

HORVÁTH PÉTER

A bírósági rendszer Olaszországban¹

A működés néhány politikai aspektusa

Szüleimnek

BEVEZETÉS

A modern Olaszország bírósági rendszerének kialakulása a XIX. század elejének bürokratikus francia mintája alapján ment végbe. Az 1848-as piemonti alkotmányt, a Statuto Albertinót, valamint az 1859–1870 közötti években egységesülő Olaszország egész igazságszolgáltatási rendszerét erős francia befolyás formálta. Ezt a napóleoni megszállás évei alatt bevezetett igazgatási modell és az 1830-as francia alkotmány közvetítette. Ennek értelmében a bíróság az államapparátus része volt, a bírák a civil service részét képezték. A bíróvá történő kinevezés feltétele a szakirányú jogi végzettség, valamint egy szóbeli és írásbeli nyilvános vizsga volt, amelyen – összhangban „a bíró a törvény szája” pozitivistá szerepfelfogással – elsősorban a jelölt általános tudását és technikai jogismeretét kérték számon (*generalista*). A versenyvizsgákat a kormány adminisztrálta az igazságügy-minisztériumon keresztül. A bírák előléptetésének két fő szempontja a senioritás és az érdem volt, s az előmenetelben a felsőszintű bírák széleskörű döntési önállósággal rendelkeztek, akik a kormány akaratának közvetítői voltak az alsó- és középszintű bírák felé. Röviden összegezve, a bírósági rendszert a centralizáltság és a hierarchizáltság jellemezte, a bírói karrierutat alapvetően a kormány dominálta, s e kormány-

zati kontroll az igazságügy-miniszteren, illetve a felsőbbbírákon keresztül érvényesült.

Lényegében ez a rendszer maradt fenn az 1946-os köztársasági alkotmányig, amely létrehozta a bíróság igazgatási szervét, a *Consiglio Superiore della Magistratura*-t (legfelsőbb igazságügyi tanács)², amelyet ténylegesen 1959-ben intézményesítettek. A tanács létrehozása – a politikai fejlődés egyéb tényezőivel kombinálódva (pl.: szervezett pártok, parlamentáris kormányzat) – teljesen átalakította a bírósági rendszer működését, valamint a bíróság és más intézmények kapcsolatát (Franciscis 1996; Guarnieri 1997; Pederzoli–Guarnieri 1997).

Ez az 1945 utáni bírósági rendszer képezi elemzésünk tárgyát.

Munkánk első részében először röviden bemutatjuk azt az értelmezési keretet, amelynek szempontjai alapján az olasz bírói rendszert elemezni kívánjuk. Ez három elemből áll: a bíróság politikai intézményként való értelmezése, a politika eljogiasításának kérdése és a *partitocrazia* problémája. Úgy véljük, ez az elemzési keret megmutatja, hogy az olasz bírói rendszer működése kapcsán milyen kérdéseket és milyen összefüggésekben kell vizsgálnunk. A második részben a bírósági rendszer külső aspektusát mutatjuk be, a bíróság mint államhatalmi ág viszonyát a törvényhozó és a végrehajtó hatalommal. Majd ettől kezdve a bíróságot belülről vizsgáljuk, a harmadik részben a bírósági struktúrát, a szervezeti felépítést, a negyedikben pedig a bírói kar szerveződését és működését. Ez utóbbit három kérdéskör fedi le, a bírói kar átpolitizáltsága és belső politikai tagoltsága, a kar politikai beágyazottsága, valamint a bíróságok igazgatási szervének, a legfelsőbb igazságügyi tanácsnak a működése. Az ötödik részben a bírói karrierút és a bíróságok szervezeti igazgatásának kérdését tárgyaljuk, majd az utolsó részben konklúzióként megpróbálunk az olasz bírósági rendszerre vonatkozó néhány összegző, általános megállapítást tenni.³

