39,9%	25,1%	34,9%

Mennyire tartja hatékonnak a jogegységesítés szempontjából az alábbi eszközöket?

	Inkább nincs	Közepesen	Inkább igen
Egyedi ügyekben hozott határozat közzététele a BH (KD) című lapban	4,7%	14,9%	80,7%
Jogegységi határozat	1,1%	3,9%	94,9%
Kollégiumi vélemények	5,4%	10,6%	83,9%
Joggyakorlat-elemző csoport jelentése	34,1%	21,9%	43,9%
Szakmai fórumok	30,1%	28,1%	41,8%
Szervezett továbbképzések	24,5%	25%	50,5%
Alsóbb szintű bíróságok bíráinak időszakos kirendelése a Kúriára	33,2%	22%	44,8%

Ezen túlmenően más empirikus vizsgálatok és **a szakmai tapasztalatok is megerősítik, hogy a könnyen kereshető és gazdag számítógépes adatbázisok felértékelték a bírói gyakorlatra történő hivatkozás szerepét** az egész jogrendszerben. Ugyanakkor a „közepesen absztrakt” szinten álló **kollégiumi vélemények továbbra is meghatározó szerepet játszanak a joggyakorlatban.**

A Kúriának a törvényben meghatározott eszközök mellett azonban számos más lehetősége van a jogegységesítés biztosítására.

Kollégiumi ülések: A Kúria saját kollégiumainak ülései is fontos szerepet játszanak a jogegységesítésben, mivel az itt megtárgyalt anyagok előterjesztése később formális, a törvényben nevesített jogegységesítő eszközökben manifesztálódhatnak.

Tanácselnöki értekezlet: A munkaszervezési kérdések mellett ez a fórum (mely általában havi rendszerességgel ülésezik) jogértelmezési kérdésekkel is foglalkozik, illetve előkészíti a kollégiumi ülések anyagait. Kis létszámánál fogva alkalmas az operatív működésre, és az aktuális jogi kérdések megvitatására. Az itt készülő feljegyzéseket több esetben eljuttatják az érintett bírósági szakmai vezetők részére is. Emellett, a Polgári Kollégium keretein belül elvi csoport is működik, mely alsóbb szintű bíróságok kollégiumainak anyagait véleményezi, észrevételezi a jogegységesítésre irányuló indítványokat és a különböző koncepcionális javaslatokat (például jogszabály-tervezeteket).

Kapcsolattartás alsóbb fokú bíróságokkal: A Kúria kollégiumainak vezetői, illetve képviselőikben a kollégiumok más tagjai rendszeresen részt vesznek az ítéltáblai, törvényszéki kollégiumok ülésein, így közvetlenül tudnak tájékozódni a felmerülő és intézkedést igénylő problémákról, továbbá közvetlenül tudnak állást foglalni ezekben az ügyekben (bővebben a 2.5.3 pont alatt).

Bírósági határozatok közzététele: A legfőbb ítélkezési fórum működésének a kezdetektől fogva integráns része volt az arra érdemes egyedi bírósági döntések közreadása. Ennek hosszú ideje a Bírósági Határozatok (2012-től Kúriai Döntések) című kiadvány ad helyt. Ebben az elvi bírósági határozatokon és az elvi bírósági döntéseken túl közzétételre kerül számos további, a bírói gyakorlatot orientáló döntés is.

A joggyakorlat egységesítését közvetve szolgálják az olyan konkrét ügyekben született döntések, amelyek a Kúriai Döntésekben nem jelennek meg. Ezek között számos olyan található, amely érintheti valamely alsóbb fokú bíróság ítélkezési gyakorlatát. Az ilyen ügyek jelentős része anonimizált formában mindenki számára elérhető a Kúria honlapján.

Oktatásokon, konferenciákon való részvétel: A Kúria bírái számos alkalommal tartanak előadást a bírósági rendszeren belül és azon kívül szervezett képzéseken és konferenciákon. Közvetve vagy közvetlenül minden ilyen megjelenés, szereplés hozzájárul a joggyakorlat egységesítéséhez.

Tananyagok, kommentárok írása: A Kúria bírái között többen vannak, akik különböző tananyagok, tankönyvek és kommentárok szerzői. E művek célja szintén a joggyakorlat színvonalának emelése és az egységes joggyakorlat biztosítása.

Összegzésként elmondható, hogy a Kúria jogegységesítési gyakorlatában, és a Kúriával szemben megfogalmazott elvárások között megjelennek az elvi irányítási eszközök, de jelentős a konkrét ügyek joggyakorlat egységesítő szerepe is. Erre tekintettel középtávon megoldható kérdés a törvény által nevesített jogegységesítő instrumentumok egymáshoz viszonyított szerepének meghatározása.

2.5.2 A joggyakorlat-elemzés

2.5.2.1 A joggyakorlat-elemzéssel kapcsolatos általános megállapítások

A joggyakorlat-elemzés, a jogértelmezés és a jogegység egymást feltételezi. A jogegység az egységes jogértelmezés eredménye, a jogértelmezés, illetve a különböző jogértelmezések pedig a joggyakorlat alapján ismerhetők meg. **A joggyakorlat-elemzés felszínre**

hossa az eltérő jogértelmezést, egyben javaslatot ad egységes jogértelmezésre, ami pedig a jogegységhez vezet.

A vizsgálati tapasztalatok bemutatásának célja: a) a bíróságok (informáló és orientáló) tájékoztatása az országos helyzetről; b) a felmerült jogértelmezési kérdések megfogalmazása, napirendre vétele; c) végül esetlegesen javaslattétel a jogalkotásra.

A joggyakorlat-elemzés előnye a bírók számára, hogy el tudnak mélyülni egy-egy kérdés tanulmányozásában, így az inspirációt nyújthat az ítélkezési gyakorlat számára; a jogalkotás felé pedig megkönnyíti a törvényhozás szükségességének előzetes felmérését.

A joggyakorlat-elemzés tárgya a bíróság döntési tevékenysége, melyből kialakul a joggyakorlat. A joggyakorlat elemzése tehát döntéselemzés. Következésképpen nem tárgya a joggyakorlat-elemzésnek a bíróság, mint szervezet működése, valamint az a tevékenység, ami igazgatási úton vizsgálható. A joggyakorlat-elemzése nem igazgatási tevékenység (ezért is tartozik a Kúriához).

A joggyakorlat elemzése bírósági döntés elemzése. Nem tárgya tehát más hatóság (pl. nyomozó-hatóság, ügyészség) döntésének elemzése.

A döntés mindig kettős: egyrészt ténymegállapítás, másrészt jogkövetkeztetés. Ebből a bíró belső meggyőződésével összefüggő elem a ténymegállapítás, illetve az azt megelőző bizonyíték vizsgálata, és a mérlegelés. Ennek érdeme kívül esik a joggyakorlat-elemzés körén.

Joggyakorlat-elemzés tárgya lehet viszont a bizonyíték mikénti értékelésének külső támpontja (így pl. az okozatossági elméletek, a közvetett bizonyítás elve), a bizonyítási eljárás folyamatának gyakorlata.

A megállapított tényből vont jogi következtetés feltétlenül joggyakorlat-elemzés tárgya. A jogi következtetés mindig jogértelmezés, a jogértelmezés pedig szintén több elemből áll: az alkalmazandó jog kiválasztása, a kiválasztott jog alkalmazhatóságának vizsgálata, a jog alkalmazása, konkretizálása a megállapított tényre. Mindez egyaránt joggyakorlat-elemzés tárgya lehet.

A Bszi. alapján a bíróság a döntését indokolni köteles. A határozat szerkezete joggyakorlat-elemzés tárgya lehet.

2.5.2.2 A joggyakorlat-elemzés rendszere

A joggyakorlat-elemző csoportok felállítása 2012. január 1-jétől vált lehetővé a Bszi. alapján, és felállításukra kollégiumonként sor is került a 2012. évben. Az ítélkezési gyakorlat elemzése az elemzést végző csoport összetétele folytán (tagjai lehetnek bármely bírósági szint bírái, a tudomány és a joggyakorlat képviselői), az összefoglaló vélemény elfogadásának módja révén (a kollégium megtárgyalja és többségi szavazással dönt az összefoglaló vélemény elfogadásáról) részben több dimenziós vizsgálatot tesz lehetővé, részben pedig – elvben – egységes kollégiumi/szakági megítélést és érvényesítést eredményez. Mivel hatása meglehetősen áttételes, és főként feltáró, ajánló jellegű, ezért a bírói függetlenséget nem korlátozza, sőt hosszútávon kifejezetten alkalmas lehet a minden releváns szempontot figyelembe vevő jogértelmezés és jogalkalmazás kialakítására.

A rendkívüli perorvoslatnak minősülő és a jogkérdésre fókuszáló felülvizsgálati eljárás igényei azonban jelenleg kiegészítő szerepre korlátozzák e műhelymunka alkalmazásának lehetőségeit. Ugyanakkor a lezárt ügyekhez kötődő, ezért szükségképpen *a posteriori* és absztrakt jellege miatt a rendszerszerű egységes szemlélet kialakítása hosszabb időszakban várható ettől a főbírósági feladatok ellátása tekintetében nélkülözhetetlen intézménytől.

A joggyakorlat-elemző csoportokkal kapcsolatos működést a Bszi. és a KÜSZ szabályozza. A gyakorlat szerint az elemzés tárgyát képező témaköröket a Kúria elnöke határozza meg. A témakörök meghatározásakor azonban figyelemmel van a szakmai nyilvánosság részéről érkező javaslatokra (egyetemek, ügyvédi kamara stb.) is. Ez előrelépésnek tekinthető az átláthatóság és a hatékonyság dimenziójában.

Az elemző csoportok összetétele igen változatos képet mutat. A felkért tagok között rendszeresen megtalálhatók az akadémiai szféra jeles, elismert tagjai, ügyvédek, de alkalmanként – a vizsgálati téma függvényében – szakirányú, nem jogi végzettségű szakemberek is. **A Kúria eminens érdeke, hogy a jogtudománnyal és a jogtudománnyal szoros kapcsolatban álló szakterületekkel** (pl. közgazdaság-tudomány) **élő kapcsolatai legyenek**, mivel az ilyen típusú diskurzusok megalapozottabbá teszik a kúriai gyakorlatot és nagyobb teret adhatnak a tudományos megközelítésnek.

Célszerű ugyanakkor figyelemmel lenni arra is, hogy milyen eredménnyel zárul a joggyakorlat-elemző csoport munkája (jogegységi eljárás kezdeményezése, kollégiumi vélemény kibocsátása, jogszabály-módosítás kezdeményezése), mivel bizonyos fokig az eredmény igazolja vissza az elemző csoport felállításának szükségességét. **A joggyakorlat-elemző csoport ugyanis a Kúrián nem a kutatás, hanem a joggyakorlat egységét biztosító instrumentum.**

A 2012-es év tapasztalataiból leszűrhető, hogy az egyes kollégiumok részben eltérő módon fogták fel a joggyakorlat-elemzés rendeltetését.

A büntető csoportban az a felfogás érvényesült, hogy nem csupán egyetlen – már jól ismert – jogértelmezési kérdést kell megválaszolni, hanem empirikus módszerrel (ítéletek elemzése) fel kell térképezni a teljes országos gyakorlatot, és felszínre kell hozni minden jelentős jogalkalmazási kérdést. Az így végzett analízis számos fontos jogalkalmazási problémát, eltérő bírói megoldást tárt fel a vizsgált témával – a hatályon kívül helyezések gyakorlatával – összefüggésben, és az összefoglaló jelentés készítői javaslatot is tettek a gyakorlat egységesítésére.

Az összefoglaló jelentés – mely eldöntendő kérdéseket, és törvénymódosítási javaslatokat egyaránt tartalmazott – megvitatása és elfogadása a Büntető Kollégium ülésén történt meg, melyen részt vett a Legfőbb Ügyészség képviselője és az Ügyvédi Kamara elnöke is. Emellett, a kollégium vezetése más szakmai és tudományos fórumok előtt is ismertette azt.

A Polgári Kollégium keretei között működő joggyakorlat-elemző csoportok jellemzően szűkebb témaköröket választottak az elemzések tárgyául, melyeket több oldalról, és a problémakör teljes vertikumát feltárva közelítettek meg. E koncepciónak megfelelően volt olyan csoport, amelyben kúriai bírók mellett járásbírói bírók, törvényszéki bírók, a kérdéskörrel foglalkozó egyetemi adjunktus, KIM osztályvezető, gyakorló ügyvéd, illetve mediációs szakemberek is részt vettek.

A jelentéseket a Polgári Kollégium fogadta el. E csoportok szintén tettek bizonyos jogalkotási és az eddig alkalmazott jogegységi instrumentumok felülvizsgálatára vonatkozó javaslatokat, sőt adott esetben ajánlást is a bírósági média- és sajtótájékoztatás megerősítésére.

A Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium olyan jogterületeket dolgozott fel, amelyeken a közelmúltban jelentős jogszabályi változás következett be, és emiatt a jogalkalmazás bizonytalanná vált. Az e kollégium keretében megalakuló csoportok szintén bevontak az elemző munkába alsóbb fokon tevékenykedő bírókat, egyetemi oktatókat és ügyvédeket.

A Büntető Kollégiumhoz hasonlóan a joggyakorlat-elemzés módszeréül e csoportok is a jogerősen befejezett bírósági ügyek reprezentatív mintájának tanulmányozását választották. A munkacsoportok az összefoglaló véleményben – az irányadó jogsza-

bályi rendelkezések alkalmazása, értelmezése kapcsán felmerült vitás kérdések mentén – a helytálló jogértelmezést követő bíróságok gyakorlatának kiemelésével, valamint a Legfelsőbb Bíróság/Kúria vonatkozó döntéseiben foglalt megállapításoknak a részletes ismertetésével számos anyagi jogi és eljárásjogi kérdésben adtak iránymutatást az alsóbb fokú bíróságoknak.

Mindhárom kollégium joggyakorlat-elemzési tevékenységét – részben a Kúria aktív külső kommunikációs tevékenységének köszönhetően – végig élénk médiafigyelem jellemezte (népszerű sajtótájékoztatók, érdeklődő napilapok, kereskedelmi televíziók).

Az eddigi működést áttekintve a legfontosabb kérdés ezért az, hogy miként illeszthető a joggyakorlat-elemzés a jogegységesítés többi, „hagyományos” eszközehez, hol a helye a jogegységesítés teljes rendszerében.

2.5.3 Kapcsolat az alsóbb fokú bíróságokkal

A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét foglalja magában, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogegység a jogállamiság alaptörvényi elvéből fakadó követelmény.

A valóban hatékony jogegységesítő munkához nélkülözhetetlen az alsóbb fokú bírók és bírói tanácsok gyakorlatának alapos ismerete. Az ügyek jelentős része első fokon dől el, és az új jogintézmények alkalmazása, illetve azok értelmezése is az első fokon indul. Az egyes jogintézmények által felvetett kérdések a maguk teljességében ott bontakoznak ki. Mire a perek végigfutnak a rendszeren és eljutnak a Kúriára, sok esetben a felvetődő problémáknak már csak töredéke marad meg, illetve már csak a korrekcióra nyílik lehetőség.

Megvizsgálva a KD-ben 2012 májusa óta közzétett határozatok arányát, megállapítható, hogy rendkívüli mértékben felülreprezentáltak a kúriai döntések, és az eljárási tárgyú határozatokhoz képest az anyagi jogi kérdéseket érintő döntések.

