

Glossa Iuridica

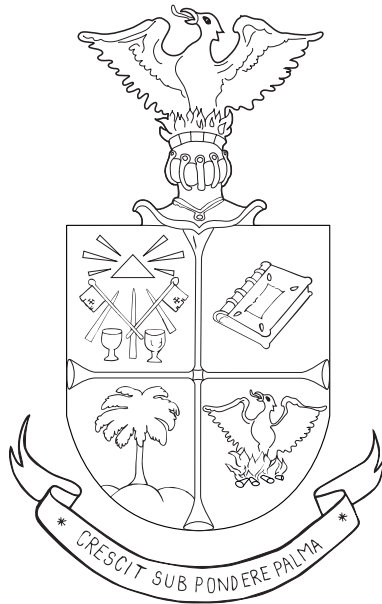
V. évfolyam, 3-4. szám

A JÓ KORMÁNYZÁS

Glossa Iuridica

V. évfolyam, 3-4. szám

A JÓ KORMÁNYZÁS



Budapest, 2019

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

BÍRÓSÁGI RENDSZER ÉS KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS A NYUGAT-BALKÁN ORSZÁGAIBAN

Patthelyzet vagy permanens reform?¹

SZABÓ ZSOLT

habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

Az európai integráció kezdeti szakaszában lévő hat országot, amelyet az Európai Unió jónéhány tagállama és a tenger veszi körül, az uniós zsargon újkeletű kifejezéssel „Nyugat-Balkánnak” nevezi, bár e fogalomnak sem történelmi, sem földrajzi eredete nincs. Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Macedónia, Montenegró és Szerbia részben etnikai alapú fegyveres konfliktusai, részben politikai izoláltsága miatt több évtizedes lemaradásban van a jogállam, demokrácia kiépítésében és megszilárdításában. A gazdasági és monetáris integráció egyik fontos előfeltétele a jogállami intézményrendszer kialakítása, amelynek meghatározó része a független, pártatlan és hatékony igazságszolgáltatás.

Az EU által évente kiadott, országonkénti előrehaladási jelentésekben (*progress report*) az igazságszolgáltatási reform rendre főhelyen szerepel, néhány sikeres lépéstől eltekintve azonban többnyire elmaradásokról olvashatunk. A térség azonban nem mindig volt sereghajtó pozícióban: a közigazgatási bíráskodás például egész Jugoszláviában jelentős múltra tekinthet vissza: az egyetlen szocialista ország volt, amely (az 1977-es közigazgatási jogvitákat szabályozó törvény óta) ismerte ezt a jogvédelmi formát, bár nem külön bírósági formában, szervezetileg is elkülönítve a többi bírósági ügykörtől. A szocializmus bukását követő stagnálás, elmaradt modernizáció azonban nehezen behozható hátrányt okozott. A továbbiakban a hat ország bírósági fórum- és igazgatási rendszerét és törvényi szabályozását mutatjuk be, különös tekintettel a folyamatban lévő reformokra, valamint a közigazgatási bíráskodás rendszerére.

2. Albánia

Az igazságszolgáltatás Albániában az elmúlt két évtizedben jelentős fejlődésen ment át a térség legátfogóbb, maradandót azonban inkább csak a jogszabályi

1 A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

környezet terén alkotó bírósági reformja keretében. A szervezet hatékonysága, függetlensége, elszámolhatósága sem szilárdult meg.² Az elmúlt évtizedekben számos probléma állandósult: a bírák, ügyészek és ügyvédek kompetenciája és képzettsége egyenlőtlen, a nyilvánosság elve nem érvényesül maradéktalanul, az eljárási szabályok és az indokolási kötelezettség (a fellebbezések elbírálása során) gyakran sérülnek, a perek gyakran elhúzódnak, a korrupció mélyen beépült a rendszerbe. Mindezek miatt a közbizalom alapvetően megrendült az igazságszolgáltatásban.

A modern bíráskodás amúgy sem tekint vissza gazdag hagyományokra: az ország függetlenségének 1912-es kivívása után nehézkesen ment a független állami bíróságok felállítása. Említést érdemel, hogy esküdtbíráskodás bevezetésére is történt kísérlet 1913-ban, azonban csak alig néhány vidéki tárgyalásra kerül sor esküdtek bevonásával, majd a negatív tapasztalatok miatt felhagytak vele. A kommunista diktatúra bukása után fokozatosan történt meg az új igazságszolgáltatás kiépítése.

Az igazságszolgáltatás fő irányító szerve 1992 és 2017 között a 15 tagú Igazságügyi Tanács (*Këshilli i Lartë i Drejtësisë*) volt, amelynek elnöke a testület elnöki tisztségét is betöltő államfő, tagjai a legfelsőbb bíróság főbírája, az igazságügyi miniszter, három parlament által választott tag volt, valamint kilenc bíró a bírósági rendszer minden szintjéről, akiket a Nemzeti Bírói Konferencia választott egyszeri, öt éves időtartamra. A Tanács tett javaslatot az államfőnek az elsőfokú és fellebbviteli bírók kinevezésére, döntött bírák áthelyezéséről, menesztéséről, fegyelmi ügyeiről, és a bírósági elnökök kinevezéséről.