ÉRTELMEZÉSI KERET

A bíróság mint politikai intézmény

A bírácoknak és a bíróságoknak nemcsak a joggal van kapcsolatuk, hanem a politikával is. A bíróságok a politikai intézményrendszer részét képezik, működésük politikai aspektusa a politikatudomány számára elemezhető. A bírác ugyanúgy a politikai rendszer szereplői, nem azon kívül vannak, csupán a többi döntéshozóhoz és politikai szereplőhöz képest más módon kapcsolódnak ahhoz (Peltason 1968, 287 – idézi Pederzoli–Guarnieri 1997, 261). A bírác nem apolitikus, technokrata szemé-

lyek, akiknek a törvénykezés során csupán „a törvény szája” passzív szerepe jut. Az általuk gyakorolt diszkréció során választanak a versengő tények és normák között, amikor az adott ügyben döntenek. Nem csupán értelmezik, alkalmazzák a jogot, hanem alkotják is (bírói jog).⁴ Abban az esetben, ha a bíró megvétőzhatja a törvényhozás által elfogadott törvényeket, vagy eltekint azok alkalmazásától, vagy felfüggeszti eljárását, egyértelműen bírói hatalomról beszélhetünk. A hatalom pedig a politika sajátja. Döntéseiknek jelentős hatása van az adott ország pl. gazdaság- és szociálpolitikájára. A bíróságok *politikai*, de nem *politizáló* intézmények, abban az értelemben, hogy részt vesznek a politikai hatalom elosztásában, annak egyik szereplői, azonban e hatalmat nem pártcélokra használják fel, nem pártcélú ítélezést folytatnak (Sartori 1987, 245 – idézi Volcansek 1996, 14) (Volcansek 1996).

A politika eljogiasítása

A bíróságok működésének, a bírói hatalom gyakorlásának egy további magyarázata az, amit összefoglalóan a politika eljogiasításának nevezünk. Ez a demokráciák második világháború utáni politikai fejlődésének egyik jellegzetessége, s a bíróságok és a bírák tevékenységi körének és működési területének a politikusok és az adminisztráció rovására történő kibővülését jelenti (Vallinder 1995, 13 – idézi Pederzoli–Guarnieri 1997, 268. o. 1. végjegyzet). E folyamatot és jelenséget az jellemzi, hogy a politikai szereplők – a jogállamiság követelményeivel és erre irányuló várakozásokkal összhangban, – a politikai konfliktusokat egyre inkább a jog terminusaiban vívják meg, a politikai konfliktusokat jogi konfliktussá próbálják megtranszformálni. Nagyon gyakran e konfliktusok végső megoldása érdekében a bíróságokhoz, különösen az alkotmánybíróságokhoz, mint a politikai konfliktusok ügyében illetékes és semleges végső döntési fórumhoz fordulnak.

E megnövekedett szerephez járul, hogy a politikai gondolkodás szintjén a bíróságokra nagyon gyakran olyan utolsó szervként tekintenek, mint amelyek – a 20. század antidemokratikus rezsimjei fenntartásában szerepet játszó végrehajtó és a törvényhozó hatalmakkal, s egyáltalán, „a politikusokkal” szemben – még nem járatódtak le, s az alkotmányosság és a jogállamiság, a „civil társadalom” utolsó garanciái.

Ezzel összhangban a kormányzati rendszer működésében felértékelődik a bíróságok szerepe a döntéshozatalt illetően. A bírák részt vesznek a döntéshozatalban, tehát a *politikai elit* részét képezik.

A *partitocrazia*

A politikaiintézmény-jelleg és a politika eljogiasítása mellett az olasz bírósági rendszer értelmezésének harmadik eleme, hogy az 1945 utáni olasz demokrácia pártállammá, párturalommá (*partitocrazia*) vált.⁵ A pártok domináló szerepe a politikai és kormányzati rendszer működésében az európai parlamentáris demokráciák körében talán Olaszországban a legerősebb, a pártok általi penetráció mértéke talán itt a legnagyobb.