	Kúriai döntések aránya	A Kúriai döntések közül		Alsóbb szintű bírósági döntések aránya (csak EBD)	Anyagi jogi tárgyú döntések aránya	Eljárás-jogi döntések aránya	"Vegyes" döntések aránya
		EBH	egyéb közzétett határozat				
Kúriai Döntések (összesen)	94,1%	27,5%	66,6%	5,9%	74,3%	11,9%	13,8%
Büntető szakág	Hozzávetőlegesen azonos arány (a büntető szakágban szignifikánsan magasabb az alsóbb fokon született határozatok aránya)				57,0%	25,9%	17,1%
Polgári szakág					70,3%	11,1%	18,6%
Gazdasági szakág					76,0%	6,5%	17,5%
Munkaügyi szakág					91,8%	2,0%	6,2%
Közigazgatási szakág					90,2%	2,7%	7,1%
Bírósági Döntések Tára	–	–	–	–	75,0%	23,5%	1,5%
Ítéletáblai Határozatok	–	–	–	–	63,9%	25,7%	10,4%

Forrás: saját összeállítás

A büntetőjogi szakág adatait példának tekintve az a következtetés adódik, hogy nem feltétlenül a legsűrűbben előforduló ügytípusok kerülnek/kerültek a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) látókörébe:

Periódusok és arányok	Bűncselekmény-típus													
	Emberölés	Halált vagy életveszélyt okozó testi sértés	Egyéb szándékos testi sértés	Ittas járművezetés	Közúti baleset okozása	Erőszakos közöszlítés	Vesztegetés	Garázdaság	Közokirat-hamisítás	Visszaélés kábítószerrel	Lopás	Csalás	Rablás	Rongálás
1980–1985	53	30	51	48	27	9	8	20	5	2	86	14	29	14
1995–2000	122	59	31	17	38	10	3	8	11	4	21	21	31	4
2006–2011	31	10	6	2	27	3	6	10	19	0	16	10	10	7
Arány a BH-k között (%)	21,8	10,5	9,3	7,1	9,8	2,3	1,8	4,0	3,7	0,6	13,0	5,8	7,4	2,6
Arány a felsorolt bűncselekmények között (%)	<0,1	5,5		4,7	1,6	0,17	0,17	4,62	3,91	2,5	59,1	8,2	1,4	7,5

Forrás: saját összeállítás

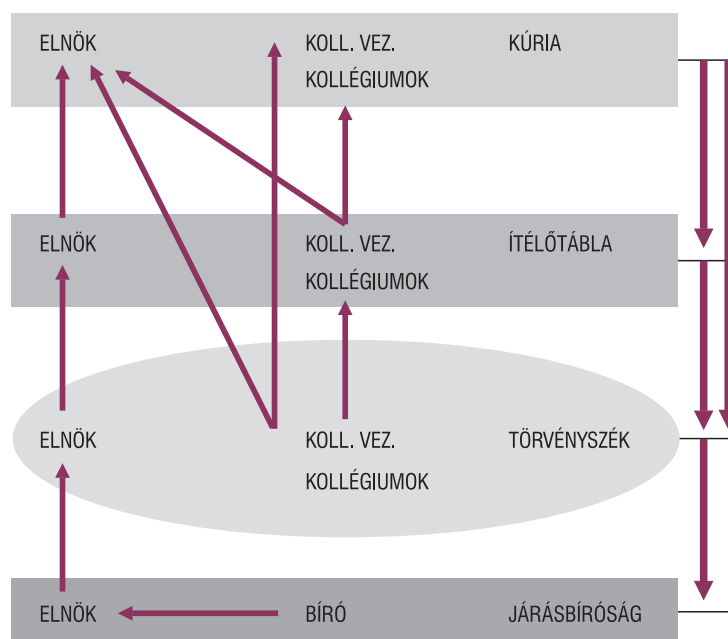
A fenti adatok fényében célszerű vizsgálat tárgyává tenni a bírósági rendszeren belüli információáramlás intézményi-jogi hátterét és gyakorlatát.

A Bszi. szabályozza azt az **információs konzultatív rendszert**, amely – elvileg – alkalmas arra, hogy a joggyakorlat alakulását, változását, az abban előálló rejtett, illetve nyilvánvaló ellentmondásokat, a helyi jogértelmezési zavarokat feltárja, és a Bszi.-ben szabályozott eszközök valamelyike révén feloldja.

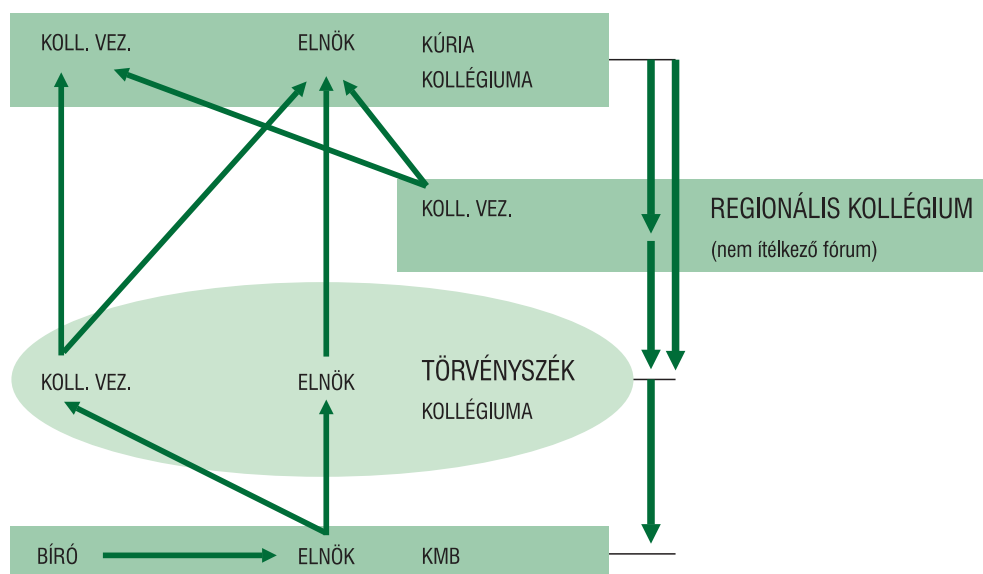
Az ítélkező bíró és az igazgatási vezető számára a joggyakorlat egységének megteremtése érdekében törvényi kötelezettség az ítélkezési gyakorlat folyamatos figyelemmel kísérése. E mellett vezetői szintű feladat a magasabb bírói fórumok véleményének kikérése, a véleménynyilvánítás, a közreműködés, a részvétel bizonyos fórumok munkájában, és a megoldások indítványozása. **A Bszi. rendelkezései tehát aktivitást írnak elő annak érdekében, hogy a joggyakorlat egységességét elősegíteni hivatott jogintézmények betölthessék valódi céljaikat.**

A Bszi. az információs konzultatív rendszert elsődlegesen a Kúria elnökére, valamint a bírósági vezetőkre és a kollégiumokra, mint szakmai/igazgatási szervezeti egységekre építi. A Kúria elnöke, a bírósági elnökök, kollégiumvezetők, regionális kollégiumvezetők és tanácselnökök feladatává teszi a joggyakorlat figyelemmel kísérését, a tájékoztatást, a közreműködést, a javaslattételt és az indítványozást.

Információáramlás (általános hatáskörben)



Információáramlás (közigazgatási és munkaügyi bíróságok)



Az ábrák alapján szembevetendő, hogy az ítélező bíró, bírói tanács feladata – és lehetősége – ebben a körben lényegesen korlátozottabb. Jóllehet a gyakorlatban ismeretesek olyan „informális”, azonos tárgykörben ítélező bírók által szervezett szakmai munkacsoportok, amelyek rendkívül hatékonyak, legalábbis a problémafelvetés szintjén, az ilyen kezdeményezések vélemény-érvényesítő kapacitása azonban elhanyagolható.

Az is látszik, hogy a Bszi. szabályozási logikájában az alulról felfelé tartó információ-áramlás részletesen kidolgozott, míg a fordított irány kidolgozatlan, lényegében a kollégiumi üléseken való részvételben merül ki. A szabályozás logikája azt tükrözi, hogy a cél a probléma eljuttatása a Kúria szakági kollégiumához, illetve a Kúria elnökéhez. A Kúria – kollégiuma, illetve az elnök – pedig a hierarchia csúcsán eldönti, hogy milyen eszköz alkalmazásával oldja fel az ellentmondást, a jogértelmezési zavarokat.

A felfelé és lefelé irányuló információ-áramlás a gyakorlatra nézve az alábbi kérdéseket veti fel.

A) A Bszi. rendelkezéseit összegző ábrából látható, hogy a – törvényszéki – kollégiumi ülés az a konzultációs fórum, **az ún. „mezoszint”**, amelyen valamennyi bírósági szint képviselője legalábbis tanácskozási joggal találkozik. Ezért ez **a fórum lehet az, amely már kellő rálátással, ugyanakkor megfelelő távolságtartással rendelkezik a felmerülő vitás kérdéseket illetően.** Így a különböző bírósági szintek képviselőit összehívva, a Bszi. által szabott keretek között képes hatékonyan és időben reagálni a gyakorlat által felvetett problémákra.

Mindebből az a következtetés adódhat, hogy a felmerülő vitás kérdés esetében az alsóbb fokú bíróságoknak legalább a törvényszékig „fel kell menni”, a felsőbb bíróságoknak pedig a törvényszékig „le kell menni” ahhoz, hogy a vitás kérdést időben, és hatékonyan lehessen azonosítani, megítélni, és arra a joggyakorlat egységesítő eszközök közül a legmegfelelőbbet kiválasztani. Ebben a körben gyakori probléma az időszerűség abban az értelemben, hogy a vitatott tartalommal bíró jogszabályt napi szinten kell alkalmazni, míg az egységesítő kúriai döntés meghozatala időt vesz igénybe.

B) A Bszi.-ben intézményesített információs konzultatív rendszer kógens jellege „érdekeltséghez” kötött teljesítést feltételez csupán, **a kikényszerítésének nincs törvényi eszköztára.** Ez azt jelenti, hogy a Bszi. hivatkozott rendelkezései akkor válhatnak gyakorlattá, ha valamennyi bírósági szint „érintett” és „érdekelt” alkalmazásukban. Egyelőre úgy tűnik, hogy a különböző bírósági szintek hatékonyabbnak, célravezetőbbnek tekintik az *ad hoc* jelleggel megszervezett konzultációkat, amelyek sok esetben informális módon jönnek létre. A stratégia kidolgozása során elkészített felmérés (2.5.1.3) arra mutat rá, hogy az alsóbb fokú bírók nem kapnak, avagy nem kellő időben kapnak „válaszokat” jelzett problémáikra a magasabb szintű fórumoktól. A Bszi.-ben szabályozott információs konzultatív rendszer ezért csak abban az esetben tudja betölteni funkcióját, kiváltva az információáramlás informális eszközeit, amennyiben az ítélezésben felmerülő problémák megfelelő szinten azonosíthatóak és a szubszidiaritás jegyében a megfelelő törvényi eszköz alkalmazásával nyernek megoldást.

C) A fenti ábrákból az is egyértelműen kirajzolódik, hogy **a Kúria elnöke központi szerepet tölt be a joggyakorlat-egységesítés problémáinak azonosításában és a megoldás eszközeinek meghatározásában.** E központi szerepet igazolják az Alaptörvény és a Bszi. rendelkezései is.

A jelen állás szerint a Kúria elnökének e hatáskör gyakorlására önálló szervezeti háttér nem áll rendelkezésére. A joggyakorlat egységének megteremtése érdekében a Kúria jelenlegi szervezeti kereteit kell kihasználnia.

2.5.4 A jogegységesítést elősegítő dokumentumok publikálása

Az iránymutató bírósági határozatok közzétételének több fóruma is létezik.

Az 1953 óta megjelenő BH folyóirat 2012 májusától részlegesen megújult és ettől az időponttól kezdődően a Kúria lapjaként, mint a kúriai döntések gyűjteménye jelenik meg. Ebből értelemszerűen következik, hogy ebben a folyóiratban az elvi határozatokon kívül csak olyan, nem elvi tartalmú határozatok kaphatnak helyet, amelyeket a Kúria bíráiból álló szerkesztőbizottság kiválaszt.

Mindemellett a KD folyóirat közzétesz elvi bírósági döntéseket is. Az alsóbb fokú bíróság elvi bírósági döntéssé minősített határozata a kúriai elvi határozattal egyenértékű, így az attól való eltérés csak jogegységi eljárásban lehetséges. A jogegységesítés szempontjából alapvető igény, hogy az ilyen elvi tartalmú döntések rövid időn belül

nyilvánosságra kerüljenek. Ez pedig indokoltá tette a Bszi. vonatkozó rendelkezéseihez kapcsolódóan elnöki utasítás kibocsátását az elvi közzétételi tanácsok folyamatos működtetése érdekében.

A KD-ben közzétett eseti határozatok befolyással bírnak az alsóbb fokú bíróságok joggyakorlatára, ezért biztosítani kell a kiválasztási folyamat gördülékeny működését. A publikált ügyek szerkesztési stílusának, az adott jogi probléma megközelítési módjának és az érvelési stílusnak egységesnek kell lennie, valamint meg kell felelnie az várható legmagasabb szintű követelményeknek.

És feltételezi, hogy a kúriai tanácselnökök havi rendszerességgel – mégpedig a kiválasztást indokoló érveik rövid feltüntetésével – juttassák el az ilyen tartalmú döntéseket az elvi közzétételi tanácsokhoz, s ugyanez az aktív közreműködés várható el az alsóbb fokú bíróságok szakmai vezetőitől az elvi bírósági döntéseket illetően. Az eddigi gyakorlati tapasztalatokra tekintettel megállapítható, hogy ebben a vonatkozásban kisebb fokú az együttműködés a közzétételi tanácsok és az alsóbb fokú bíróságok között.

A KD mellett a táblák szakmai vezetésével teszik közzé az Ítéltáblai Határozatok és a Bírósági Döntvények Tára című kiadványokat. Az eddigi tapasztalatok szerint célszerű e kiadványok szerkesztésének egyeztetése.

2.6 A Kúria előtt álló kihívások (proaktivitást igénylő tevékenységek)

Az utóbbi években számos olyan fejlemény történt az alkalmazandó jog területén, amely túlmutat a jogalkalmazás klasszikus keretein. Ilyen az európai jog közvetlen és közvetett alkalmazhatósága, a valódi alkotmányjogi panasz intézményének bevezetése, illetve az önkormányzati rendeletek törvényességének kúriai felülvizsgálata.

2.6.1 Az európai jog alkalmazásával kapcsolatos kihívások

Magyarország uniós csatlakozása óta eddig összesen 64 ügyben kértek magyar bírók előzetes döntéshozatalt az EuB-től, melyből 49 esetben már lezárult az EuB előtti eljárás. **A Kúria (LB) ebből 7 esetben volt kezdeményező, és mind a hét ügyben érdemben foglalt állást az EuB.** Más bíróságok által kezdeményezett és már lezárt előzetes döntéshozatali ügyekben 4 esetben állapította meg hatáskörének hiányát az EuB, míg 1 ügyben azt állapította meg, hogy a felhívott közösségi jog szabályai nem alkalmazhatók a csatlakozás előtt keletkezett tényállásra (összesen kb. 12%).

Érzékelhető tendencia, hogy egyre több ügyben kéri a felek az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését. Ez a tendencia elérte a felülvizsgálati eljárási szakaszt is, melyben a Kúria dönti el, hogy van-e közösségi jogi érintettség, olyan kérdés előterjesztéséről van-e szó, amely igényli a közösségi jog értelmezését, illetve kollízió áll-e fenn a magyar és közösségi jogi norma között. Jelenleg nincs a Kúriának olyan iránymutatása, mely az előzetes döntéshozatali eljárások terén segítené az alsóbb fokú bíróságok jogalkalmazását. Erre pedig szükség lenne, mert **a magyar bírók – a többi újonnan csatlakozott tagállamhoz képest – kiemelkedően aktívak az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezése kapcsán.** A témában a Kúria elnöke – a tudomány képviselőinek bevonásával – joggyakorlat-elemző csoportot állított fel, melynek feladata az utalások vizsgálata és az ebből levonható tapasztalatok összegzése.