2018 óta, a reform eredményeként már a 11 tagú Bírói Tanács (*Këshillit të Lartë Gjyqësor*) működik, immár kormányzati tisztségviselők nélkül, azaz az egységes igazságszolgáltatási szervet a hivatásrendi (ön)igazgatás rendszere váltotta fel. A tanács legfontosabb feladata a bírók kinevezése, értékelése, szükség esetén áthelyezése vagy felfüggesztése. A tanács hat bíró tagját a bírák maguk közül választják, a fennmaradó tagok az ügyvédek, jogi karok és civil szervezetek - parlament által választott - képviselői. A tanács stratégiai tanácsadó szerv, figyelemmel kíséri a bírósági rendszer működését, és beszámol róla a parlamentnek. A tanáccsal párhuzamosan hasonló testületet állítottak fel az ügyészi hivatásrend számára. Létrejött a parlament által választott Igazságügyi Felügyelő (*Inspektori të Lartë të Drejtësisë*) tisztsége is, akinek feladata a magánszemélyektől, az igazságügyi ministertől, legfőbb ügyésztől, vagy a bírói és ügyészi tanácsok tagjaitól érkező, bírák és ügyészek elleni,

2 *Analysis of Criminal Appellate Proceedings In Albania*. Tirana, Osce, 2007, 1.

visszaélésekkel kapcsolatos panaszok kivizsgálása, hatósági jogkör nélkül.

A bírósági rendszer Albániában háromszintű: a legfelsőbb bíróságból, fellebbviteli bíróságokból és elsőfokú bíróságokból áll. A parlament létrehozhat különleges bíróságokat meghatározott ügyek tárgyalására (ám ezek nem rendkívüli bíróságok). Ilyen például a 2003-ban létrehozott, a büntető törvénykönyvben meghatározott súlyos, szervezett módon elkövetett bűnügyeket fellebbviteli szakban tárgyaló bíróság és fellebbviteli bíróság, melyeket törvény³ állított fel.

A legfelsőbb bíróság (*Gjykata e Lartë*) Albánia legmagasabb fokú bírósága, kasszációs jogkört gyakorol az alacsonyabb fellebbviteli bíróságok fölött. Általában ötfős tanácsban dönt, 17 mentelmi joggal rendelkező bíróját a parlament egyetértésével az elnök nevezi ki, egyszeri, kilencéves mandátumra, polgári (ideértve a kereskedelmi, család- és munkaügyi eseteket) és büntető (beleértve a katonai ügyeket) kollégiummal, valamint 2013 óta közigazgatási kollégiummal rendelkezik. A legfelsőbb bíróság jogegységi feladatkört is ellát, ilyen döntéseit a hivatalos lapban is ki kell hirdetni. A legfelsőbb bíróság ítéletei mellett a kisebbségi véleményeket is közzé kell tenni.

Az ország területe hét fellebbviteli bíróság⁴ területére van felosztva, ezekben 89 bírót ítélkezik. Háromfős tanácsban fellebbviteli ügyeket bírál el. Az ügyek elosztása a tanácsok között sorsolással történik, törvényben meghatározott módon. Az elsőfokú bíróságok száma 23, ezekben 251 bírót dolgozik. Az elsőfokú bírák a végzett, legalább 25 éves, büntetlen előéletű jogászok közül kerülnek ki, fellebbviteli bírót az lehet, aki legalább ötéves elsőfokú bírósági bírói tapasztalattal rendelkezik.

A közigazgatási bíráskodás csak részben különült el a bírósági rendszeren belül: a fellebbviteli bíróságok mellett a 2012-es közigazgatási bírósági törvény⁵ elfogadása óta önálló közigazgatási bíróságok is működnek, összesen 36 bíróval. A fellebbviteli ügyeket a hét bírót foglalkoztató Közigazgatási Ítéltábla (*Gjykata Administrative e Apelit*), amelynek döntései ellen a legfelsőbb bíróság közigazgatási tanácsához lehet fordulni jogorvoslással. A gyakorlatban ezek ítéleteinek végrehajtása a közigazgatási szervek által azonban sokszor elmarad.

3 Ligj nr. 9110, Datë 24.7.2003 Për Organizimin Dhe Funksionimin e Gjykatave Për Krime Të Rënda.

4 Székhelyvárosok: Durrës, Gjirokastër, Korçë, Shkodër, Tiranë, Vlorë, valamint a súlyos bűnügyeket tárgyaló fellebbviteli bíróság Tiranában.