Ennek egyik következménye, hogy a bírói posztok – főleg a nagyobb városokban – is a patronázspozíciók közé tartoznak, amelyek betöltése a pártkötődés, a pártközi alkuk és a pártok közötti osztozkodás (*lottizzazione* – Volcansék 1996, 54) eredményeként történik. A pártpenetráció másik következménye, hogy a bírakat, mint az európai összehasonlításban erősen átpolitizált és politikailag élesen megosztott olasz társadalom tagjait az aktív politikai szerepvállalás, a bírói szerepfelfogást az erős *politikai* aktivizmus, s az egész olasz bírói kart pedig a politikai-ideológiai megosztottság és intézményesült politikai tagoltság jellemzi.⁶

Összegezve, az olasz bíróságok működésének igen erős politikai és pártpolitikai karaktere van, Olaszországot az *átpolitizált bíróság* (Spotts–Wieser 1991, 158) jellemzi.

A BÍRÓSÁG MINT ÁLLAMHATALMI ÁG VISZONYA A TÖRVÉNYHOZÓ ÉS A VÉGREHAJTÓ HATALOMMAL

A bíráskodásnak és a bíróságoknak a *politikai* rendszer funkcionalista rendszerelméleti megközelítésében a politikai folyamat „outputoldalán”, a végrehajtás és kontroll szakaszában van szerepe (Blondel 1995). Egy hagyományosabb politikaelméleti megközelítésben a bíráskodás az állam által ellátandó három fő kormányzati feladat egyike, fontos politikai funkció (Paczolay–Szabó 1996; Sári 1995). Tehát a bíróságok a *kormányzati* rendszerben a törvényhozó és a végrehajtó hatalom mellett a harmadik fontos hatalmi ágat jelentik. Vizsgáljuk meg, hogy Olaszországban milyen a viszony a bírósági szervezet és a másik két hatalmi ág között.

A bíróságot szinte minden elemzés (Franciscis 1996; Pizzorusso 1985, 1990; Spotts–Wieser 1991) független hatalmi ágként mutatja be, amely függetlenséget az alkotmány *expressis verbis* rögzíti: „A bíróságok minden más hatalomtól független autonóm szervezetet alkotnak.” [104. cikk (1)] Ennek értelmében az olasz bírói hatalom alkotmányosan garantált struktúra, amely független a másik két államhatalmi ágtól. Más egyenesen az Egyesült Államokkal állítja párhuzamba Olaszország bírósági modelljét, s rámutat az azonosságokra és a kü-

lönbségekre (Pizzorusso 1990). Ezen összehasonlításban az Egyesült Államok a montesqueu-i doktrína gyakorlati megvalósulása, amelyben a bírói hatalmi ág valóban autonóm, és független a végrehajtó és a törvényhozó hatalomtól. Az olasz bírói hatalom nem csak az alkotmányosan garantált függetlenségben, hanem abban is osztozik az amerikaival, hogy a bíró elutasíthatja az általa alkotmányellenesnek tartott jogszabály alkalmazását és felfüggesztheti az eljárást. A különbség abban van, hogy egyrészt az alkotmányellenesség kérdésében egy speciális bíróság, az alkotmánybíróság dönt. A másik eltérés, hogy az ítékezéssel kapcsolatos igazgatási funkciókat kivették a kormány kompetenciája alól, de nem bírósági szervhez, hanem egy külön igazgatási testülethez (legfelsőbb igazságszolgáltatási tanács) telepítették.

Eltekintve attól, hogy empirikusan az Egyesült Államok kormányzati rendszerének működésében sem valósul meg a hatalmi ágak teljes elválasztása,⁷ Olaszországban a bírói hatalmi ág összefonódása figyelhető meg a végrehajtó és a törvényhozó hatalommal.