2.6.2 Más ítélkezési fórumok esetjogának figyelembe vétele

A bírói ítélkezés színvonalát – több tényező mellett – az is meghatározza, hogy miként tud a bíró reflektálni azokra a folyamatosan jelentkező kihívásokra, amelyek a körülötte változó világból érkeznek. Ezek a kihívások fajsúlyukat és jellegüket tekintve eltérőek lehetnek. A bírói munka megítélése azonban sok esetben azon múlik, hogy a meghozott döntés, illetve annak indokolása tükrözi-e a felismert jogi probléma komplex kezelését, és mennyire értelmezhető a döntés a hazai közjogi, magánjogi, illetve az európai emberi jogi, belső piaci szabályozási térben.

Ez az igény kihívást jelent a bíró számára, mert közismert tény, **hogy az „alapjogaikra ébredt” európai típusú demokratikus társadalmakból érkező elvárások szétfeszítik a bírói igazságszolgáltatás hagyományos kereteit.** A bírók Európa szerte túlterheltek, amelynek oka részben az ügyek számszerű növekedése, részben pedig azok egyre összetettebb jellege.

Az ügyek összetettségének is több oka lehet. Nyilván növeli az ügyek bonyolultságát a globalizálódás, a határokon átnyúló ügyek – egyébként természetes – megjelenése. A bírónak képesnek kell lennie a jogvitákban a klasszikus nemzetközi jog, illetve az EU-hoz történő csatlakozást követően a szupranacionális szervezet autonóm jogrendjének törvényszerűségeit megjeleníteni, a hatályos nemzetközi jogot és az uniós jogot is alkalmazni.

Értelemszerű továbbá, hogy a bírónak nem csak az értelmezési hierarchia csúcsán álló kúriai joggyakorlatot kell ismernie, hanem hozzá kell járulnia az alaptörvényi rendelkezések hatékony érvényre juttatásához is. Az Alaptörvény alkotmánybírósági hatásköröket érintő változásainak eredményeként ez már nem csupán igény, de az alkotmányjogi panasz intézménye révén kikényszeríthető kötelezettség is.

A bírói ítélkezés színvonalának egyik kihívása tehát éppen az, hogy a bíró el tudja-e helyezni, be tudja-e illeszteni saját gyakorlatát a Kúria – AB – EuB – EJEB négyesének mértékadó bírói gyakorlatába.

E jurisdikciók nagy múlttal rendelkeznek, és ehhez képest sajátos törvényszerűségek mentén kialakított és fejlesztett hatalmas joggyakorlatot képviselnek. Ahhoz, hogy a „négyes” mindegyike megjelenhessen legalább valamilyen szinten az ítélkezésben, szakítani kell azzal a beidegződéssel, amely szerint a bíró „mindent tud”, és képes szakmai segítség nélkül is kezelni és átlátni a több ezer oldalas – hazai és uniós jogi – joganyagok mellett a mértékadó bírói fórumok teljes joggyakorlatát.

Miközben a bírónak ezzel a képességgel alapvetően rendelkeznie kell, nagyon sok múlik az ügyek előkészítésén. A bíró elsődleges feladata a döntés és – optimális esetben – a döntés-előkészítés irányának meghatározása. A bírói munka ilyen irányú támogatása az igazgatási szakapparátus továbbfejlesztése nélkül nem elképzelhető.

2.6.3 Az ítélkezés új területei: az önkormányzati normakontroll és az alkotmányjogi panasz

Az önkormányzati normakontroll: A közigazgatási bíráskodás új területe az önkormányzati rendeletek törvényességének felülvizsgálata, amelyet a Bszi. szabályoz. A Kúria lerakta a közigazgatási bíráskodás új területén az utólagos absztrakt normakontroll eljárási és anyagi jogi alapjait eddigi egyéves gyakorlatában. A tevékenység akkor válhat sikeressé, ha a bírói kar ítélkező tevékenységének támogatását látja benne és az önkormányzati rendelet alkalmazását igénylő perek kapcsán kézzelfoghatóvá, napi rutinná válnak bizonyos közjogi alapvetések.

Az alkotmányjogi panasz: Az Alaptörvény értelmében az AB hatáskörébe tartozik – többek között – az egyedi ügyben hozott bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata és az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntés megsemmisítése. Az eddigiekben az AB öt alkalommal állapította meg bírói döntés alaptörvény-ellenességét.

Az AB döntésében foglaltakat az általános hatáskörű bíróság előtt folyamatban lévő eljárásokban érvényre kell juttatni. E vonatkozásban más az eljárási rend a büntető-eljárásjog és a polgári eljárásjog hatálya alá tartozó ügyekben. A polgári és közigazgatási ügyekben a Kúriának kérelemre, illetve hivatalból kell döntenie arról, hogy folytatódjon-e, illetve hogyan folytatódjon az eljárás annak érdekében, hogy a jogvita az alapjogokban esett sérelem maradéktalan reparálása mellett oldódjon meg.

Ennek az eljárási rendnek megfelelően a polgári és közigazgatási szakágban egy háromtagú bírói tanács elemzi az alkotmánybírói döntésben foglaltakat, és megvizsgálja, hogy az AB megállapításai hogyan illeszthetők, beilleszthetőek-e a peres eljárás rendjébe, illetve milyen további kérdéseket vetnek fel. Mindez megadja a lehetőséget, hogy a Kúria módszeresen és szisztematikusan gyűjtse tapasztalatait a valódi alkotmányjogi panaszok kapcsán formálódó alkotmánybírói gyakorlatot illetően.

A gyakorlatban a polgári peres eljárás hatálya alá tartozó ügyekben gondot jelenthet az is, hogy a törvényi szabályozás következtében jogerős ítélet ellen egyszerre folytatódhat eljárás az Alkotmánybírói bíróságon alkotmányjogi panasz folytán, illetve a Kúrián felülvizsgálati kérelem alapján. Nincs olyan jogszabályi előírás sem a felek, sem az AB számára, amely alapján a Kúria tudomást szerezhetne a párhuzamosan folyó eljárásokról. Ez azzal a negatív következménnyel járhat, hogy a Kúria időközben alkotmányellenesség nyilvánított jogszabály alapján ítélezik, vagy alkotmányellenesnek minősített jogerős ítéletet vizsgál felül.

2.6.4 Kapcsolattartás más intézményekkel

A pr-oaktivitást igénylő egyéb tevékenységek körébe tartozik a más intézményekkel történő kapcsolattartás stratégiájának megalkotása. Erre azért van szükség, hogy a jelenleg már kialakult, részben jogszabályok útján rendezett, részben „szokásjogi” alapon működő kapcsolatok további fejlesztése egységes elvek mentén történjen, és ezáltal hatékonyabbá váljon a Kúria jogegységesítő tevékenysége.

OBH, OBT: Az OBH és a Kúria közötti kapcsolatot törvény szabályozza. E törvény keretei között korrekt szakmai kapcsolat épült ki a két szervezet között. Az OBH szervezeti kapacitása lehetővé teszi olyan programok, projektek végrehajtását, amelyek nem tartoznak szorosan a Kúria ítélkezési feladataihoz (pl. uniós pályázatok támogatása).

A Kúria elnöke hivatalból tagja az OBT-nak, így e testületben is képviselni tudja – az egységes bírói szervezetrendszer érdekeire is tekintettel – a Kúria álláspontját fontosabb kérdésekben, valamint informálódhat a Kúria tevékenységét illető alsóbb fokú bírósági véleményekről.

Alkotmánybírói bíróság: Az AB tágabb értelemben az igazságszolgáltatás részévé vált új hatáskörének gyakorlásával. Ez részben elengedhetlenné teszi a számára a kúriai/bírói gyakorlat ismeretét. Ugyanakkor az alkotmányjogi panasz és az elvi irányítási tevékenységébe tartozó jogegységi határozatok normakontrolljának lehetősége révén a Kúria számára is alkalmazandó joganyaggá kell váljon az Alkotmánybírói bíróság alapjogi jogértelmezése.

Ügyészség: Mivel a büntető igazságszolgáltatásban való részvétel az ügyészség alkotmányos kötelessége, a Kúria Büntető Kollégiuma és a Legfőbb Ügyészség között folyamatos napi munkakapcsolat áll fenn.

Az Ütv. és a Bszi. rendelkezései értelmében a legfőbb ügyész tanácskozási joggal részt

vehet a Kúria teljes ülésén, a joggyakorlat-elemző csoport vizsgálatának elrendelésére irányuló eljárás során a vizsgálat tárgykörére – mások mellett – a legfőbb ügyész is indítványt tehet, végül pedig jogegységi eljárást kell lefolytatni akkor is, ha azt a legfőbb ügyész indítványozza.

Jogszabály nem rendezi a legfőbb ügyész (vagy képviselőjének) részvételét a Kúria Büntető Kollégiumának ülésén. Továbbra is követendő az a gyakorlat, hogy a Büntető Kollégium ülésein – a kollégiumvezető meghívása alapján – a legfőbb ügyész képviselője tanácskozási joggal vegyen részt, és valamennyi szakmai kérdésben kifejtthesse álláspontját jogszabályi felhatalmazás hiányában is.

Ügyvédi Kamara: A legfőbb ügyész helyzetétől eltérően a Kúria és az ügyvédek érdekképviseletét ellátó Magyar Ügyvédi Kamara között jogszabály intézményesített kapcsolatot nem hoz létre. Az ügyvédek képviselőit a Kúria kollégiumi üléseire nem hívják meg (kivéve a Büntető Kollégiumot, amelynek ülésein a kollégiumvezető meghívása alapján a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke esetenként részt vesz), az ügyvédek esetleges észrevételeinek megfontolására ezért nincs lehetőség, másrészt pedig a felmerült szakmai kérdésekről, illetve ezek eldöntésének eredményéről sem értesül közvetlenül az ügyvédi kar. Az ügyvédség megválasztott vezetője – a Magyar Ügyvédi Kamara Elnöke – az OBT ülésein vehet részt tanácskozási joggal jogszabály rendelkezése alapján. Ez a testület nem az ítélezés aktuális kérdéseivel foglalkozik, azaz nem a szakmai együttműködés fóruma.

Egyetemek: A Kúria rendszeres kapcsolat kialakítására törekszik az egyetemek jog- és államtudományi karaival, illetve a jog- és államtudomány képviselőivel. A tudomány képviselői részt vesznek a joggyakorlat-elemző csoportok tevékenységében. A kollégiumvezetők a napirendtől függően a kollégium ülésére esetenként meghívják a tudomány képviselőit. Jelentős elvi kérdésekben szakvélemény adására kérik fel őket.

2.6.5 A Kúria részvétele a jogalkotásban

A Kúriának nincs jogalkotási hatásköre, azonban intézményes módon, illetve közvetlen munkakapcsolat formájában – a maga eszközeivel – hatása lehet a jogalkotás folyamatára.

A Kúria és a jogalkotás kapcsolata kétirányú. Elsődlegesen a rá vonatkozó jogszabályok érintettje, illetve a perek során alkalmazandó törvényi rendelkezések „felhasználója”.

Ugyanakkor esetenként jogalkotásra vonatkozó kezdeményezéssel él, amikor észleli, hogy a megváltozott életviszonyok ezt indokolttá, szükségessé teszik, különösen, ha az adott jogviszony rendezéséhez, a jogegység biztosításához a Kúria rendelkezésére álló eszközök (jogegységi határozat, kollégiumi vélemény stb.) nem elegendőek, illetve nem alkalmasak.

2.6.5.1 A jogszabályok véleményezése

Valamennyi érintett számára kívánatos, hogy a bíróságok – így a Kúria is –, az őket érintő (rájuk vonatkozó, illetve általuk alkalmazott) jogszabályokkal ne a már kihirdetett, illetve hatályba lépett formában találkozzanak először, hanem aktív részesei legyenek a jogszabály-tervezetek egyeztetésének. Ezáltal biztosítható, hogy az adott jogterületen felmerült jogalkalmazói tapasztalatok megfelelően hasznosulhassanak. Ezen túlmenően is segítheti a jövőbeni ítélezést, a megfelelő felkészülést, ha már a jogalkotás folyamatában lehetőség nyílik a jogalkotói szándék megismerésére, esetlegesen – ha szükséges – kedvező irányú „befolyásolására”. Ebben a tekintetben a jogszabályt

előkészítő minisztérium (kormány) és a Kúria között kiépített, automatikusan és jól működő mechanizmusra van (lenne) szükség. A vonatkozó jogszabályok változása nem segíti ennek a kapcsolatrendszernek a kiépítését.

A) A régi Jat. úgy rendelkezett, hogy a törvény, törvényerejű rendelet és kormányrendelet tervezetét – ha az a bíróságok hatáskörét érinti – véleményezésre meg kell küldeni a Legfelsőbb Bíróság elnökének is. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy meghatározott jogszabály-tervezetek esetében a vonatkozó legfelsőbb bírósági véleményt, észrevételeket a kormányzati szerveknek a Legfelsőbb Bírósággal egyeztetniük kellett, és amennyiben vitás kérdés maradt fenn, akkor ezt a kormány-előterjesztésben fel kellett tüntetni, ami számos esetben további egyeztetési folyamatot indukált.

Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a Legfelsőbb Bíróság álláspontja minden esetben érvényesült, azonban a garanciális szabályok ahhoz mindenképpen biztosítékot nyújtottak, hogy a Legfelsőbb Bíróság – esetenként markáns – véleménye nyilvánosságot kapjon.

B) **Az új Jat. már nem nevesíti** a Legfelsőbb Bíróságot, illetve **a Kúriát a jogszabály-előkészítő folyamat részeseként**, a jogszabály-tervezetek véleményezőjeként. Az új Jat. csak azt rögzíti, hogy ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen.

A jogalkotó a korábbiakhoz képest a bíróságok vonatkozásában már nem a Legfelsőbb Bíróságot, illetve a Kúriát jogosítja fel erre a feladatra, hanem a Bszi. értelmében az OBH elnökét, aki a jogszabályok tervezetével kapcsolatban beszerzi és összegzi a bíróságok véleményét, és ezek figyelembevételével véleményezi a bíróságokat érintő jogszabályok tervezetét. Ez azt jelenti, hogy „papíron” **a Kúria véleménye csak egy, a bírósági vélemények között** és az OBH elnökének diszkrecionális joga, hogy a jogszabály-tervezetre vonatkozó vélemény végső tartalmát meghatározza. A törvényalkotó annak ellenére döntött így, hogy a Kúria Alaptörvényben elfoglalt közjogi helyzetében, a joggyakorlat alakításának legfőbb szerveként véleményezi a jogszabály-tervezeteket, illetve joggyakorlatában szerzett tapasztalatai birtokában, tehát szakmai oldalról kezdeményez jogalkotást.

Szükséges ezért annak biztosítása, hogy a Kúria a folyamatban lévő jogalkotásról tudomást szerezhessen és véleményt nyilváníthasson (az OBH-val való vonatkozó együttműködés megfelelő színvonalú). A gyakorlatban számos fontos jogszabálytervezet kúriai véleményezése elmarad, mivel a jogalkotás gyakorta országgyűlési képviselői önálló indítvánnyal indul vagy a jogszabály-tervezet véleményezésére nyitva álló határidő irreálisan rövid. Mire az OBH útján a Kúriához kerül az anyag, a véleményezésre nyitva álló időtartam már eltelt és a bírói gyakorlatot érintő fontos jogszabályok esetében nem várják be a Kúria, illetve az OBH észrevételeit. [Ez történt legutóbb, a Pp. felülvizsgálatra vonatkozó 271. § (2) bekezdésének a 2013. évi LXIX. törvénnyel történt elhibázott módosítása során is.]