5 Ligj Nr. 49/2012: Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimitin e mosmarrëveshjeve administrative.

A bírósági reform 2016-ban kapott igazán lendületet. Elfogadták az új bírósági⁶ és ügyészségi⁷ szervezetről, valamint a (2001-es korábbi törvényt felváltó, annál jóval részletesebb) bírók és ügyészek jogállásáról⁸ szóló törvényeket, valamint egy törvényt⁹ a bírók és ügyészek átvilágításáról. Ezek a vizsgálatok jelentős késéssel, ténylegesen 2018-ban indultak el, céljuk a vagyoni helyzet felmérése mellett a szervezett bűnözéssel való kapcsolatok feltárása és a szakmai-etikai feltételek meglétének ellenőrzése. A független értékelők a vizsgált személy (nyilvános meghallgatás során tett) nyilatkozatán kívül más dokumentumokat, tanúvallomásokat, szakvéleményeket is figyelembe vehetnek, és helyszíni szemlét is lebonyolíthatnak. A vizsgálat eredménye lehet egy évre tisztségből felfüggesztés, vagy akár felmentés is, ha például a vizsgált személy vagyona a törvényes jövedelméből következő összeg több mint kétszeresére rúg. Bár szakértők szerint egy év alatt minden bírót és ügyészt át lehetne világitani, az első félévben mindössze 6 vizsgálat zárult le, amiből négy esetben nem ment át a vizsgált személy a szűrőn¹⁰, ami azt jelzi, hogy sokan nem fognak megfelelni a kritériumoknak. Ez azonban bíró- és ügyészhiányhoz, az igazságszolgáltatás funkciózavaraihoz is vezethet. Az átvilágítás az alkotmánybírókat is érinti, többeket felfüggesztettek vagy maga mondott le, így a testületnek 2018 nyarára mindössze két tagja maradt hivatalban, így határozatképtelenné vált.¹¹

Az albán ügyvédi kamarát 1990-ben hozták létre törvénnyel, ezelőtt a jogi képviselők a nyomozati szakban nem láthattak el védelmet. A hatályos ügyvédi törvényt¹² 2003-ban fogadták el, tíz évvel az első ilyen tárgyú jogszabály elfogadása után. A bíróság előtt ma sem kötelező ügyvédet igénybe venni Albániában, a polgárok saját védelmüket is elláthatják.

6 Ligj Nr. 98/2016: Për Organizimin e Pushtetit Gjyqësor në Republikën e Shqipërisë.

7 Ligj Nr. 97/2016: Për Organizimin Dhe Funksonimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipë.

8 Ligj Nr. 96/2016: Për Statusin e Gjyqtarëve dhe Prokurorëve Në Republikën e Shqipërisë.

9 Ligj Nr. 84/2016: Për Rivlerësimin Kalimtar të Gjyqtarëve Dhe Prokurorëve në Republikën e Shqipë.

10 GLOS, Walter - RANK, Hartmut: *Zwischenbilanz der Justizreformen in Albanien*. Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

11 ANASTASI, Aurela: *Challenges for the Constitutional Court and Democracy in Albania*. Int'l J. Const. L. Blog, May 9, 2018.

12 Ligj nr. 9109, datë 17.7.2003 Për Profesionin E Avokatit Në Republikën E Shqipërisë.

3. Bosznia-Hercegovina

A térség egyetlen többszintű államában az állami működés minden szintjét etnikai törésvonalak szabdalják. Az ország területe két entitásra tagolódik, a többnyire bosnyák-horvát népeségű Bosznia-Hercegovinai Föderációra (*Federacija Bosne i Hercegovine*) és a nagyjából szerbek által lakott Szerbek Köztársaságára (*Republika Srpska*). Állami funkciók a központi, állami szint mellett a két entitásban működnek, azaz Bosznia-Hercegovina államszervezetében három párhuzamos struktúra alakult ki.

A bírósági rendszer ennek megfelelően töredezett: állami szinten - az alkotmánybíróság mellett – mindössze egy bíróság működik 2000 óta: az 51 hazai és 6 nemzetközi bírót foglalkoztató Bosznia Hercegovina Bírósága (*Sud Bosne i Hercegovine*). Nem „legfelsőbb”, hiszen a központi, állami szint nem áll az entitások fölött. A Daytoni békemegállapodásban rögzített rendszer felett őrködő, a nemzetközi közösség által megbízott Főképviselő által kezdeményezett, majd az állami parlament által is elfogadott törvény¹³ alapján létrehozott bíróság elnökét a Bírósági és Ügyészeti Tanács (ld. lejjebb) nevezi ki hat évre. Eredetileg három kollégiuma működött (polgári, büntető és fellebbviteli), később a belső struktúra komplexebbé vált: a büntető és fellebbviteli kollégiumokon belül létrejött egy háborús bűnökkel, egy szervezett bűnözéssel és egy gazdasági bűnözéssel és korrupcióval foglalkozó ágazat. Az államellenes bűncselekmények mind az állami, mind az entitási büntetőjogok alapján a bíróság hatáskörébe tartoznak. Emellett a bíróság fellebbviteli fórum az entitási jogvitáknál, valamint entitási bíróságok közötti hatásköri konfliktus esetén, illetve saját kollégiumi elsőfokú döntései esetén. Az állami törvények alapján hozott közigazgatási döntések esetén a bíróság közigazgatási bíróságként működik, és dönt az entitások egymás közötti és az állammal való tulajdoni természetű jogvitákban.