A végrehajtással való szociológiai és funkcionális összefonódás egyaránt kimutatható. Az előbbit az eredményezi, hogy bírák dolgoznak a végrehajtás minisztériumában. (Sőt, időnként az is előfordul, hogy miniszternek, államtitkárnak neveznek ki bírákat. A Dini-kormány igazságügy-minisztere például egy bíró, igaz nyugalmazott, volt (Guarnieri 1997, 171 és 174. o. 19. végi.). Az igazságügy-minisztériumba több mint 100 bíró van folyamatos munkára kinevezve. Ezek *de facto* elmozdíthatatlanok, ami a bírói hivatalokban dolgozó bírákhoz teszi őket hasonlatossá. A legfelsőbb igazságszolgáltatási tanács politikai döntése értelmében előmenetelük „bírói érdemen” alapul, még ha többnyire adminisztratív funkciókat is látnak el karrierjük különböző szakaszaiban. E bírák monopolizálják a minisztérium – nyilván nem politikai – vezető pozícióit, ideértve a miniszteri kabinetet és a törvény-előkészítésért felelős szervezeti egységet is. Masszív jelenlétük révén a minisztérium teljes belső működését kontroll alatt tartják, a miniszterrel szemben pedig jelentős függetlenségre tesznek szert.⁸ A funkcionális összefonódást az eredményezi, hogy ők határozzák meg a tárca jogszabály-előkészítési munkáját, ugyanis a miniszter teljes mértékben ezektől az adminisztrátorbíráktól függ a kormányzati törvénytervezetek kialakításában és a parlamenttől érkező törvényjavaslatok értékelésében. Emellett kizárólagos kontrollt gyakorolnak az igazságügy-miniszter tevékenységét legközvetlenebbül érintő minden szervezeti erőforrás használata felett (információk feloldozása és felhasználása, miniszteri közlemények előkészítése, szakértői vélemények megfogalmazása, a megoldandó problémák és a szükséges intézkedések meghatározása, törvény-előkészítés, jelentések készítése stb.). Gyakran a különböző mi-

niszteri bizottságokat is dominálják, kizárva például a tőlük eltérő beállítottságú jogtudósokat.

A törvényhozással való összefonódást az eredményezi, hogy az alkotmányos szabályozás nem tiltja a bírói és képviselői poszt egyidejű betöltését. Ennek eredményeképp az 1970-es évek második felétől egyre több bírót választanak meg parlamenti képviselőnek (vagy szenátornak), például az 1992-es választáson 13-at, az 1994-esen pedig 22-őt (Guarnieri 1997, 165, 168-169, és 174. o. 19. végj.), ami a 630 fős képviselőház 2,0 és 3,5 százaléka. Ez, ha ez nem is magas arány, de mindenesetre jelzi a két poszt közötti átjárás lehetőségét, illetve azt, hogy a hatalmi ágak elválasztásának doktrínája a gyakorlatban nem érvényesül. Az igazságügy-minisztérium kapcsán előbb már láttuk, hogy a jogszabály-előkészítés minisztériumi szakaszában milyen jelentős szerepük van. A parlamentben pedig gyakran a két ház igazságügyi bizottságában dolgoznak, az igazságszolgáltatást érintő törvényjavaslatokat nyújtanak be, s ezek parlamenti vitájának aktív résztvevői (Federico 1989, 37 és 46. o. 24. végj.).

Azt látjuk tehát, hogy Olaszországban a bírói hatalmi ágnek a törvényhozó és a végrehajtó hatalommal való viszonyát nem az elválasztás, hanem az összefonódás jellemzi. Az értelmezési keretben azt mondtuk, hogy amikor a bíró megvétózza a törvényhozás által elfogadott törvényeket, bírói hatalomról beszélhetünk. Ennél azonban most már többet is mondhatunk: a bírói hatalom nemcsak indirekt, vétóhatalom, az olasz bírák magában a törvény-előkészítésben és a törvényhozásban is részt vesznek, erős befolyással vannak a jogalkotási eljárásra. Azaz, s ezt már szintén említettük, nem csak alkalmazzák, hanem alkotják is a jogot. Azonban a bírói jog, a bírói jogalkotás hagyományos mechanizmusához képest Olaszországban a bírák jogalkotási tevékenysége és a bírói jog képződése nem csak a végrehajtási-értelmezési, hanem már a jogszabály-előkészítési és jogalkotási szakaszban is érvényesül. Ez újabb adalék a bírói hatalom mibenlétéhez.