2.6.5.2 Részvétel a jogszabályok előkészítésében

Kivételt jelent a fentiekkel szemben a nagy kódexek kodifikációja (Btk., Ptk., Pp.), ahol a Kúria nem csupán véleményezője a jogszabály-tervezeteknek, hanem közvetlen vagy közvetett kormányzati felkérésre az érintett jogterületekkel foglalkozó kúriai bírók jelentős része aktív, megkerülhetetlen résztvevője is a jogalkotási folyamatnak, a törvénytervezetek előkészítésének. Ezek a felkérések azonban *ad hoc* jellegűek, nincsen garancia arra, hogy a Kúria bírái a jövőben is hasonló szerepet tölthetnek majd be ezen a téren.

2.6.5.3 A jogalkotás kezdeményezése

Amennyiben a Kúria úgy látja, hogy egy adott – vitatott – kérdés rendezése a rendelkezésre álló, jogegységesítést szolgáló eszközökkel nem lehetséges, indokolt esetben jogalkotás kezdeményezésére kell, hogy sor kerüljön. A joggyakorlatot elemző csoportok által elkészített összefoglaló vélemény többnyire az erre vonatkozó kezdeményezésre (is) javaslatot tesz.

Ezen a területen sem érvényesül azonban a közvetlenség elve. A Bszi. alapján ugyanis csak az OBH elnöke jogosult arra, hogy jogszabályalkotásra tegyen javaslatot a jogszabályalkotás kezdeményezésére jogosultnál. Ez ugyancsak indokolatlan, mivel a Kúria joggyakorlatában szerzett tapasztalatai birtokában, tehát szakmai oldalról kezdeményez jogalkotást, és ilyen esetben nem merülhet fel az alsóbb fokú bíróságok véleményének kikérése, az esetlegesen divergáló bírósági vélemények összesítésének szükségessége.

■ 3. A HELYZETELEMZÉSBŐL KÖVETKEZŐ SWOT-ANALÍZIS

<p>Erősségek:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● folyamatosan magas szakmai színvonalú tevékenységen és felhalmozott szakmai tapasztalaton alapuló tudásbázis, szakmai elhivatottság; ● hatékony, jól érvényesülő jogegységesítő eszközök rendelkezésre állása; ● nyitottság, képesség és készség az állandó tanulásra; ● egységes testületi megjelenés és felfogás, intenzív külső kommunikáció megjelenése; ● dinamikus bírósági vezetés. 	<p>Gyengeségek:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● az ítélkező tanácsok közötti információáramlás nem kiforrott; ● nincs egységes álláspont a jogegységesítő eszközök alkalmazási feltételeiben; ● nincs kidolgozott rendszere a korábbi döntések szisztematikus „karbantartásának”; ● nem megfelelő intenzitású a kommunikáció az alsóbb fokú bíróságokkal; ● nincs egységes teljesítmény-értékelés.
<p>Lehetőségek:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● megfelelő szakmai kapcsolatok kiépítése más szervekkel; ● vezető szerep a jogfejlesztésben, élő kapcsolat kialakítása a jogtudománnyal; ● az EU kiemelten foglalkozik az igazságszolgáltatási rendszerek hatékonyságával; ● a közfigyelemben rejlő lehetőségek kihasználása; ● új informatikai lehetőségek kiaknázása. 	<p>Veszélyek:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● a jogi környezet gyakori változása; ● jelentős ügyterhelés; ● szakmaiságot nélkülöző elvárások a bíróságon kívülről, bizalmatlanság, külső nyomásgyakorlás; ● a szervezetrendszerből fakadó rugalmatlanság; ● az esetgyűjtemények koordinátlansága; ● a pénzügyi források szűkössége és a gazdálkodásra vonatkozó kööttségek csökkentik a Kúria mozgásterét.

■ 4. A CÉLÁLLAPOT LEÍRÁSA

Általános cél az átlátható, eredményes és hatékony működés biztosítása, különösen a Kúria jogegységesítési tevékenységének területén. Speciális célok: a) a joggyakorlat-elemzés rendszerének kiépítése, b) intenzívebb kapcsolat az alsóbb fokú bíróságokkal, és c) a jogegységesítést elősegítő dokumentumok intenzívebb publikálása.

Erre tekintettel a középtávra szóló tervdokumentum két dimenzióban tűzi ki az elérni kívánt célt. Az első a társadalmi dimenzió: olyan kúriai működést tervez, amelyik képes megfelelni a hatalommegosztás rendjében a bírói hatalomra és az annak élén álló Kúriára váró feladatoknak, valamint a mindennapi ügyek szakszerű és amennyire lehet naprakész intézésén túl a társadalom széles rétegeit, alapvető jogokat és súlyos érdekeket érintő ügyekben megfelelő időben képes a jogegységet biztosítani.

A társadalom bizalmának fenntartását és erősítését ezen túl elsősorban a szélesebb közvéleményt érdeklő ügyek független, hatékony és eredményes eldöntése biztosíthatja. Fontos, hogy a hatékonyság nem elsősorban a döntések tartalmának fogadtatásán keresztül mérhető. A Kúriának nem a gyakran változó közhangulatnak kell megfelelni, hanem a hosszú távú elfogadottságot kell továbbépíteni. Így a legitimitációt sokkal inkább az eljárás átláthatósága, a függetlenség és annak kifelé való közvetítése és megjelenítése, illetve a döntések érthetősége, világos kommunikációja szolgálja.

A másik dimenzió a belső, szakmai szereppel függ össze: az ítélezési tevékenység során felmerülő, bizonytalanságra okot adó, nagy jelentőséggel bíró jogkérdésekben megfelelő időben kell érzéklni a problémát, és az alsóbb szintű bíróságok számára mintaadó módon kell dönteni, majd pedig azt a Kúria ítélező tanácsainak egységesen kell képviselni.

Ez utóbbi cél megvalósulása nem a kúriai bírók szakmai tevékenységét illetően igényel változtatást, hanem a strukturális feltételek vonatkozásában. A koherens ítékezés azt jelenti, hogy a kúriai döntések figyelembe veszik az eddigi gyakorlatból kirajzolódó elvi alapokat, és azokra reflektálva döntenek az újabb esetekben. Az ítékezésnek további előkészítettségét tekintve, stílusában, és az ítéletek szerkezetében is konzisztensnek kell lennie, mivel csak így szolgáltathat megfelelő mintát az alsóbb szintű bíróságok számára. További strukturális feltétel egy olyan rendszer kiépítése, mely képes kellő időben észlelni az alsó fokon felmerülő olyan jogkérdéseket, melyek tipikusan nem jutnak el jogorvoslati úton a Kúriához. Az eredményes és a hatékony működés a jogegységesítés terén ilyen módon biztosítható.

A nemzeti bírósági rendszerek számos területen lényeges szerepet játszanak az uniós jogszabályok érvényesítésében, ezért a Kúria jövőképe sem nélkülözheti az Európai Unió tagállamaiban működő bírósági szervezetek megítélésének egységes mércéjét. Az Európai Bizottság „COM(2013) 160 final” című közleménye azonosítja ezeket az – elsősorban a hatékony működésre vonatkozó – indikátorokat, melyek közül több elem már megjelenik a Kúria jelen stratégiájában.

■ 5. STRATÉGIAI LÉPÉSEK BEAVATKOZÁSI CÉLTERÜLETEK SZERINT

5.1 A Kúria szervezete

A Kúria belső szervezeti felépítése túlnyomó részben törvényileg szabályozott, így ezen a téren a stratégiai tervezésnek az e kereteken belüli működés alapvető kérdéseire kell koncentrálni.

5.1.1 Munkaszervezés

A kúriai munkafolyamatok hatékonyabbá tételének kiindulópontja a megfelelő belső információáramlás megszervezése. Ezen a téren **az elnöki kabinet és a szakmai vezetők közötti, valamint az általános információáramlás erősítése** a középtávú stratégia célja. Emellett kiemelt jelentőségű, hogy a „**horizontális**”, **a kollégiumok közötti kommunikáció** is megfelelően működjön, és a mindhárom testületet érintő szakmai kérdésekről intenzív belső kommunikáció folyjon. Ennek a célnak az elérése érdekében a kollégium hagyományos működési formái mellett a működés újszerű megközelítése válhat szükségessé. Így a kollégiumi ülés hagyományos napirendi pontok szerinti lefolytatása kiegészülhet az egy szakmai kérdésre koncentráló kollégiumi értekezlettel, mely adott esetben szakágak szerint rész-kollégiumi szinten is megtartható. Folytatható és fejleszhető az a gyakorlat is, hogy külső meghívottak részvételével tartják a kollégiumi tanácskozást, melyet így leginkább egyfajta szakmai konferenciához lehetne hasonlítani. Mindezek mellett a kollégiumokat illetően szükséges olyan hatékony ügyrend megalkotása, amely a kollégiumi munkát jobban szabályozottá és ezáltal hatékonyabbá tehetné.

A hatékony munkaszervezés második lépcsőfoka **az ügyviteli fegyelem erősítése**, illetve **az elnöki ügyvitel racionalizálása**, melynek révén plusz erőforrások szabadulhatnak fel mind az igazgatási, mind az érdemi ítélkező funkció ellátására. Ez utóbbi racionális elvégzéséhez hozzájárul, ha a nagy tömegben érkező, hasonló tárgyú ügyekre nézve speciális munkaszervezési és kommunikációs rendet alakítana ki a Kúria. Ugyanezt a célt szolgálná, ha előre rögzített helyettesítési láncok épülnek ki, illetve a többletfeladatokra *ad hoc* csoportok jönnek létre. Mindennek pedig a munkafolyamatba épített ellenőrzés hatékonyabbá tételével kell kiegészülnie (pl. a világosan megfogalmazott elnöki elvárások teljesítésének fokozottabb ellenőrzése).

A stratégia egyik kitűzött célja a Kúria működésének átláthatóbbá tétele. Ezt szervezeti szinten elősegítené egy külföldi minták alapján kidolgozott korrupcióellenes rendszer bevezetése, melynek létrehozása további átgondolást, és a részletek alapos egyeztetését kívánja meg.

5.1.2 Az ítélkező tevékenység szervezeti keretei

Önmagában – **az ítélkezés egyéb feltételeinek és a kialakított munkamódszerek megváltoztatása nélkül** – **az igazgatási jellegű tanácsstruktúra, a tanácsok három vagy ötfős összetétele nem hozhat érdemi különbséget a Kúria ítélkezésében.**

Éppen ezért érdemes figyelemmel lenni a Büntető Kollégium által kialakított gyakorlatra és a Közigazgatási–Munkaügyi Kollégium kezdeményezéséből nyerhető tapasztalatokra,

ahol megkezdték a nagytanácsi szerkezet kiépítését. Az igazgatási jellegű nagytanácsok kialakításakor azonban indokolt figyelembe venni a polgári és gazdasági szakágnak az ügytípusok sokszínűségéből fakadó sajátosságát:

A nagytanácsi szerkezet 2012. október 1. óta a gazdasági szakágban is – a kényszernyugdíjazások folytán – szükségszerűen megvalósult. Az eddigi tapasztalatok szerint működése lényegesen több adminisztratív jellegű, koordinációs feladat elvégzését igényli. Ez abból adódik, hogy az adott ügy tanácselnökének és előadó bírójának kiválasztásánál a tanács referádájába tartozó, egymástól lényegesen eltérő tárgyú, speciális szaktudást igénylő ügyek [pl. csődeljárás, cégeljárás, felszámolás alá került adós vezetője felelőségének megállapítása, deviza-hitelszerződésekből eredő jogvita (fogyasztói kölcsön-szerződés), választottbírói ítélet érvénytelenítése iránti per] elbírálásához a tanács tagjai – értelemszerűen – nem egyforma felkészültséggel és gyakorlattal rendelkeznek. Az adminisztrációs terhet tovább fogja növelni az a körülmény, hogy a nagytanácson belül a csőd, felszámolási és adósságrendezési eljárásokban ítélező tagok, valamint a tanácsjegyzők és a leírók a bevezetésre kerülő elektronikus eljárás szabályai szerint kell, hogy eljárjanak, míg az egyéb ügyekben továbbra is papír alapú marad az ügyintézésük. Másrészt, mivel az elektronikus úton intézendő ügyek száma a nagytanácsra kiadott ügyeknek mintegy egynegyed részét teszi ki és intézésükhöz speciális szakértelemre, külön elektronikus eszközökre is szükség van, nem indokolt, hogy a nagytanács valamennyi tagja részt vegyen ezek intézésében. Szükségszerűen kialakul a nagytanácson belül egy ügyintézői csoport, amire az ügyek bírakra történő kiosztásánál külön figyelemmel kell lenni.

Mindazonáltal ezek a Polgári Kollégiumra jellemző specialitások nem jelentenek megoldhatatlan problémát **a több bírót magában foglaló, érdemi delibérációt lehetővé tevő tanácsi struktúra kialakítása**, valamint **hatékony és időszerű működtetése** során. A Kúria e céljának megvalósításához figyelembe kell venni azon tapasztalatokat, melyek között a már létező nagytanácsok működnek.

A) Az igazgatási egységenként kialakított nagytanácsi működés kollégiumi szintű feltételrendszere:

A nagytanácsi struktúra kiépítését alapvetően befolyásoló tényező az, hogy a kúriai szakágak között a közigazgatási szakág az egyik legszélesebb területen gyakorol felülvizsgálati jogkört, amely tény a specializálódás bizonyos mértékét elkerülhetetlenné teszi. A specializálódás alatt a pénzügyi és az általános közigazgatási ügyek, az általános ügyeken belül pedig az önálló szabályozó szervek által meghozott határozatok és a végrehajtó hatalmi működés egyéb kontrollja közötti különbségtétel értendő. Az európai legfelsőbb bíróságok is ismerik a szakosodás ezen minimumát. A szignálási rend tehát ehhez igazodóan lehet csak automatikus.

A kollégiumi szinten működő azonos típusú ügyeket tárgyaló nagytanácsok abban az esetben képesek megfelelni az időszerűség követelményének és a jogegység megfelelő szintű biztosításának, amennyiben (két vagy három általános referádában eljáró nagytanács esetén) közöttük biztosított a megfelelő, intézményesített információáramlás. Az intézményesített információáramlás garantálhatja, hogy akár az ún. sorozatperekben is megelőzhető, illetve egységesíthető legyen az esetlegesen divergáló kúriai gyakorlat.

Az intézményesített információáramlás részben informatikai megoldásokat, részben pedig konzultatív eszközöket feltételez:

- a felülvizsgálati kérelmeket beérkezésüktől kezdődően ún. adatlap kíséri, amely az ügy legfontosabb ismérveit is tartalmazza (a jogegység előmozdítása érdekében tartalmaznia kell az azonos tárgyban hozott korábbi precedenseket is);

- a nagytanácsok elnökei „rálátanak” a lajstromban arra, hogy a rendszer milyen típusú ügyeket szignált ki más nagytanácsokhoz;
- rendszeressé kell tenni a nagytanácsok tanácselnökeinek konzultációját, amelynek feladata alapvetően a folyamatba épített monitoring eredményének a joggyakorlat egységesítése érdekében történő kiértékelése.

B) A nagytanácsi struktúra „belső” feltételrendszere:

A nagytanács nem a Pp. szerinti öttagú ítélkező tanács felállításának lehetőségét jelenti. A nagytanács részben igazgatási fórum, mivel a nagytanács kinevezett elnöke ellátja a tanács működésével összefüggő igazgatási, adminisztratív feladatokat. Részben pedig az ítélkezést előkészítő szakmai fórum.

A nagytanács összetételét tekintve két tanácselnökből és legalább három előadó bíróból áll. A „továbbszignálás” mellett a működés egyik legfontosabb eleme az, hogy a nagytanács elnöke saját ítélkező tevékenysége mellett rálátással bír a saját tanácsában folytatott tevékenységre és a más nagytanácsokban folyó ítélkezésre is. Ennyiben szerepe fontos lehet a kúriai joggyakorlat egységesítésében is.