Az entitások saját bírósági rendszerrel rendelkeznek. A Föderáció legfelsőbb bíróságán (*Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine*) 34 bíró dolgozik, három kollégiumban (polgári, büntető, közigazgatási), egy negyedik szervezeti egység pedig a bírói joggyakorlatot kíséri figyelemmel. A Föderáció bírósági szervezeti törvénye¹⁴ szerint a bíróság a kantonális bíróságok döntései elleni fellebbezések mellett a saját kollégiumainak döntése ellen benyújtott fellebbezéseket is elbírálja. A tíz kanton mindegyikében működik kantonális bíróság (*Kantonalni*

13 Zakon o Sudu Bosne i Hercegovini (29/00).

14 Zakon o Sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine (38/05).

sud), amely jelentősebb ügyekben elsőfokú, a többi ügyben másodfokú fórumként működik, a legkisebb kantonban 3, a legnagyobbban 33 bíróval. Legalsó szinten 28 helyi bíróság (*Općinski sud*) működik, amelyek az elsőfokú ítékezés mellett ingatlan-nyilvántartással, végrehajtással is foglalkoznak.

A Szerbek Köztársasága legfelsőbb bíróságának 17 bíróját szintén a Bírósági és Ügyészségi Tanács nevezi ki, élethosszig. A Köztársaság bírósági szervezeti törvénye¹⁵ szerint a testület - saját tanácsi elleni jogorvoslatok esetén is – fellebbviteli fórum, valamint a jogegység felett is őrökdi; két kollégiumból (büntető, polgári-közigazgatási) áll. A Köztársaságban öt kerületi bíróság (*Okružni sud*), és 29 helyi bíróság (*Osnovni sud*), valamint különbíróságként (a kerületi bíróságok mellett) öt helyi kereskedelmi és fellebbviteli kereskedelmi bíróság működik.

Bosznia-Hercegovinában egyik szinten sem létezik elkülönült közigazgatási bírósági szervezet, a közigazgatási bíraskodást helyi rendesbíróságok végzik. Ezek döntései ellen igen szűk a jogorvoslatok¹⁶ lehetősége: a Föderációban kifejezetten kizárt a fellebbezés, a Szerbek Köztársaságában csak speciális törvényben kifejezetten lehetővé tett fellebbezés létezik, az állami szintű törvény pedig egyáltalán nem rendelkezik a fellebbezés intézményéről. A rendkívüli jogorvoslatok azonban megengedettek. Az országban mind az állami,¹⁷ mind entitási¹⁸ szinten van hatályban a közigazgatási jogvitákról szóló törvény, amely a közigazgatási bíraskodást szabályozza.

Az állami és entitási szinten egyaránt, az igazágszolgáltatás fő irányító szerve a Bírósági és Ügyészségi Tanács (*Visoko sudsko i tužilačko vijeće*), amelyet – bár az alkotmány nem rendelkezik róla – az entitások önkéntes megállapodás alapján 2004-ben hoztak létre, a Főképvisező által indítványozott, majd a parlament által elfogadott törvény¹⁹ alapján. A Tanács nevezi ki az összes bírót, ülnököt, bírósági elnököt és ügyészt az állam és az entitások minden szintjén, hatáskörébe tartoznak továbbá a fegyelmi ügyek, a bírók és ügyészek továbbképzése, és feladatai közé tartozik javaslatot tenni a bírósági költségvetésekre és teljesítményértékelési szempontokra. A bírói és ügyészi

15 Zakon o Sudovima Republike Srpske (37/12).

16 Ettől nyilván nem független az a tény, hogy az állami alkotmányban nem szerepel kifejezetten a jogorvoslatokhoz való jog, ugyanakkor az Emberi Jogok Európai Egyezményében szerepel, azt pedig minden bíróságnak közvetlenül alkalmaznia kell. Hasonló a helyzet a Föderációban, a Szerbek Köztársaságának alkotmánya ugyanakkor kifejezetten elírja a jogorvoslatokhoz való jogot.

17 Zakon o Upravnim Sporovima (19/02).

18 Föderáció: Zakon o Upravnim Sporovima (11/05), Szerbek Köztársasága: Zakon o Upravnim Sporovima (109/05).

19 Zakon o Visokom Sudskom i Tužilačkom Vijeću Bosne i Hercegovine (25/94).

státuszok számát is a Tanács határozza meg, az igazságügyminisztériummal konzultálva, valamint bírói és ügyészi etikai kódexet alkot. A Tanácsnak 15 tagja van, közülük 13 a különböző szintű, állami és entitásbeli bíróságok, ügyészségek és ügyvédi kamarák képviselőiben. Ezene felül egy tagot az állami parlament, egyet pedig a kormány választ. A Tanács a térségben a legfüggetlenebb igazságszolgáltatási irányító testület, mentes a parlament és a kormány befolyásától.²⁰ Anomáliát jelent ugyanakkor, hogy a jelölés érdekében a jelölten néha megváltoztatják etnikai hovatartozásukat.