A BÍRÓSÁGI STRUKTÚRA

A bírósági rendszer két fő részre, rendes és speciális bíróságokra oszlik, mely utóbbiak közé a közigazgatási, a katonai, valamint a köztisztviselők ügyeivel és a nyugdíjügyekkel foglalkozó bíróságok tartoznak, illetve egy speciális harmadik esetet képez az alkotmánybíróság. Munkánkban azonban mi csupán a rendes bíróságokkal foglalkozunk, amelyek polgári és büntető ügyekkel foglalkoznak, három fokozatban.

Első fokon háromféle bíróság működik, békebírák (*giudice di pace*) 1991-től, *pretore*-k és *Tribunale*-k. A békebírák, akiket a

legfelsőbb igazságszolgáltatási tanács választ ki, laikus bírák, négyéves megbízási idővel, s csupán polgári ügyekben rendelkeznek korlátozott hatáskörrel. A pretore már hivatásos bíró, a rendes bíróságok tagja, aki a polgári mellett – bizonyos elkövetési összeghatárig – büntetőügyekkel is foglalkozik. A Tribunale általános hatáskörrel rendelkezik a polgári és büntető ügyekben egyaránt, s elvileg általában háromfős tanácsokban ítélik. Egy 1991-es törvény értelmében azonban a legtöbb polgári ügyben egyetlen bíró jár el, tanácsban csak néhány polgári ügyben és a büntető ügyekben. Emellett – a legjelentősebb büntető ügyekben – speciális elsőfokú büntetőbíróság a *Corte d'Assise*, amely a laikus és hivatásos bírák vegyes tanácsában ítélik.

Másodfokon fellebviteli bíróságok (*Corte d'Appello*) működnek, amelyek hivatásos bírák háromfős tanácsaiban törvénykeznek, s mindkét ügytípusban általános fellebviteli hatáskörrel rendelkeznek. Azonban a békebírák és a pretore-k ítéletei elleni fellebbezéseket többnyire nem fellebviteli bíróságokhoz, hanem a Tribunale-khoz szokták benyújtani. A *Corte d'Assise* ítéletei a laikus és hivatásos bírákból álló *Corte d'Assise d'Appello* előtt támadható meg.

A rendes bírósági hierarchia csúcsán áll a harmadfokot képező semmítőszék (*Corte di Cassazione*). A legfelsőbb bíróságként funkcionáló testület az elé kerülő polgári és büntetőügyek szubsztantív és eljárásjogi aspektusait vizsgálja, s nem folytat ténybeli vizsgálatot. A Semmítőszék egyben hatásköri bíróságként is funkcionál a többi bíróság vonatkozásában. Általában ötfős tanácsokban ülésezik, 3 tanács általános polgári ügyekkel, 1 tanács munkajogi ügyekkel foglalkozik, 6 tanács pedig büntetőügyekkel. Speciális tanács a hét bíróból álló „Együttes Ülés” (*Sezioni Unite*), amely a különös jelentőségű ügyekben ül össze, vagy hatásköri kérdésekben, azaz, olyan ügyekben, amelyekben a rendes tanácsok egymással ellentétes módon döntöttek. A Semmítőszéken kb. 400 hivatásos bíró dolgozik, akik nem választás, hanem a karrierútjuk során elért hivatali rang alapján kerülnek kinevezésre (Taruffo–Torre 1997, 141–142).

A BÍRÓI KAR SZERVEZŐDÉSE ÉS MŰKÖDÉSE

Az olasz bírói kar megszerveződésének és működésének magyarázatát, amelynek két fő aspektusát (bírói karrierút, bíróságok szervezeti igazgatása) majd az következő részben tárgyaljuk, három fő tényező adja: a bírói kar erős átpolitizáltsága és intézményi szinten is megjelenő politikai megosztottsága, erős politikai beágyazottsága, valamint a legfelsőbb igazságszolgáltatási tanács működésének politikai implikációi.

A bírói kar átpolitizáltsága és belső politikai tagoltsága

Az olasz bírói kart – miként azt a bevezetőben már jeleztük – az erős átpolitizáltság, az éles politikai-ideológiai megosztottság és a politikai tagoltság intézményesülése jellemzi.