Emellett a nagytanács eljárhat a Pp. szerinti öttagú ítélkező tanácsként is, de a két tanácselnök és a három előadó bíró – előre rendezett ügyrendi szabályok szerint – a Pp. által főszabályként megtartott háromtagú tanácsban ítélkezik. Ez a megoldás megteremti annak a lehetőségét, hogy a nagytanácson belül kialakított különböző összetételű – három- és öttagú – ítélkező tanácsok az egy-egy jogkérdésben kialakított gyakorlatot folyamatosan ütköztessék új szempontokkal. **Az állandóság mellett a változó összetételű három, esetenként öttagú tanács dinamikát vihet az azonos vagy hasonló jogkérdéseket feszegető felülvizsgálati kérelmek megítélésbe.**

A nagytanács statisztikailag hatékony működése a tanácselnök igazgatási vezetői jogosítványain, illetve koordináló hatáskörén múlik. A nagytanács szakmailag hatékony működése pedig képes kiküszöbölni a joggyakorlat hosszú távú rögződését, személyhez kötöttségét.

A nagytanácsi működés jelenleg nem teljes körűen jellemző a Kúriára, és a közigazgatási szakágban történő felállítása óta még viszonylag rövidebb idő telt el, azonban középtávon érdemes lesz összegyűjteni és feldolgozni a működés tapasztalatait. Amennyiben középtávon e szerkezet sikeres lesz, az példaadó lehet a Kúria működésére nézve.

C) Az ítélkező tevékenységet segítő team:

A színvonalas és időszerű ítélkezés megkívánja, hogy az igazgatási tanácsokat a döntések előkészítésében megfelelő számú és képzettségű igazságügyi alkalmazott segítsen.

5.2 Személyzeti kérdések

5.2.1 A bírók helyzete a Kúrián

A Kúria magas színvonalú és időszerű működésének záloga a kiválasztási rendszer meritokratikus, érdemalapú működtetése, valamint a kúriai bírók előmenetelésének ösztönzése. Ebben kiemelt szerepe lehet a Kúriára pályázó bíró testületi (kollégiumi) megítélésének, és az ésszerűen részletes pályázati kiírásnak, mely előnyként jelöli meg az adott bírói poszttal szemben megfogalmazható elvárásokat (például egy bizonyos területen bírói vagy más jogi munkakörben megszerzett gyakorlatot). A szakmai fejlődés

záloga lehet a tudományos munka ösztönzése, támogatása (pl. munkaidő-kedvezmény, alkotói szabadság lehetősége).

A kiválasztási szisztéma mellett az is nagy jelentőséggel bír, hogy **a Kúria vezetésének pontos képe legyen – az egyes bírágig lebontva – az ügyterhelésről**. Amennyiben módszertanilag megvalósítható, az OBH-n működő munkateher-méréssel foglalkozó munkacsoport által kidolgozott szempontrendszer adaptálása megvizsgálandó és megfontolandó az elkövetkező években. A mérési rendszernek természetesen ki kell egészülnie egy adekvát és objektív teljesítmény-értékelési rendszerrel.

A Kúria létszámfejlesztését illetően átgondolandó, hogy az utóbbi öt év tendenciái és a várható eljárési törvényi változások alapján – az ügyek elintézésének gyorsítása céljából – mely szakágra kell a rendelkezésre álló forrásokat koncentrálni, illetve – ahol lehetséges – megteremthető a szakágak közötti átjárás lehetősége.

5.2.2 Az igazságügyi alkalmazottak helyzete a Kúrián

Az igazságügyi alkalmazottak vonatkozásában középtávú stratégia egyik célja egy olyan szabályzat megalkotása, amely az OBH stratégiájához illeszkedve egyértelművé teszi az egyes igazságügyi alkalmazotti minőségekhez és végzettségekhez rendelt munkaköri feladatokat. Felül kell vizsgálni azt a gyakorlatot, amely az iskola elvégzését követően automatikussá tette az ilyen munkakörbe történő kinevezést attól függetlenül, hogy valójában a kinevezéshez szükséges végzettséggel rendelkező dolgozó milyen feladatokat végzett. Az 56/2008. (III.26.) Korm. rendelet határozza meg a bírósági ügyintézők által ellátható egyes feladatokat. A polgári, a gazdasági, a közigazgatási és a munkaügyi peres, valamint nemperes eljárásban ezek első fokon ellátható feladatok. Mindezek figyelembevételével szükséges kialakítani a bírósági ügyintézők által ellátandó feladatok körét.

Az 5.10.1. pontban írt **érdemi döntés-előkészítő tevékenységbe be kell vonni a titkárokat és a tanácsjegyzőket**, ezzel összefüggésben meg kell teremteni a színvonalas nyelvismeret és szakmai tudás birtokában kifejtett munkavégzés feltételeit is. Ezen elvárásokra tekintettel ki kell dolgozni a Kúrián hosszú idő óta tanácsjegyzői feladatot ellátó, titkári besorolásban lévő igazságügyi alkalmazottak szakmai előmeneteli rendszerét.

Szükséges továbbá az ügyfélkapcsolatokban érintett igazságügyi alkalmazottak kommunikációs képzése is.

5.3 Infrastrukturális, gazdálkodási és pénzügyi célok

5.3.1 A működés tárgyi és pénzügyi feltételei

Az épület és a működés biztonságának fokozása azt igényelné, hogy a kiemelt társadalmi és médiafigyelmet kapott, valamint a legsúlyosabb ügyek tárgyalásához egységes biztonsági forgatókönyv kerüljön kidolgozásra, amely részletesen tartalmazza a szokásos ügymenettől eltérő biztonsági intézkedéseket (pl. a Kúria épületét környező utcaszakszok teljes lezárása a tárgyalási napokon, előzetes regisztráció), amely esetleg biztonsági szinteket és kategóriákat is megállapítana.

A konkrét intézkedések szintjén megfontolandó a hátsó kapun történő beléptetés az épületbe. A tárgyalók, irodák onnan ugyanúgy megközelíthetőek, tehát az ügyfélmozgás, annak követhetősége nem változna. Rendelkezésre áll a mozgáskorlátozott lépcsőt-kivál-

tó lift is. Mindez további rendészeti álláshelyeket, a hátsó kapuhoz recepció-kiépítését veti fel, amihez pénzügyi fedezetet kell rendelni.

Az utóbbi évek nyári hőmérsékletére tekintettel – középtávon – szükségesnek mutatkozik a tárgyalótermek és a dolgozósobák klimatizálásának megoldása. További, a tárgyalótermeknél kisebb méretű tanácstermek kialakítása válthatná ki a jelenleg a bírói dolgozóknál folyó tárgyaláson kívüli ítélkezést.

A Kúria, mint a bírósági szervezetrendszer csúcán elhelyezkedő, legfőbb igazságszolgáltató, ítélkező szerv, költségvetési biztonsága kiemelt jelentőségű. Mivel ezt elsősorban külső pénzügyi, gazdasági tényezők határozzák meg, és végső fokon ezekre a körülményekre vezethető vissza, mint stratégiai célkitűzés csak áttételesen építhető be, de elengedhetetlenül szükséges. A jelenlegi kiszámíthatatlan pénzügyi tervezés, ami a költségvetés dologi előirányzatának alulfinanszírozásából adódik (70%), nem csak a stratégiai terv megvalósulását, hanem az egész intézményi működését illetően is kockázati tényező. Továbbá az intézményi beruházásokra és felújításra évek óta minimális összegben rendelkezésre álló forrás (2,5 millió Ft) szintén kockázatot jelent. Hosszabb távon megoldást kell keresni arra, hogy elkerülhető legyen a személyi jellegű juttatások terhére történő működési finanszírozás. Ezek **a bizonytalansági tényezők megrendíthetik a bírói ítélkezés színvonalas működését, a Kúria, mint intézmény eredményességét** és a társadalmi közbizalom mértékét is, ezért ezen kockázati elemeket a stratégiai tervezés nem hagyhatja szó nélkül, még akkor sem, ha ezek külső hatások következtében jönnek létre.

A Kúriának feladata, hogy a stratégiában jelzett személyi és dologi fejlesztési törekvéseinek forrásigényét – a kellő megalapozással együtt – jelezze és érvényesítse a költségvetés tervezésekor. Mindez szoros együttműködést igényel az OBH-val mind az egyes éves költségvetések előkészítésekor, mind a vonatkozó szabályzatok megalkotása során.

A Kúria céljai megvalósítása érdekében saját hatáskörében takarékoskodásra ösztönző rendszer kialakítását kezdte meg, melynek folytatása és továbbfejlesztése szükséges. Szintén fontos, hogy az OBH-val együttműködve aktívabb európai uniós pályázati tevékenységet fejtsen ki.

5.3.2 Informatika

A jelen stratégia informatikai részét illetően a legfontosabb a jogegységet biztosító munka informatikai támogatása, azon eszközök felderítése, amelyekkel ez a munka a leghatékonyabban támogatható. Célszerű lenne felmérést végezni arra vonatkozólag, hogy jelenlegi informatikai rendszereink mennyire hatékonyan támogatják a Kúria dolgozóinak munkáját, és hol, milyen lépésekkel lehetne a hatékonyságban további javulást elérni (pl. a távoli munkavégzés szélesebb körű támogatása, intranetes hibabejelentés kialakítása, az új központi intranetes alkalmazásokban rejlő lehetőségek kiaknázása).

További cél az elektronikus ügyintézés kiterjesztése a Kúriára. Jelenleg az „Ügyfélkapcsolatok elektronizálása az egyes bírósági eljárásokban” című OBH projekt keretében került bevezetésre a bíróságokon az elektronikus ügyintézés lehetősége, mely egyelőre nem terjed ki a Kúriára és az ítéletablákra. Amennyiben lehetőség lenne az elektronikus ügyintézés bevezetését illetően saját szakvéleménnyel befolyásolni a bevezetendő rendszert, úgy célszerű lenne szem előtt tartani, hogy lehetőség szerint **egy rendszert kelle-ne bevezetni, amely lehetővé tenné az összes ügyben az elektronikus ügyintézését.**

Az elektronikus ügyintézés segíti egyebekben az Országos Bírósági Hivatal „Civil szervezetek bejegyzésének és nyilvántartásának, valamint a csőd- és felszámolási eljárások modernizációjának” megnevezésű, EKOP-1.1.5-2008-0001. azonosító jelű, kiemelt projektje, amely a Kúriát is érinti, és amelynek megvalósítása a befejezéséhez közeleg.

Amennyiben sor kerül új országos informatikai stratégia kidolgozására, úgy fontos lenne lefektetni az országos rendszerek üzemeltetésének, továbbfejlesztésének alapelveit, pontosan tisztázni a helyi és központi informatikai szervezet szerepét és feladatkörét, és megfelelő eszközbeszerzési stratégiát kidolgozni.

A megvalósítandó informatikai biztonság szintjére vonatkozóan elvi álláspont megfogalmazása lenne szükséges. Az informatikai rendszerek továbbfejlesztése szempontjából fontos kérdés az, hogy a Kúria informatikai rendszere hogyan illeszkedik a bíróságok országos rendszerébe, illetve, hogy milyen informatikai biztonsági szintet vár el az országos informatikai rendszertől. Ezen elvek megfogalmazása jelentősen meghatározza az informatikai rendszerek további fejlesztését.

5.4 Közkapcsolatok, nemzetközi kapcsolatok

5.4.1 A Kúria közkapcsolatai

Noha a 2012. év elején elkészült kommunikációs stratégia részeként külön dokumentum adott iránymutatást a belső kommunikáció kialakítására, bevezetésére és fejlesztésére, **az intézményen belüli információáramlás továbbra is fejlesztésre szorul**. Tovább kell dolgozni a Kúria **egyértelmű média arculatának** kialakításán, egységes megjelenítésén, és azon, hogy a Kúria, mint végső fórum ítélező tevékenysége, illetve egy-egy jelentősebb ügyben meghozott döntése **megfelelő média előkészítettség** mellett jelenjen meg a nyilvánosság előtt.

Az alsó fokú bíróságok és a Kúria közti kapcsolatok fejlesztésének érdekében továbbra is rendszeresen részt kell venni az OBH által szervezett szóvivőképzéseken, szakmai konzultációkon. Ezek jó alkalmat kínálnak az összes törvényszék sajtószolgálati kommunikációs tapasztalatainak megismerésére, és az együttműködési lehetőségek felmérésére.

A Sajtótitkárság napi rendszerességgel szemlézi az írott és az elektronikus sajtót, de a szemlézés fejlesztése, professzionalizálása célszerű lenne (a Kúria pénzügyi lehetőségeinek függvényében akár megfontolandó lehet egy médiafigyelő cég megbízása a Kúriára került ügyek média reakcióinak tematizált összegyűjtésére). Már a közeli jövőben is megfontolandó a Kúria bekapcsolódása a „bírói tudósítók” képzésébe, hogy azok az igazságszolgáltatásban használt nyelvezet, és a jogi fogalmak pontos ismeretével rendelkezzenek.

Fontos stratégiai cél lehet továbbá a Kúria működésének megismertetése külföldi érdeklődőkkel is, amely külön felkészülést feltételez, és megfelelő szakmai anyagok összeállítását, valamint idegen nyelvű elérhetőség biztosítását is igényli (elsődlegesen angol, német és francia nyelven).

5.4.2 A Kúria nemzetközi kapcsolatai

A nemzeti legfelsőbb bírósági fórumok közötti, valamint a nemzetközi bírói fórumokkal folytatott nemzetközi együttműködésben a Kúria aktívan kíván részt venni, ezek koordinálásában meghatározó tényezőként kíván fellépni.

Áttekinti a szomszédos országok legfelsőbb bíróságaival folytatott nemzetközi együttműködést és arra törekszik, hogy a korábnál magasabb szinten és színvonalon, szorosabb, az intézményi megoldások mellett az ítélezési gyakorlatok megismerésére is kiterjedő kapcsolatokat alakítson ki ezekkel a társintézményekkel.

5.5 A jogegységesítés általános kérdései

A jogegységesítés stratégiai kérdése, hogy miként határozza meg a Kúria a törvényben nevesített jogegységesítő eszközök egymáshoz való viszonyát. Az alábbiakban a stratégia a „hagyományos” eszközökkel foglalkozik, míg a következő fejezet szól a Kúria gyakorlatában eddig nem szereplő instrumentumról, a joggyakorlat-elemzésről. Ezen eszközök helyének keresésekor összetett szempontrendszerrel kell érvényesíteni, melynek kulcsfogalmai: a **hatékonyság, az időszerűség, az igazodás a Kúria más törvényi kötelezettségeihez**, és végül, de nem utolsónak sorban a **bírói függetlenség** tiszteletben tartása.

Hatékonyság alatt az értendő, hogy a vizsgált jogegységesítő eszköz mennyire képes közvetlenül érvényesülni, direkt módon beépülni az alsóbb fokú bírói döntésbe. Az időszerűség azt az időtartamot jelöli, amely ahhoz szükséges, hogy az alkalmazott eszköz valóban kifejtsen hatását a joggyakorlat egészére. Szempont az is, hogy az alkalmazott eszköz mennyiben illeszkedik a felülvizsgálat, mint rendkívüli jogorvoslat keretei közé, végül pedig mennyiben korlátozza az alsóbb fokú bírók döntéshozatali függetlenségét.

Az elvi bírósági határozat és az elvi bírósági döntés olyan eseti bírósági határozatok, amelyek kiemelkedő jelentőségük, illetve elvi tartalmuk folytán válnak hangsúlyossá. A versengő eseti döntések összegyűjtése, az azok közül történő választás – transzparens eljárési szabályok között, a kiválasztás objektív szempontokon alapuló eldöntése esetén –, valamint az elvi közzétételi tanács (esetleg rotációs rendszerben biztosított) összetétele a garancia arra, hogy valóban a vezető, iránymutató jogesetek kerüljenek felszínre, amelyek képesek az alsóbb fokú bíróságok divergáló jogértelmezése számára irányt szabni. Időben gyors, mivel a szervezetrendszeren végigfutó párhuzamos ügyekben az eltérő döntések – megfelelő monitoring esetén – egyértelműen azonosíthatóak.