Komoly kihívást jelent minden szinten az elhúzódó bírósági ügyek nagy száma. 2007-ben az igazságügyi minisztériumban akcióterv készült a mintegy kétmillió elhúzódó, folyamatban lévő ügy lezárására (ebből mintegy 1,5 millió közszolgáltatásból adódó követelés: közüzemi vagy televízió-használati díjtartozás). A bírósági rendszerben alárendelten működik egy rendőri testület mintegy 50 fővel, akik a tárgyalási rend, az idézések foganatosításában működnek közre törvény alapján.

4. Koszovó

A koszovói rendesbírósági rendszer még kialakulási fázisban van: a legfontosabb törvények megszülettek, jelenleg a gyakorlati megvalósítás kezdeti időszaka zajlik, a politikai befolyás még jelen van a bíróságokon, a bírósági igazgatás lassú és nem hatékony.²¹ A bírákat a köztársasági elnök a bírósági tanács javaslatára nevezi ki és menti fel, először három évre, majd határozatlan időre.

Koszovóban mintegy 400 bíró dolgozik, hét helyi,²² egy az egész országra kiterjedő fellebbviteli bíróságon, és a legfelsőbb bíróságon, a bíróságokról szóló törvény²³ alapján. A közigazgatási bíráskodás a közigazgatási jogvitákról szóló

20 A politika természetesen próbál befolyást gyakorolni az igazságszolgáltatásra: 2012 végén például két nagy parlamenti párt abban állapodott meg, hogy a legfőbb ügyészt a jövőben a parlament válassza meg. A javaslat ellen a Bírósági és Ügyészségi Tanács, a Velencei Bizottság és az EU egyaránt tiltakozott, változtatás végül is nem történt. Bővebben lásd: FAGAN, Adam: *Judicial Reform in Serbia and Bosnia-Herzegovina: Is EU Support and Assistance Augmenting Independence?* In: Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond (MAXCAP). Working Paper Series, no. 24. Berlin, MAXCAP, 2016.

21 *EU Progress Report Kosovo*. Brussels, European Commission, 2017.

22 A bírósági székhelyek: Pristina, Gjilan/Gnjilane, Prizren, Gjakovë/Djakovica, Pejë/Peć, Ferizaj/Uroševac és Mitrovicë/Mitrovica.

23 Ligji nr. 03/l-199 për gjykatat.

törvény²⁴ 2010-es elfogadása (és 2013-as hatálybalépése) óta indult. 2013-ig azonban ilyen ügyekben a legfelsőbb bíróság döntött, szűk keresetindítási jogosultság mellett. Azóta háromfokozatú, a rendesbírói rendszerbe illeszkedő közigazgatási bírászkodás folyik Koszovóban (külön közigazgatási bírósági rendszert nem hoztak létre). Elsőfokon minden ügyben a pristinai helyi bíróság közigazgatási tanácsa ítélezik, másodfokon a fellebbviteli bíróság, és rendkívüli jogorvoslatoknál a legfelsőbb bíróság. A bírók alacsony száma és a nagy ügyhátralék a gyakorlatban komoly gondot jelent.

A koszovói alkotmányos rendszert átszövő etnikai kvóták az igazságszolgáltatásban is megvannak: a Legfelsőbb Bíróság (*Gjykata Supreme*) bírúinak legalább 15% vagy legalább 3 bíró valamely nem többségben lévő nemzeti közösséghez kell tartozzon, az igazságszolgáltatást felügyelő, a bírói függetlenség felett őrködő Bírósági Tanács (*Këshillit Gjyqësor*) 13 tagja közül két tag szerb, kettő más nemzeti közösségbeli kell legyen. A bíróságok, ügyészségek összetételénél az etnikai arányt szintén figyelembe kell venni. A gyakorlatban azonban csak 2017-ben sikerült szerb bírókat az igazságszolgáltatásba integrálni.

A Bírósági Tanács tagjait öt évre választák, 2016-ig ötöt a bírósági szervezet választott, nyolcat a parlament (közülük a törvény szerint legalább négy bíró és egy ügyvédnek kell lennie). Az elnököt és alelnököt a testület maga választotta meg a tagok közül. Mivel a politika által meghatározott tagok többségben voltak, 2016-ban a nemzetközi kritikák hatására módosították az alkotmányt olyan előírásra, ahol a bírák által választott tagok vannak többségben.

5. Macedónia

A bírói hatalmat Macedóniában mintegy 700 bíró a 27 helyi, négy fellebbviteli (Bitola, Gostivar, Skopje, Stip) és a legfelsőbb bíróságon (Врховен суд) gyakorolja, utóbbi legfelsőbb bírói fórum, és emellett a jogegységért is felel. Az első bírósági törvényt 1995-ben fogadták el, ezt követően két éven belül kinevezéssel töltötték be az összes bírói posztot. A jelenleg hatályos törvény²⁵ elfogadási dátuma 2006, ám 2010-ben jelentős módosításon ment át.

A 2006-ban elfogadott közigazgatási jogvitákról szóló törvény²⁶ alapján azévtől az egész országra kiterjedő illetékességű közigazgatási bíróság (Управен суд), másodfokon pedig 2010 óta közigazgatási felsőbbíróság (Виш

24 Ligji nr. 03/l-202 për konfliktet administrative.

25 Закон за судови, 58/2006.