A közzétett elvi bírósági határozat és elvi bírósági döntés – az elvégzett felmérések szerint – **hatékony, a bírói jogértelmezést közvetlenül befolyásoló jogegységesítő eszköz.** Az elvi közzétételi tanács jelentőségét növelheti az is, hogy kiegyensúlyozott gyakorlatával, időszerűségével, gyorsaságával megelőzheti a bonyolultabb jogegységi eljárás lefolytatását.

Az elvi bírósági határozat és az elvi bírósági döntés **szisztematikus alkalmazása** a nem precedensbíróisággként működő felülvizsgálati bíróság egyik **leghatékonyabb és a bírói függetlenséget legkevésbé korlátozó eszköze**: az egységes bírói gyakorlat normái az eseti döntésekben kristályosodnak ki.

A jogegységi határozatnak direkt és ezért leginkább hatékony érvényesülést biztosít kötelező és általános jellege, amely hatás a hivatalos lapban történő közzétételével azonnal beáll. Felmérések visszaigazolják ennek hatékonyságát, amely meghatározott esetekben egyértelmű megoldást kínál az értelmezési hierarchiában alsóbb fokon ítélező bírók számára.

A jogegységi határozat a Kúria joggyakorlat-egységesítő eszköztárában – alaptörvényi rangra emelt - legerősebb eszköz, amelyet éppen ezért célszerű **ultima ratio**-ként alkalmazni.

A kollégiumi véleményt a Bszi. rendkívül sommásan említi csupán (2.5.1.2), és megjegyzendő az is, hogy a Kúria által saját működésére vonatkozóan megalkotott ún. *intern* normák egyike sem (SzMSz, KÜSz) tartalmaz szabályokat arra nézve, hogy a kollégiumi véleményt milyen feltételekkel és eljárási rendben alkotja meg egy kollégium, illetve mi a jogi karaktere ezen intézményeknek. Ezért a gyakorlatban a kollégiumi vélemény tartalma nem kötelező sem a kúriai, sem pedig az alsóbb fokon ítélező bírókra.

A kollégiumi véleménnyel történő iránymutatást azonban a gyakorlatban játszott szerepére tekintettel a jövőben is szükséges lesz alkalmazni. Az alsóbb szintű bíróságok jelentős mértékben támaszkodnak erre a jogalkalmazást orientáló eszközre, amely gyakorta teszi könnyebben alkalmazhatóvá a sokszor rendkívül absztrakt jogszabályi rendelkezéseket.

A stratégiának abban a kérdésben van mozgástere, hogy meghatározza, illetve körülírja, milyen esetben célszerű és ésszerű kollégiumi véleményt alkotni. Elvi élel kijelenthető, hogy **a kollégiumi vélemény nem használható a jogszabály „hézagainak”, hiányosságainak orvoslására, pótlására.** Ez a gyakorlat nem felel meg a hatalmi ágak megosztása elvének, amely szerint a jogalkotási problémákat a jogalkotónak kell megoldania. A jövőben ezért kerülendő, hogy frissen hatályba lépett jogszabályokhoz „quasi kommentárként” kollégiumi vélemény kerüljön megalkotásra.

A kollégiumi véleményeknek abban lehet szerepe, hogy egy kérdéskört komplex módon megközelítve, akár a gyakorlatban még fel nem merült szegmensre is kiterjedően adjon értelmezési jellegű iránymutatást. Ez a fajta „előzetes döntéshozatali eljárás”-jelleg nem ismeretlen más európai jogrendszerekben és a jelenlegi magyar jogszabályi keretek is lehetővé teszik ennek alkalmazását.

Szintén legitim megoldás, hogy ha a kollégiumi vélemény **a már kiformalódott esetjog esszenciáját tartalmazza egy-egy jogintézmény vonatkozásában.** Így az alsóbb fokú bíróságok könnyebben tájékozódhatnak egy adott jogintézménnyel kapcsolatos kúriai állásponttól, a gyakorlat állásáról.

Az újonnan felmerülő konkrét jogalkalmazási problémák megoldásának adekvát eszköze a már említett elvi bírósági határozat és az elvi bírósági döntés közzététele, illetve ha ezek sem biztosítják megfelelően az egységes jogalkalmazást, akkor jogegységi határozat meghozatala válhat szükségessé.

Általánosságban elmondható, hogy célszerű lehet a jogegységesítő eszközök jogi karakterét, az alkalmazás feltételrendszerét, eljárási rendjét belső szabályzatban lefektetni, illetve kiegészíteni, karban tartani, és szintén megfontolandó, hogy szabályozott módon **időről-időre sor kerüljön a joggyakorlat egysége érdekében alkalmazott eszközök hatékonyságának, aktualitásának felülvizsgálatára.**

Az Ütv.-ben szereplő új eszköz a legfőbb ügyész jogi álláspontjának kikérése. Amennyiben a legfőbb ügyész azt körültekintően, a kúriai gyakorlatot összefoglalóan bemutató, akár nemzetközi összehasonlításokon alapulva teszi meg, olyan „kontrollvélemény”, viszonyítási alap lehet a kúriai ítélezésben, amely az ítéletet elvi értelemben megalapozottabbá, a joggyakorlat egységesítésére alkalmasabbá teheti.

A stratégia-alkotás során feltárt egyéb, a jogegységesítéssel összefüggésbe hozható, ám informális módszerekkel (2.5.1.3 pont alatt) kapcsolatban elvi élel kijelenthető, hogy ezek a jogegységesítés nevesített eszközeinek előkészítését szolgálhatják, önmagukban nem alkalmasak jogegységi funkció ellátására.

Egyfelől azért nem, mert hiányzik folyamatuknak és a résztvevők körének garanciális jellegű szabályozása, ezért nem biztosított, hogy az így kiadott állásfoglalások a Kúria valódi álláspontját tükrözik. Másfelől, az egységes joggyakorlat kialakítása elsősorban nem a Kúria vagy a bíróságok „önérdeke”, hanem az állampolgárok, illetve más személyek, szervezetek életének és működésének kiszámíthatóvá tételét szolgálja. A törvényben nem nevesített informális eszközök esetében azonban nincsen arra biztosíték, hogy a megfelelő csatornákon keresztül eljutnak az érintett jogalanyokhoz, így az ő vonatkozásukban nem érhetik el céljukat. Kivételt jelentenek ebből a szempontból a KD-ben közzétett EBH-nak vagy EBD-nek nem minősülő eseti döntések, valamint a bíróságok honlapjára feltöltött anonim határozatok, melyek nyilvánosan hozzáférhetőek a „jogkereső közönség” számára.

Az anonim határozatok esetében további **megoldandó feladat egy olyan rendszer, illetve egy olyan szervezeti egység létrehozása, amely szervezett keretek között, szakszerűen végzi az anonimizálás feladatát.**

A Bszi. eszközei azonban csak abban az esetben képesek átvenni az informális eszközök helyét a joggyakorlat egységesítésében, amennyiben jelentősebb többletmunka nélkül elérhetőek az alsóbb fokú bíróságok számára, képesek reagálni a felvetődő kérdésekre, időben tudnak válaszokat adni és a kapott válaszok nem megoldják a vitás kérdéseket, hanem alternatívákat kínálnak az alsóbb fokú bírók számára.

5.6 A joggyakorlat-elemzés rendszerének kiépítése

5.6.1 Általános irányvonalak

A joggyakorlat-elemző csoportok felállítása módot ad arra, hogy a Kúria olyan jogterületeken, illetve a joggyakorlatnak olyan szegmensében is vizsgálódhasson, amelyek más csatornákon keresztül eddig nem kerültek a látókörébe. Ilyenek lehetnek a bíróságok diszkrecionális döntési jogköreit érintő elemzések (pl. a büntetéskiszabás vagy a kártérítési összegek mértékének kérdése, a bírságkiszabás bírósági felülvizsgálata), vagy egy-egy jogintézmény érvényesülésének teljes körű feltérképezése. Az intézmény rugalmasságánál fogva alkalmas arra is, hogy mind a három kollégiumot érintő vizsgálatot folytasson le (pl. alapjogi ítélkezés, bizonyos eljárásjogi kérdések).

Erre a jellegre tekintettel a joggyakorlat-elemzésnek nem elsődleges célja, hogy közvetlenül és konkrét esetek eldöntésében orientálja a jogalkalmazókat. **A nagy tömegű lezárt ügy elemzésének következtében inkább az lehet a szerepe, hogy empirikus alátámasztást nyújtson a jogegységesítéshez, az objektív teleologikus jogértelmezéshez, vagy akár a jogalkotás kezdeményezéséhez.** Képes megkönnyíteni az EBH-ként, és főleg EBD-ként közzéteendő esetek szisztematikus kiválasztását, és hivatkozási támpontját adhatja egy-egy kollégiumi vélemény kialakításának. Ez utóbbi szerepet maga a Bszi. is támogatja azzal, hogy előírja az összefoglaló vélemény kollégiumi megtárgyalását és értékelését. A joggyakorlat-elemzés eredménye továbbá jogegységi eljárás kezdeményezését indukálhatja az arra jogosultak részéről, vagy a Bszi. hatályos szabályai értelmében a Kúria elnöke jogalkotás kezdeményezése érdekében az OBH elnökéhez fordulhat.

Másfelől azzal, hogy egy-egy vizsgált jogterületen világossá teszi azokat az elvi és értékbeli alapokat, melyekre a gyakorlatnak támaszkodnia kellene, **elősegítheti az ítélkezés színvonalának emelését.** A klasszikus alkotmányos és szakjogági értékek, célok védelme és érvényesítése minden bíró feladata, de ezek a mindennapos gyakorlatban nem mindig kristályosodnak ki. A joggyakorlat-elemző csoportok esetében azonban ezen értékek és célok képezik a kiindulási alapot.

Mindennek elengedhetetlen feltétele, hogy a Kúria vezető szerepének megtartásával a csoportok összetétele és munkamódszere tekintetében legyen bizonyos rugalmasság. Ezzel szemben viszont az összefoglaló vélemények tegyék egyértelművé a vizsgált téma megközelítésének jellegét, a levont következtetések céljait, és struktúrájukat illetően, amennyire lehet, egységes szerkezetet kövessenek.

Erre tekintettel a Kúria joggyakorlat-elemzésre vonatkozó szabályzatainak átvizsgálása, és ha kell módosítása szükséges, illetve fontos e rendelkezések következetes érvényesítése a csoportok munkájában és az összefoglaló jelentések készítésekor.

Az eddigi tapasztalatokra tekintettel szükséges továbbá megoldani azt is, hogy az elem-

ző csoportok adminisztratív terhei ne a csoportvezetőre, illetve a munkában résztvevő kúriai bírókra rakódjanak.

5.6.2 Célkitűzések a joggyakorlat-elemzés terén

A joggyakorlat-elemzésre vonatkozó stratégiai elképzelések tézisszerűen az alábbiak:

- a) a vizsgálatnak a joggyakorlat számára jelentős kérdést kell érinteni;
- b) a vizsgálati tárgy meghatározásakor figyelemmel kell lenni az alsóbb fokú bíróságok, és külső szervezetek (ügyészség, ügyvédi kamara) felől érkező jelzésekre;
- c) előnyben kell részesíteni azokat a vizsgálati tárgyakat, amelyek eljárási úton tipikusan nem kerülnek a Kúria látókörébe (pl. bírói döntések diszkrecionális jogkörben);
- d) a vizsgálat tárgya határozza meg a résztvevő (bíróági és „külsős” – akár nem is jogász végzettségű) szakemberek arányát;
- e) törekedni kell arra, hogy a bíróságok felé (informáló és orientáló) tájékoztatás szülessen az országos helyzetről; a Kúria felé a felmerült jogértelmezési kérdések megfogalmazása, napirendre vétele megtörténjen; és ha szükséges, szülessen javaslat a jogalkotás felé;
- f) a problémák feltárásán túl a csoportnak javaslatot kell tenni az egyes rész-kérdések – egységes elvek szerinti, a jogtudomány álláspontját is feldolgozó – megoldására;
- g) a szabályzatnak rögzíteni kell a lebonyolítási rendet, és elő kell írnia az összefoglaló vélemény egységes szerkezeti kialakításának elveit;
- h) az összefoglaló jelentés lényegét tartalmazó kommunikéknak, amennyire a vizsgálat tárgya ezt engedi, a közvélemény számára is érthetőnek kell lenni;
- i) meg kell teremteni az elkészült jelentés megállapításaira történő érdemi reflexió lehetőségét az alsóbb fokú bíróságok részéről (visszacsatolás).

5.7 Intenzívebb kapcsolat az alsóbb fokú bíróságokkal

Az alsóbb fokú bíróságokkal való intenzívebb kapcsolattartás legfőbb célja a jogegységesítés időszerűségének és a hatékonyságának biztosítása: meg kell teremteni annak részletes, kidolgozott és számon kérhető módját, hogy az alsóbb fokú bíróságok jelentős súlyú jogi kérdéseket tárgyaló határozatai időben a Kúria látókörébe kerüljenek, és a Kúria meg tudja tenni a szükséges lépéseket.

A helyzetelemzésből következően **a kapcsolattartás legjelentősebb fóruma a „mezoszinten” összehívott kollégiumi értekezlet**, melyen részt vesznek a felsőbb szintű bíróságok képviselői is (Kúria, ítélőtábla képviselője, szükség esetén a regionális kollégiumvezető). A kapcsolattartás egyéb fórumainak kiépítése is felmerülhet.

Szükséges az alsóbb fokú bíróságok intenzívebb közreműködése is abban, hogy az eltérő jogértelmezésből eredő nehézségek a Kúria tudomására jussanak. **A kollégiumvezetők szerepe ebben kiemelkedő lehet**, hiszen a bírók elsősorban rajtuk keresztül kerülnek kapcsolatba a felsőbb ítélkező fórummal. A törvényszéki kollégiumvezetők jelzése alapján van lehetőség egy-egy vitás jogalkalmazási kérdés megtárgyalására a Kúria bíráinak részvételével.

A hatékonyságot segítheti, ha a kollégiumvezető a kollégiumi értekezletet azon bírák számára hívja össze, akik az ügyelosztási rend alapján érintettjei az adott problémának.

Középtávon felmerülhet olyan **monitoring szervezet kiépítése**, amely a Kúria elnökét támogatja a jogegységesítésben betöltött törvényi szerepéből fakadó feladatai ellátásában. Sor kerülhet a Kúrián **az alsóbb fokú bíróságokkal kapcsolatot tartó személyek kijelölése**, és ezt követően a kapcsolattartás – tág keretek között történő – intézményesítése is, mivel a tapasztalatok azt mutatják, hogy a személyes kapcsolatok fenntartása egy-egy ítélőtáblával vagy törvényszékekkel igen hasznos a bírósági szintek közötti információáramlásban.

E tekintetben elképzelhető olyan megoldás is, amely a joggyakorlat elemzését, illetve az alsóbb fokú bíróságok fontos döntéseinek kiemelését nem csupán a bírói szervezeten belülre telepíti, hanem igénybe veszi **a jogtudomány képviselőinek tevékenységét** is. Az európai példák mutatják az olyan vegyes, bírókból és a jogtudomány képviselőiből álló testület hasznosságát, amely szükség esetén jogegységi eljárást is kezdeményezhet. A hatályos szabályozás értelmében egy ilyen testület felállítása tanácsadói szerepkörben is megfontolandó lehet.

Segíthetné az információáramlást, ha a Kúria évente közzétenné a joggyakorlat egységesítése érdekében az alsóbb fokú bíróságokkal folytatott párbeszéd adatait.

5.8 A jogegységesítést elősegítő dokumentumok intenzívebb publikálása

A KD című kiadványnak a jövőben is meghatározó és vezető szerepet kell játszani a joggyakorlat egységesítésében. Ezért a hatékonyságot az szolgálja, ha a KD-ben megjelenő határozatok szerkesztésénél fokozottan érvényesülnek a Kúria elnöke, mint a szerkesztőbizottság elnöke által kiadott szerkesztési elvek, ajánlások. **Csak az egyértelmű, pontos, ugyanakkor lényegre törő szerkesztés mellett várható, hogy a kiadványt a jogász társadalom haszonnal forgassa.** A stratégia ezen a területen annyit rögzíthet, hogy a szerkesztési elvek megvalósulását – főként a kezdeti időszakban – fokozottan kell ellenőrizni.

Egyebekben a szerkesztőbizottság 2013. január 1-jéig visszamenőleg, illetve a jövőre nézve folyamatosan megküldi a kiadónak a KD című folyóiratban megjelent döntések eredeti, teljes – ugyanakkor anonimizált – szövegét. Ez a megoldás a garanciája annak, hogy a folyóiratban, és a webes kiegészítőben megjelenő valamennyi közzétett határozatot az előfizetők teljes terjedelemben tanulmányozhassák. Ez jóval szélesebb körben teszi lehetővé a kúriai határozatok teljes szövegének elérését a jogkereső közönség számára, mint az Anonimizált Határozatok Gyűjteménye, lévén hogy a folyóiratban viszonylag nagy számban fordulnak elő hatályon kívül helyezéssel és új eljárás elrendelésével végződő esetek, amelyeket illetően a Kúriának nincs törvényben írt anonimizálási kötelessége.

A Kúria célirányos jogegységesítő tevékenységének fejlesztése érdekében a jövőben kiadható lenne több olyan szakáganként tematizált esetgyűjtemény, amely a Kúria elvi jelentőségű döntéseit egyben jeleníti meg. Ez a jogalkalmazók részéről könnyen kezelhető és meghivatkozható lenne. Jó példája ennek a megoldásnak a Büntetőjogi Döntvénytár 1979-2007; mely azonban – noha szerzői egy kivétellel kúriai bírók – nem kúriai publikáció, hanem üzleti kiadvány, így nem feltétlenül elérhető valamennyi bírósági számára.

A Kúriának fel kell továbbá készülni a nagy anyagi jogi kódexek (Btk., Ptk.) hatályba lépésére, illetve megkezdődött az eljárási törvények újrakodifikálása is. Ebből fakadóan a jogegységesítés egyik alapvető követelménye, hogy az egyes **kollégiumok kezdjék meg a korábbi kollégiumi véleményeik és jogegységi határozataik felülvizsgálatát, és a revidált eszközök publikálását.** A kollégiumi vélemények felülvizsgálata a Büntető

Kollégiumban már megtörtént. A Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium pedig a jogegységi határozatokra is kiterjedően végezte el ezt a munkát.)

5.9 Az ítélkezés színvonalának egységesítése

A Kúria felelőssége a jogegység megteremtésében nem merül ki abban, hogy az ország összes bíróságára nézve irányadó módon oldja meg a felmerülő konkrét jogi problémákat, illetve biztosítja a jogértelmezési és jogalkalmazási szempontok egységességét. A kúriai határozatoknak tükrözniük kell azt a szakmai szintet, mely bármelyik bírósági szinten dolgozó bírótól elvárható.

A Kúria bíráinak szakmai felkészültsége, kvalitásai nem vitathatóak, azonban hasznos lehet egyértelműen rögzíteni azt a követelményrendszert, amelynek meg kell jelenni az ítélkezésben. E követelmények részben az ítéletek tartalmára, részben pedig az indokolás formájára vonatkoznak.

Demokratikus jogállamokban az ítélkezési gyakorlattal szemben támasztott egyik alapvető követelmény az, hogy a bíró a döntése indokolását olyan érvekre alapozza, amelyekről jó okkal gondolhatja, hogy meggyőző erejét a címzettek elismerik. Így tarthat ugyanis igényt arra az ítélet, hogy a közösség bármelyik tagja azt magára nézve kötelezőnek tekintse. Az ítélkezés folyamatában a hatályos jogszabályokon túl vitathatatlan értéknek tekinthető a demokratikus rend, az alapvető szabadságjogok, a jogegyenlőség, a jogállamiság és jogbiztonság. Ezek nyújtják politikai és jogi berendezkedésünk végső alapjait. **A bíróságok szerepe tehát több mint az egyszerű jogalkalmazás.** A demokratikus jogállami berendezkedésben és az emberi jogokban megjelenő értékek érvényre juttatása is a bíróságok feladatát képezik.

Ebből következik, hogy az alkalmazandó jogi rendelkezéseket, jogszabályokat nem önmagukban kell értelmezni, hanem az adott jogterület, illetve jogág mögöttes igazoló elveire tekintettel. Különösen a nem „rutinszerűen” megoldható, hanem a komoly értelmezési dilemmákat felvető és a joggyakorlatot formáló ún. „nehéz esetek” eldöntésekor van szükség arra, hogy a jogértelmezési problémát komplex és kiforrott jogfelfogás keretein belül oldja meg a bíró. Ez a megközelítés biztosítja a **koherens, értékalapú ítélkezést.**

A megfelelő minőségű érvelés formai oldala röviden azt jelenti, hogy az érvelésnek meggyőzőnek kell lennie. Eszerint a kifejtett indokok legyenek követhetőek és transzparenssek. Az indoklás nyilvánossága önmagában még nem, csak a döntés alapjául szolgáló tények és álláspontok átlátható bemutatása vezethet el a döntés teljes transzparenciájához. Az átláthatóság azt is jelenti továbbá, hogy az indoklás minden szóba jöhető döntési alternatíváról megemlékezik. A **transzparens indoklás** magában foglalja mind a döntést alátámasztó, mind pedig az ellene felhozott érveket. A bírónak meg kell győznie a jogkereső feleket, hogy az általa hivatkozott érvek erősebbek, mint az ellenkező álláspont mellettiek. Szintén ebbe a körbe tartozik az érvelés relevanciája. Erre tekintettel az indoklást úgy kell megszövegezni, hogy az a felmerült kérdések megoldására koncentráljon. A relevancia körében beszélhetünk a kellő részletezettség és a rendszerezettség követelményeiről: **az ítélet részletezettsége** azt jelenti, hogy ki kell térni minden vitatott kérdésre. A rendszerezettség pedig azt, hogy a különböző felmerült kérdéseket külön-külön, rendezett szisztémában taglalja az indoklás.

A formai követelmények kapcsán kell beszélni **az ítéletek nyelvezetéről.** Bár a meggyőző erő, a helyes nyelvhaznát, valamint a stilisztika között csupán indirekt a kapcsolat, mégis közvetlenül érintik az eljárásban résztvevők alapvető jogait. A bíró ugyanis az

indoklás útján tájékoztatja a feleket arról, hogy miként értékelte az előterjesztett igényeket és érveket, illetve arról, hogy azoknak milyen jelentőséget tulajdonított az ügyben. Ahhoz, hogy ez a kommunikáció sikeres legyen, az indoklásnak, amennyire csak lehet, a résztvevő laikusok számára érthetőnek kell lennie, és nem csupán, sőt nem elsősorban az ügyben eljáró többi jogászt kell meggyőznie.

Mindezen célok teljes körű megvalósítását szolgálhatja középtávon egy olyan elnöki utasítás, amely a határozatszerkesztés alapelveire nézve, illetve az ítéletek nyelvi-stilisztikai kérdéseiben ad iránymutatást.

5.10 A Kúria ítélezési tevékenységének újabb dimenziói

5.10.1 Más ítélező fórumok esetjogának figyelemmel kísérése

A Kúriára érkező **ügyek döntésre való szakszerű előkészítése kétirányú feladatot jelent**: részben a kérelmek befogadhatóságára, a felek költségkedvezményre, a megelőző állami aktusok végrehajthatóságára vonatkozó kérelmeivel összefüggő, a szakértő-kirendeléssel, tolmácskirendeléssel kapcsolatos intézkedések sorozatát jelenti (előkészítés I.). A döntés-előkészítéshez tartozik az is, hogy az ügyben a négy releváns bíróság közül (AB, EuB, EJEB, Kúria) melyik fórum joggyakorlata fontos – és ezért feltárandó – annak érdekében, hogy a meghozandó bírói döntés illeszkedjen a hazai és az európai közjogi-alapjogi, uniós jogi kritériumokhoz, és számba vegye a Kúria gyakorlatát is (előkészítés II.).

Az európai országok többségében nem ismeretlen a bírósági jogi igazgatási apparátus intézménye. A bírósági igazgatási szervezetben foglalkoztatott jogász végzettségű szakértők elsődlegesen naprakészen követik az egyes bírói fórumok határozatait (monitoring). E mellett – megfelelő ismeretek birtokában – a megadott bírói utasításoknak megfelelően, célzottan tudnak keresni, válogatni és összefoglalókat készíteni meghatározott kérdésekben. Vannak olyan példák is, amelyek szerint az előkészítés II. alatt jelzett feladatokat pályájuk kezdetén járó bírók beosztott bírói munkakörben látják el, szakmai tapasztalatot, tudást, ismereteket szerezve az anyaggyűjtés időszaka alatt – és előrelépésnek tekintve a későbbiekben a pulpitusra kerülés lehetőségét. A szisztematikus monitoring tevékenység révén keletkező adatbázisok, és a bírói megkeresések alapján végzett célzott anyaggyűjtés idővel megteremtheti egy bírósági/**kúriai dokumentációs központ** alapját, amely igazán hatékonyan járulhat hozzá a bírói döntések megalapozottságához.

A Kúria középtávú stratégiájának részeként **célszerű megkezdenni e dokumentációs központ alapjainak lerakását**. A középtávú stratégia által átfogott időtartamban arra célszerű fókuszálni, hogy a fenti funkciók valamelyikének meg lehessen teremteni a kiinduló alapját.

Ennek érdekében elsődlegesen érdemes számba venni azokat a jelenleg sporadikusan meglévő funkciókat, amelyek a monitoring (bírói szaklapokban megjelenő EuB döntések, az EJEB határozatai), illetve a bírói ítélező tevékenység előkészítését szolgálják (pl. az uniós szaktanácsadók, kutató-tanácsadók). Át kell tekinteni e funkciók tartalmát, lényegét, a bírói ítélező tevékenységben játszott szerepüket és dönteni azok megtartásáról, racionalizálásáról, illetve az új stratégiába illeszthetőségükről. Ennek fényében célszerű megteremteni az új, és speciálisan a bírói ítélező tevékenységet segítő dokumentációs központ kialakításának feltételrendszerét.

5.10.2 Az alkotmányjogi panasz

Az új jogi intézményként megjelenő alkotmányjogi panasz lényegét, konzekvenciáit és az ezzel kapcsolatos bírókra háruló követelményeket a Kúriának szakmai értekezleteken, képzéseken, konferenciákon kell tudatosítani a bírói karban. De célszerűnek tűnik az 5.10.1. pont alatt foglaltak megvalósulásáig is egy kijelölt bíró által, **az intranetes felületen szerkesztett, és minden bíróhoz eljuttatható információs bázis kialakítása**, amely az AB határozatának nyilvánosságra hozatalával lényegében egyidejűleg ad tájékoztatást. Egyben – az új szabályozás bevezetésének időszakában – röviden informál az érintett bíró teendőiről.

Meg kell teremteni annak a lehetőségét, hogy **a két főbíróság között dialógus kezdődjön az esetleges diszfunkciók kiküszöbölésére**. A szakmai alapokon nyugvó és konkrét ügyekhez nem kötődő kapcsolatteremtés, illetve kapcsolattartás azzal az előnyvel járhat, hogy a Kúria egyértelműbb, követhetőbb útmutatást tud adni a követendő eljárásokat illetően a bíróságok számára.

Ugyanakkor az AB tapasztalatai, az eljárásaiban elé kerülő bírósági döntések és indítványok kapcsán hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a Kúria maga is hatékonyabban tudja érvényesíteni felülvizsgálati eljárásaiban az alapjogokat, alkotmányos elveket és az ezeket hordozó alkotmánybírói gyakorlatot. Ennek érdekében a Kúria – az AB-val egyeztetve és együttműködve – felvállalhatja az AB alkotmányjogi panasz során hozott döntéseinek közzétételét a KD gyűjteményében.

A Kúria és az AB közötti kommunikáció elkerülhetővé tenné az alkotmányjogi panasz és a felülvizsgálati eljárások kapcsán említett párhuzamosság ügyének rendezését addig, amíg ezen a területen megnyugtató törvényi szabályozás nem születik.

5.10.3 Az önkormányzati normakontroll

Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata – mint új kúriai tevékenység – be kell, hogy ágyazódjon a közigazgatási bíráskodás eddigi gyakorlatába. Ennek elérése folyamatos kapcsolattartást igényel a bírókkal. A kapcsolattartás tágabb körben az önkormányzatisággal összefüggő képzéseket jelent, szűkebb körben pedig folyamatos kúriai visszajelzést azzal kapcsolatosan, hogy a bírók élnek-e és miként a törvénytől önkormányzati rendeletek kiküszöbölésére rendelkezésükre álló intézménnyel. Jelentheti ugyanakkor a Kúria rendszeres, a bírói kar számára nyújtott beszámolóját új hatáskörében végzett tevékenységéről.

5.11 A Kúria kapcsolata más hazai jogi-szakmai szervezetekkel

5.11.1 OBH és OBT

A OBH-hoz és az OBT-hez fűződő törvényi kapcsolat keretén belül a Kúria evidens érdeke, hogy a jövőben is kiegyensúlyozott kapcsolatokat tartson fenn az OBH-val, az elnök révén pedig megfelelően tudja képviselni a Kúria bírúinak érdekeit az OBT-ben.

A Kúria stratégiája kiemelten foglalkozik az OBH által 2012-ben elkészített, és az egész bírósági szervezetre vonatkoztatott stratégiával (1.2.2.1 pont alatt), megjelölve azokat a

pontjait, amelyekhez a Kúriának, mint a bírósági szervezeti hierarchia élén álló intézménynek kapcsolódnia kell.

A Kúria ezért együttműködik az OBH-val a kúriai tanácsok munkáját szakmai oldalról segítő tanácsjegyzők, titkárok helyzetének megoldásában. Fontos az együttműködés továbbá annak érdekében is, hogy akár programszerűen folytatódhasson a bírók szakmai fejlődésének biztosítása a Kúriára történő kirendelés útján. A Magyar Igazságügyi Akadémia segítő támogatása nem nélkülözhető e cél megvalósításában.

A kúriai bírók részt vállalnak a szakértő bírók hálózatának kialakításában és szakmailag magas színvonalú működtetésében.

Az OBH elnöke hivatalból, tanácskozási joggal vesz részt a Kúria teljes ülésének munkájában. A teljes ülés alkalmas fórum lehet arra, hogy az OBH elnöke közvetlenül is párbeszédet folytathasson a kúriai bírókkal.

Célszerű, hogy a Kúria vezetése felvegye a kapcsolatokat az OBH vezetésével annak érdekében, hogy a jelenlegi jogszabályi keretek között is **számba lehessen venni azokat az alternatívákat, amelyek révén a Kúria hangsúlyosabban részt tud venni mind a jogszabály-alkotás kezdeményezésében, mind a jogszabály-tervezetek véleményezésében.**

Gazdálkodási oldalról **megkülönböztetetten fontos, hogy a Kúria hozzájusson az alap- és kiegészítő tevékenységhez szükséges központi és pályázati forrásokhoz.**

5.11.2 Kapcsolattartás az ügyészséggel, az ügyvédi kamarával és az AB-val

Megfontolandó, hogy a jogértelmező-jogegységesítő munka hatékonyabb disszeminációja érdekében a kollégiumi üléseken a napirendre tűzött téma összefüggései függvényében a legfőbb ügyész, és az ügyvédi kamara elnöke (illetve képviselője) tanácskozási joggal történő részvételének a jogszabályi biztosítására sor kerülhessen.