26 Закон за управните спорови, 62/2006.

управен суд) működik, mindkettő Szkopjében (a legfelsőbb fokot a Legfelsőbb Bíróság jelenti). A törvény 69 szakaszával a térség legtömörebb szabályozását alkotja, és a közigazgatási szerződésekre, valamint a közigazgatási szervek és önkormányzatok egymás közötti jogvitáira, valamint választási ügyekre is kiterjed. A törvény alapelvei között szerepel a kérelemhez kötöttség elve, ám a kódex nem ismeri, sőt kizárja a halasztó hatály elvét (a per nem érinti a közigazgatási aktus végrehajthatóságát), és a nyilvánosság elvét.

Az igazságszolgáltatási rendszer egyik fő gyengesége a végrehajtási rendszer volt, 2003-ban például mintegy 175.000 általános és 35.000 kereskedelmi végrehajtási ügy volt függőben. A 2005-ben elfogadott végrehajtási törvény kivette az eljárásokat a bíróságok hatásköréből, és független, az igazságügyi miniszter által felügyelt végrehajtókhoz utalta.

A bíróságok igazgatása, a bírák és bírósági elnökök megválasztása a héttagú, 1991-ben felállított, parlament által választott Bírósági Tanács (Судски Совет) feladata. A róla szóló törvény²⁷ szerint a tanács feladata bírák fegyelmi ügyeinek eldöntése és tevékenységük értékelése, emellett a testület javaslatot tesz két alkotmánybíró megválasztására is. A bírói függetlenség elve szempontjából aggályos, hogy a parlament kizárólagosan választja a tanácsot, amely kinevezi a bírákat, így a parlament közvetve a bírói kinevezésekre is hatni tud.

6. Montenegró

A bírósági rendszer reformja Montenegróban viszonylag jó ütemben halad, a törvények megszülettek, jelenleg a gyakorlat konszolidációja zajlik. A 2002-ből származó bírósági szervezeti törvényt az átfogó bírósági reform keretében 2015-ben új törvény²⁸ váltotta fel. A bírósági rendszer háromszintű: 15 helyi bíróság (*Osnovni sud*), két felsőbíróság (*Visi sud*, Podgoricában és Bijelo Poljében), egy ítéltábla (*Apelacioni sud*, feladata a felsőbíróságok döntéseire benyújtott jogorvoslatok elbírálása) valamint a legfelsőbb bíróság (*Vrhovni sud*) alkotja. Különbírásként kereskedelmi bíróság (*Privredni sud*) és közigazgatási bíróság (*Upravni sud*) működik. A legfelsőbb bíróság feladata a harmadfokú ítélezés mellett a jogegység biztosítása is, elvi döntéseket hivatalból, vagy valamelyik bíróság kezdeményezésére hoz. Elnökét 2013 előtt a parlament választotta a kormányfő, államfő és a parlament elnöke közös indítványára (ennek hiányában a hatáskörrel rendelkező parlamenti bizottság tett javaslatot).

27 Законот за судскиот совет, 60/2006.

28 Zakon o sudovima, 11/2015.

2013 óta az Igazságügyi Tanács ld. lejjebb) választja kétharmados többséggel a legfelsőbb bíróság bíráinak ülése javaslatára, öt évre.

A közigazgatási bíróság 2005-ben állt fel, a 2003-ban elfogadott közigazgatási jogvitákról szóló kódex alapján. 2016-ban azonban új törvényt²⁹ fogadtak el. Ennek alapján bíróság első fokon háromtagú tanácsban dönt, másodfokon a legfelsőbb bíróság ugyanilyen összetételben ítélezik, a határozat megsemmisítésével vagy új eljárására kötelezéssel, aminek lefolytatására a közigazgatási szerv 30 napon belül köteles. Közigazgatási pert a másodfokú közigazgatási határozat ellen lehet indítani, és ha nincs ellene rendes jogorvoslat, az elsőfokú ellen is. A per nem függeszti fel a határozat végrehajthatóságát, csak akkor, ha a felperes kifejezett kérésére a bíróság így dönt. A keresetlevelet elektronikusan is be lehet nyújtani. A gyakorlatban a közigazgatási bíróság által megsemmisített határozatok száma magas: meghaladja az 50%-ot, emellett az eljárások elhúzódnak (gyakori a hat hónapot meghaladó eljárás) és ügyhátralék is tapasztalható.

Az igazságszolgáltatás irányító szerve a négyéves mandátummal rendelkező, szótöbbséggel döntő, kilenctagú Igazságügyi Tanács (*Sudski Savjet*). Elnöke a 2015-ben elfogadott törvény³⁰ szerint a legfelsőbb bíróság elnöke, tagjai között van négy, az összbírói konferencia által választott bíró, egy ellenzéki és egy kormánypárti parlamenti képviselő, két államfő által kinevezett, elismert jogász, valamint az igazságügy-miniszter. A testület legfontosabb feladata a bírósági reform óta a bírák, ülnökök és bírósági elnökök megválasztása (és szükség esetén menesztése), döntés bírák fegyelmi ügyeiben (ilyenkor az igazságügy-miniszter nem szavaz) a bírói helyek számának meghatározása, a bíróságok tevékenységéről szóló jelentések és panaszok megvitatása, döntés bírák mentelmi ügyeiben, javaslattétel a bíróságok költségvetésére a kormány számára.