Azt a jelenlegi jogszabályi keretek sem zárják ki, hogy a kollégiumi ülésekre esetenként az ügyészség és a kamara képviselője is kaphasson meghívást. A meghívottak kizárólag szakmai kérdések megvitatásán lehetnek jelen, az itt szerzett információkról közvetlenül tudnának tájékoztatást adni, és ennek során megismerhető a Kúria bírái számára az ügyészség és a Kúria előtti eljárásban képviseletet ellátó ügyvédek véleménye is.

A Kúria jogegységesítő tevékenységének színvonalát – különös tekintettel a valódi alkotmányjogi panasz által megjelenő kihívásokra – **elősegítené, ha** az Ütv.-ben rögzítettekhez hasonlóan **az Alkotmánybíróság elnöke** (vagy annak delegáltja) **tanácskozási joggal részt vehetne a Kúria teljes ülésén; szerepet vállalhatna a joggyakorlat-elemző csoport munkájában is.** Megfontolandó, hogy a legfőbb ügyészhez és az ügyvédi kamara elnökéhez hasonlóan a kollégiumok ülésein is részt vehessen.

5.11.3 Kapcsolattartás az egyetemekkel

A következő öt évben két nagy anyagi jogi (Btk., Ptk.), és várhatóan két nagy eljárásjogi (Pp., Be.) kódex hatályba lépése következtében több jelentős súlyú jogalkalmazási kérdésben kell majd döntenie a Kúriának, ezért az általa szervezett tanácskozásokon, konferenciákon igényli a tudomány képviselőinek a közreműködését.

5.12 Részvétel a jogalkotásban

A Kúria jogalkotáshoz való kapcsolódása – a kérdés súlyánál fogva – jelentősebb szerepet kell kapjon mind a jogszabályok véleményezése, mind azok kezdeményezése terén. A korlátozott jogi lehetőség maradéktalan kihasználásával a minimális cél, hogy ne születhessenek *ad hoc* módon a Kúria adott területet érintő jogegységesítő munkáját negligáló jogszabályok.

Kívánatos lenne ezért, **hogy a bíróságokat érintő tervezetek kivételével, a jogszabályok véleményezésének joga ismét a Kúriát illesse meg**, áttételek nélkül. Középtávon tehát szorgalmazandók az ez irányú változások. Úgyszintén érdeke a Kúriának, hogy a jogszabályok előkészítésben való részvétele intézményesített és ne *ad hoc* módon legyen biztosítva.

■ 6. MEGVALÓSÍTÁS ÉS MONITORING

6.1 Adminisztratív eszközök

Az előző fejezetben kijelölt stratégiai célok megvalósításához összetett eszközrendszer tartozik, melyek részelemei az egyes célok gyakorlatba történő átültetésekor használhatók fel a beavatkozási célterület sajátosságainak megfelelően. A konkrét lépésekhez leginkább illeszkedő eszközöket nem célszerű előzetesen és részletekbe menően rögzíteni, mivel a célok realizálása során, a kapott visszacsatolás alapján határozható meg, hogy melyik a leginkább adekvát eszköz a megvalósításhoz. A Kúriának mindazonáltal több eszköz is rendelkezésére áll a stratégiai célok eléréséhez.

A Kúria elnökének viszonylag széles jogköre van szabályzatalkotásra és egyedi ügyekben elnöki utasítások kiadására, melyek a Kúria belső működésének és így a hatékony és magas színvonalú jogegységesítésnek is megfelelő támaszául és keretétül szolgálhatnak. A stratégiában számos olyan cél fogalmazódott meg, amely szabályzatalkotással, illetve egyedi elnöki utasítás meghozatalával elérhető. A jövőben hangsúlyt kell fektetni arra is, hogy az OBH a minden bíróságra egyaránt vonatkozó szabályzatainak megalkotásakor vegye figyelembe a Kúria egyedi jellegét, alkotmányos szerepét és az ebből fakadó sajátosságokat.

Szintén fontos, hogy a Kúria az elkövetkezendő években maximálisan ki tudja használni céljai eléréséhez az EU forrásait, támogatásait. Mindezek elsősorban az infrastrukturális (informatikai) fejlesztések esetében tűnnek reálisnak. Ugyancsak ezen a területen lehet hasznos a különböző képzések szervezése. A célok elérésének további eszköze lehet a Kúria igazgatási vezetőivel, bíráival és más dolgozóival történő folyamatos kommunikáció, az érdemi visszacsatolás megteremtése.

A stratégiai anyagban végigvonnul, hogy melyek azok a reformok, változtatások, amelyek a Kúria „saját erejéből” nem oldhatók meg, amelyekhez jogalkotói aktivitás szükséges. Mindemellert a megvalósítás folyamatában törekedni kell arra, hogy legitim törvényalkotási lobbitevékenységgel a Kúria el tudja érni azokat a céljait, melyek törvényi feladatai ellátásához, és az azokban történő előre lépéshez nélkülözhetetlenek. A Kúria stratégiájában megfogalmazott céljainak mindegyike az 1.1.2 pont alatt megjelölt alapértékek maradéktalan érvényre juttatását, a politikai közösség érdekeit, végső fokon az egyén boldogulását szolgálja. A Kúria céljai tehát belesimulnak más hatalmi ágak demokratikus törekvéseibe.

6.2 Pénzügyi eszközök

A kitűzött legfontosabb célok számos eleme olyan jellegű, amely közvetlen pénzügyi ráfordítást nem igényel, tehát anélkül is megvalósítható, hogy ahhoz plusz forrást kellene rendelni (pl. a joggyakorlat-elemzés rendszerének egységesítése). Természetesen a célok között megjelölésre kerültek tárgyi és személyi feltételeket igénylők is (például dokumentációs központ felállítása, az informatikai rendszer fejlesztése). Ezeket a feltételeket egyrészt – amennyiben a pénzügyi keretek megengedik – a Kúria költségvetéséből kell megteremteni, másrészt a fent jelzett aktív pályázati tevékenység útján. További anyagi eszközt biztosítanak a célok megvalósításához a bíróságok infrastrukturális fejlesztéséért is felelős OBH releváns programjai.

A jelenlegi makrogazdasági helyzetben, illetve a pályázati források bizonytalanságára tekintettel a forrásigényes stratégiai célok megvalósulása azonban alapvetően a Kúrián kívüli tényezők függvénye.

6.3 Indikátorok

A stratégia hatékonyságot növelő elemeinek sikerességét jelző egyik számszerű indikátor lehet a Kúriára érkező ügyek befejezéshez szükséges pertartam hossza. Az elkövetkezendő évek célkitűzése, hogy a Kúria megállítsa a folyamatban lévő ügyek számának emelkedését. További egzakt paramétereket állapít meg az Európai Bizottság „COM(2013) 160 final” című közleménye, melyeket a stratégia a 7.3 pontban részletez.

Egzakt módon nem mérhető a joggyakorlat egységesítésének sikeressége, azonban követett indikátorként ezen a téren szóba jöhetnek az ítélkezési gyakorlatot elemző-értékelő jogtudományi cikkek, tanulmányok. Amennyiben az értékelések többnyire pozitívak lesznek, az azt jelzi, hogy a Kúria jó irányban halad.

A kellő fenntartásokkal kezelve szintén fontos visszajelzés lehet a közvélemény megítélése, a bíróságok, illetve a Kúriával szembeni általános bizalmi index. A Kúria ezen a téren is a jelenlegi pozíciója megtartására, illetve a közbizalom növelésére törekszik.

6.4 Monitoring rendszer

A stratégia sikerességének elemi feltétele, hogy megfelelő felelősségi és monitoring rendszer járuljon a végrehajtáshoz. Mindezek mellett az egyes részterületekhez a Kúria elnöke külön felelőst jelölhet meg (például kapcsolattartás más intézményekkel). A stratégia megvalósulásának ütemét évente célszerű ellenőrizni, ekkor az elnök a szakmai és az igazgatási vezetőkkel együttesen áttekintheti az elmúlt évben elért eredményeket, illetve feltárhatja a megvalósítás előtti akadályokat, visszajelzéseket kaphat, illetőleg korrigálhatja a stratégia irányvonalát a változó körülményekhez igazodva.

A hatékony monitoring rendszer kiépítésének több területen is meg kell történnie. Egyszerűbb a helyzet azokkal a vállalt célokkal, feladatokkal, amelyek valamilyen módon mérhetők. Így a folyamatban maradt ügyek számának, illetve a pertartam hosszának mérésére a Kúriának rendelkezésére áll az igazságügyi statisztika, így éves, vagy akár féléves bontásban is ellenőrizni lehet a hatékony működést.

Nehezebb az adekvát monitoring rendszer kiépítése azokon a területeken, ahol a stratégia célkitűzései nem mérhetők. Ezen a téren alkalmas lehet a visszacsatolás megteremtésére olyan „szoft” ellenőrzési módszer, amelynek segítségével a Kúria felelősei a joggyakorlat elemző csoportok jelentéseire támaszkodva vizsgálják azt, hogy a Kúria jogegységesítő tevékenysége mennyiben képes hatni az alsóbb fokú bíróságok gyakorlatára, mennyire tükröződik a Kúria által kívánatosnak tartott szemlélet és felfogás az alsóbb fokú bírók körében. Emellett nincs elzárva a Kúria szakmai vezetése attól, hogy kövesse az egyes ítéletek szakmai és társadalmi visszhangját, ezeket elemezze, és levonja belőle a megfelelő következtetéseket. A monitoring ezen módja közel áll a kollégiumok hagyományos tevékenységéhez is, tehát szervezeti vagy egyéb átalakítást nem igényel.

Természetesen a hatékony monitoring rendszer elengedhetetlen feltétele, hogy a fent jelzett monitoring tevékenységek vonatkozásában sikerüljön egyfajta automatizmust kialakítani.

■ 7. HORIZONTÁLIS SZEMPONTOK ÉRVÉNYESÍTÉSE A STRATÉGIA VÉGREHAJTÁSA SORÁN

7.1 A Kúria szerepe a jogállamiság és a piacgazdaság megerősítésében

A bírósági szervezetrendszer része az állami intézmények szélesebb körének, ezért a Kúria mint az egyik független hatalmi ág legfelsőbb szerve sem lehet érzéketlen az állam legáltalánosabb céljaival szemben. A Kúria tevékenysége is része a jó állam megvalósítására irányuló törekvésnek, melyhez a Kúria az egységes és magas színvonalú jogalkalmazással képes hozzájárulni.

A jogállami garanciák érvényesítése azonban nem csupán az egyén és az állam közötti viszony miatt fontos, hanem a gazdasági élet, a piaci szereplők szempontjából is. A kiszámítható egységes, színvonalas, ugyanakkor a változásokat rugalmasan követni tudó ítélkezés a piacgazdaság működésének alapja. Ezen alap megőrzésének és megerősítésének igénye a kúriai stratégiát intenzív kapcsolatba hozza gazdasági és pénzügyi válság leküzdésére irányuló törekvésekkel is (erre utal az Európai Bizottság már idézett „COM(2013) 160 final” elnevezésű közleménye is).

7.2 Fenntarthatósági szempontok

A stratégia szempontjából elsősorban a társadalmi és a gazdasági fenntarthatóság releváns, a környezeti fenntarthatóságot – a stratégia jellegéből fakadóan – csak közvetett módon érinti.

Társadalmi fenntarthatóság: A Kúria stratégiájának társadalmi fenntarthatósága nem igényel különösebb magyarázatot. Az egységes jogalkalmazás, az átlátható és hatékony működés megteremtése, mely a stratégia egyik legfontosabb célja, növeli a lakosság bizalmát a bíróságok és a Kúria iránt, ezáltal fokozza a társadalmi rendezettséget, és az egyéni és a közösségi érdekek közötti összhangot is segít megteremteni.

Konkrét vállalásként a Kúria elnöke nyilvánosságra hozza a Kúria működésére vonatkozó előírásokat, szabályzatokat. Ez utóbbi részeként a Kúria átlátható és követhető felelősségi szempontokat fogalmaz meg. A joggyakorlat egységesítő tevékenységet szolgáló elemző csoportok működési rendjét a jogbiztonság követelményének szem előtt tartásával szabályozza.

Gazdasági fenntarthatóság (külső): Amint a stratégia fentebb már utalt rá: a fenntartható gazdasági fejlődés szempontjából kiemelt fontosságú, hogy a jogi környezet is kiszámítható legyen, az ügyeket a bíróságok a lehető legrövidebb időn belül, magas szakmai színvonalon és országosan egyforma szemléletet követve bírálják el. A Kúria stratégiájának éppen ezek a központi elemei.

Gazdasági fenntarthatóság (belső): A projekt eredményeinek pénzügyi-gazdasági fenntarthatósága viszonylag egyszerűen biztosítható, mivel a magas színvonalú ítélkezés és a jogegység garantálása nem igényli a jelenlegi költségvetés szignifikáns emelését. Miután a Kúria nem számol azzal, hogy az állam költségvetési támogatása csökkenni fog, ezért

a projekt eredményei a fenntartási időszakban is finanszírozhatók maradnak. Amint a stratégia jelezte, a költségigényes fejlesztések megvalósíthatósága döntő mértékben külső tényezők függvénye.

Környezeti fenntarthatóság: A Kúria stratégiája közvetett módon két ponton kapcsolódik a környezeti fenntarthatóság kérdéséhez. Egyrészt az egészséges környezethez való jog, mint alapjog – más alapjogokkal együtt – a környezetvédelemmel összefüggő ügyekben az ítékezés sarokkövét képezi. Így a magas színvonalú koherens ítékezés hozzájárul a környezeti fenntarthatósághoz. Másrészt, a Kúria stratégiája hangsúlyt fektet az elektronikus bírósági ügyintézés fejlesztésére, melynek révén csökkenhet a Kúria, mint szervezet általi környezetterhelés.

7.3 Az Európai Unió elvárásainak való megfelelés

A már többször említett „COM(2013) 160 final” című bizottsági közlemény nemzeti bírósági rendszereket a jogvédelmi szerepük hangsúlyozása mellett, mint az EU versenyképességének, stabilitásának és a gazdasági növekedés beindítása kulcsának tekinti. Ennek megfelelően a tagállami igazságszolgáltatási rendszereket számszerűsíthető hatékonysági jellemzők alapján rangsorolja. Az alábbiakban a közleményben azonosított, a Kúriára vonatkozatható szempontokat ismerteti a stratégia – zárójelben utalva a dokumentum ehhez illeszkedő részeire:

- a) befejezési arány növelése, folyamatban lévő ügyek számának csökkentése (kúriai bírók munkaterhelése, az ügyforgalmi adatok mint indikátorok, személyzeti politika);
- b) a bíróságok tevékenységének nyomon követése és értékelése (monitoring rendszer, joggyakorlat-elemzés rendszere, teljesítmény-értékelési rendszer);
- c) bírósági információs rendszerek kiépítés, fejlesztése (a stratégia informatikai részei);
- d) a bírók folyamatos továbbképzése (személyzeti rész, nyelvi és informatikai képzések, kapcsolattartás az egyetemekkel);
- e) az igazságszolgáltatás függetlenségének fenntartása, a bíróságok iránti közbizalom növelése (a Kúria közkapcsolataira, közmegítélésére, illetve a jogegységesítő és ítélező tevékenység színvonalára és átláthatóságára vonatkozó részek).

7.4 Esélyegyenlőség

A Kúria stratégiai tervdokumentumához egy esélyegyenlőségi terv is tartozik, amely a Kúrián foglalkoztatottak vonatkozásában tükrözi az EU-s és a hazai elvárásokat az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség előmozdításának terén.

Budapest, 2013. szeptember 16.

Dr. Darák Péter
elnök