7. Szerbia

Az ítélezést Szerbiában is az alkotmányban biztosított független bíróságok végzik. Az alkotmány bíróságokról szóló része főszabályként előírja az ülnökök részvételét és a tanácsban való ítélezést, ám törvény mindkettő alól kivételt engedhet. A bírákról szóló, 2008-ban elfogadott törvény³¹ szabályozza a bírák jogállását, amely a bírói függetlenség elve alapján előírja a határozatlan

29 Zakon o upravnom sporu, 54/2016.

30 Zakon o sudskom savjetu i sudijama, 11/2015.

31 Zakon o sudijama, 116/2008. A korábbi jogszabály 2001-ből származik.

időre való kinevezést, szabályozza a kinevezés feltételeit, az áthelyezést szigorú feltételekhez köti, emellett szabályozza a bírók összeférhetetlenségét, tiszteletdíjukat és nyugdíjazásukat (65 év vagy 40 év szolgálat) is. A törvény első ízben szabályozta a bírák fegyelmi felelősségét és szakmai teljesítményértékelésének rendszerét, ami alapján 2009-ben az összes bírói (és ügyészi) státuszt felülvizsgálták és újra megpályáztatták.

A legmagasabb bírói fórum a 2010-ben felállított Legfőbb Semmítőszék (*Vrhovni Kasacioni Sud*), amelynek elnökét öt évre a parlament választja. Feladatai közé tartozik – mind polgári, mind büntető, mind közigazgatási ügyekben - a bíróságok közötti eltérő joggyakorlat kiküszöbölése (jogegységi tevékenység), a rendkívüli jogorvoslatok elbírálása, szükség esetén az ügyek áthelyezése.

A 2008-as bírósági szervezeti törvény drasztikusan csökkentette a bíróságok számát: 168-ról 64-re. Az alacsonyabb szinteken 34 helyi (*Osnovni sud*), 26 területi (*Viši sud*) és 4 fellebbviteli bíróság (*Apelacioni sud*, Belgrádban, Újvidéken, Nisben és Kragujevácban) működik, ezeket illetékességi területét a bíróságok és ügyészségek székhelyéről és területéről szóló törvény³² határozza meg. A rendesbíróságok mellett 44 helyi szabálysértési bíróság (*Prekršajni sud*), 16 kereskedelmi bíróság (*Privredni sud*) működik. Országos illetékességgel (és a Legfőbb Semmítőszékhez való fellebbezési lehetőséggel) egy szabálysértési fellebbviteli bíróság (három vidéki kirendeltséggel), egy kereskedelmi fellebbviteli bíróság, valamint egy közigazgatási bíróság (*Upravni sud*) működik, a bíróságok szervezetéről szóló törvény³³ szerint.

A 2010-ben felállított szerb közigazgatási bíróság elsősorban versenyjogi és a szabályozó ügynökségek hatáskörébe tartozó ügyeket tárgyal, a közigazgatási jogvitáról szóló törvény³⁴ alapján, amely, bár a korábbi szabályozáshoz képest szélesítette a felülvizsgálható aktusok körét, még mindig nem terjed ki minden közigazgatási aktusra. A korábbi szabályozástól eltérően a közigazgatási per főszabály szerint nyilvános. A bíróság döntései ellen a Legfőbb Semmítőszékhez lehet fellebbezni. Főszabály szerint tanácsban jár el, és csak szükség esetén tart tárgyalást. Székhelye Belgrád, de tanácsai működnek Újvidéken, Nisben és Kragujevácban.

A bírói szervezet irányítása a független Legfőbb Bírósági Tanács³⁵ (*Visoki Savet Sudstva*) feladata. A 11 tagú tanácsnak hivatalból tagja (egyben elnöke) a Legfőbb Semmítőszék elnöke, az igazságügyért felelős miniszter, a parlament

32 Zakon o Sedištima I Područjima Sudova Ija Vnih Tužilašta Va (116/08).

33 Zakon o Uredjenju Sudo Va (116/08).

34 Zakon o Upravnim Sporovima (111/2009), korábbi változatát 1996-ban fogadták el.

35 Zakon o Visokom Savetu Sudstva (116/08).

igazságügyért felelős bizottságának elnöke, valamint nyolc, parlament által 5 évre választott tag, közülük hat bíró (egyikük autonóm tartomány területéről), és két elismert, legalább 15 év tapasztalattal rendelkező jogász, egy ügyvéd és egy jogászprofesszor. A Tanács tesz jelölést a parlament számára a bírák és ügyészek, valamint alkotmánybírók és bírósági vezetők megválasztására, emellett dönt bírák fegyelmi ügyeiben, bírák áthelyezési kérdéseiben, és a bírói helyek számáról. A parlament által megválasztott bírák három éves határozott idejű szolgálatát követően a Tanács dönt a végleges kinevezésről.

A bírósági rendszer legproblematisabb kérdése éppen a bírák, bírósági elnökök, ügyészek és ügyészhelyettesek megválasztása, őket ugyanis – a legfőbb semmítőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez hasonlóan, az első, hároméves szolgálati időre - a parlament választja meg. A parlament befolyását az igazságszolgáltatásra a Velencei Bizottság is kifogásolta.³⁶ A Legfőbb Bírósági Tanács sem független a törvényhozástól: mind a 11 tagját közvetve vagy közvetlenül a parlament választja.³⁷ Egy másik probléma a pártatlanság nem megfelelő szintje a politikai befolyás és korrupció miatt, valamint a peres ügyek elhúzódása (a két évnél tovább húzódó ügyek aránya fellebbviteli ügyekben eléri az 50%-ot). Ez utóbbi ellen a polgári eljárás 2012-es reformjával léptek fel, amely többek között főszabállyá tette az egyesbírói ítélezést.

8. Összegzés

A bírósági reform a jogállamiság kiépítésének egyik előfeltétele, ezért mind szabályozási, mind intézményi, mind szociológiai szempontból egyaránt mélyrehatóknak kell lennie. Ez a folyamat a Nyugat-Balkán országokban jobbra

36 Lásd a Velencei Bizottság 405/2006 számú véleményét.

37 A kormány 2018 áprilisában alkotmánymódosítási tervezetet nyújtott be, amely ugyan megerősítené a bírák személyi függetlenségét és eltörölné a próbaidőre történő kinevezést, ugyanakkor nem szüntetné meg, csak átrendezné a bíróságok feletti politikai befolyást: megszüntetné a bírók parlament általi választását és azt az átalakított Legfelsőbb Bírósági Tanács hatáskörébe utalná, aminek öt bírák által választott, és öt parlament által [az első fordulóban háromötödös, a másodikban ötkilencedes (!) többséggel] választott, nem feltétlenül bíró tagja lenne. Emellett a Tanács minden tagjának megszűnne a mandátuma, ha a testület az első tárgyalást követő 30 napon belül nem tudna döntést hozni egy ügyben. A 11 tagú ügyészségi tanácsnak ráadásul csak négy ügyész által választott tagja lenne. Bővebben lásd BEŠIREVIĆ, Violeta: The Draft Amendments to the Serbian Constitution: Populism before Judicial Independence. *VerfBlog*, 24 April 2018. <https://verfassungsblog.de/the-draft-amendments-to-the-serbian-constitution-populism-before-judicial-independence/> (2019. 01. 15.)

külső segítséggel (EU, USAID, EBESZ stb.) történik.³⁸ A többszintű bírósági szervezetet az egyes szinteken található bíróságok (és zárójelben a bírák) számával az alábbi táblázat szemlélteti (egyedül Szerbiában négy szintű a rendszer):

	Albánia	Bosznia- Hercegovina	Koszovó (kb. 400)	Macedónia (kb. 700)	Montenegró (n.a.)	Szerbia (n.a.)
legfelső bíróság	1 (17)	1+1 (34)+1 (17)	1	1	1	1
fellebbviteli szint	7+1 (96)	n.a.	1	4	2	4
első fok II.						26
első fok I.	30 (287)	n.a.	7	27	15	34

A szabályozási oldalról általánosan elmondható, hogy alkotmánymódosításokra (Montenegró, Szerbia, Albánia) és új törvények elfogadására volt szükség. A változások során mindenhol kialakultak a független igazságszolgáltatási/bírósági tanácsok, amelyeknek kulcsszerepe van a bírói kievezésekben. Macedónia és Szerbia kivételével e tanácsok a bírósági rendszer tagjaiból állnak. A közigazgatási bíráskodás mindenhol biztosított, vagy teljesen elkülönült szervezetrendszer (Albánia, Macedónia), vagy a rendesbírósági szervezetbe integrált közigazgatási bírói tanácsok (Bosznia-Hercegovina, Koszovó) által, vagy különbíróságként (Szerbia, a közigazgatási mellett szabálysértési és kereskedelmi különbíróságok is működnek, több szinten).

A térségben tehát elhúzódó, permanens igazságszolgáltatási reform prognosztizálható. Az ügyhátralék (Montenegró kivételével) mindegyik országban magas, az alacsony eljárási hatékonyság általános, és rendszerszintű hiányosságokra utal. A legnagyobb elmaradás azonban az átláthatóság, korrupciómentesség, politikamentesség terén tapasztalható. Több országban rendre megbuknak a bírák az átvilágításokon, ami a bírói hatalom működőképességét fenyegeti (pl. Albánia).

38 ANASTASI, Aurela: *Reforming the Justice System in the Western Balkans. Constitutional Concerns and Guarantees.* (Presentation) Workshop No. 18, of the 10th World Congress of Constitutional Law (IACL-AIDC); Seoul, 18-22 June 2018.