E megosztottság megjeleníthető a politikusok számára a politikai verseny fő vonatkoztatási keretét és a politikai-ideológiai konfliktusok kódrendszerét adó (Körösényi 1993, 26) bal-jobb skálán. Ennek alapján az olasz bírák egy része karakteresen jobboldali, egy másik része karakteresen baloldali pozíciót foglal el, míg egy harmadik része a kettő között helyezkedik el. A ideológiai-világnézeti eredetű politikai polarizáció olyan alapkérdésekben nyilvánul meg, mint a jog természetéről, a bírói szerepéről, az alkotmány szociális rendelkezéseinek jogi kikényszeríthetőségéről vallott felfogás, a szociális reformokhoz való viszony. A „progresszív”, „demokratikus” baloldali pozíciót egy „kevésbé pozitívista”, s inkább az alkotmány alapelveit – főleg az egyenlőséget – szem előtt tartó jogfelfogás, s az ezzel konzervatív, jobboldali bírakat az erősebb szöveghez kötöttség és a korlátozottabb bírói szerepfelfogás jellemzi (Guarnieri 1997, 161; Spotts-Wieser 1991, 161). Az ideológiai-politikai polarizáció az 1960-as évek végén, a diák- és munkáslázadások idején kezdődött, amit a feltörekvő fiatal radikális baloldali bírák arra használtak fel, hogy politikai támadást intézzenek a felsőszintű bírák ellen. Ezekre politikai bizalmatlansággal tekintettek egyrészt a fasiszta rendszerig visszanyúló karrierjük miatt. Másrészt amiatt is, hogy az 1979-ig fennálló karrierrendszerben az alsó- és középszintű bírák előmenetelében a felsőbírák jelentős döntési önállósággal rendelkeztek, amit a fiatal radikálisok a bírói függetlenség koncepciójával ellentétesnek tekintettek (Pederzoli-Guarnieri 1997, 255).

A baloldali bírák mozgalmát az 1970-es években az éles ideológiai radikalizmus és a politikai akcionizmus jellemezte. Nyíltan hirdették, hogy a bíróság az osztályharc eszköze, explicitté vált számukra az ideológia közvetlen alkalmazása és az ideológiai kötődés beismerése (akár egy konkrét ügy kapcsán), felfogásukban a pártosság erény volt, a semlegesség és a függetlenség pedig tévképzet vagy szélhámosság.¹⁰ A korábbi bíraskodási politikával szembeni kritikájuk konkrét ítéletekben is megjelent, megkérdőjelezve ezáltal a hagyományos jogtudomány és -felfogás alapján ítélező semmítőszéket. Politikai akcionizmusuk és radikalizmusuk jele volt, hogy a „konzervatív” felsőbírákat „a burzsoázia szekértolója”-nak bélyegezték meg, a tömeggyűlések és a politikai demonstrációk gyakori résztvevői voltak, szélsőbaloldali politikusok mellett tüntek fel, sőt néhányan a „vörös brigádok”-kal is kapcsolatba kerültek.

A bírói kar megosztottsága a bírák szakmai szervezetén belül

működő csoportosulásokban (*corrente*) intézményesedik. 1969-re a „demokratikus bírák” elnevezésű irányzathoz tartozó fiatal baloldali bírák átvették a hatalmat a szakma országos szakmai szervezetében, az országos bírói egyesületben (*Associazione Nazionale Magistrati*), amelyből ekkor távoztak a konzervatív felsőbírák, akik megalakították az olasz bírák szövetségét (*Unione Magistrati Italiani*), amelyet azonban 1979-ben feloszlattak. A politikai megosztottság ettől fogva az országos bírói egyesületen belül *corrente*-kben, csoportosulásokban intézményesül, s a különböző bírói csoportok közötti ellentétek időnként a pártközi ellentétek mértékéhez közelítenek (Guarnieri 1997, 161; Spotts–Wieser 1991, 158–162).

A bírói kar politikai tagoltságát két adat is mutatja. Az egyik szerint az 1980-as évek elején a bírák 37 százaléka a konzervatív „független bírák”, 45 százaléka a balközép „egység az alkotmányért”, a maradék 18 százalék pedig a „demokratikus bírák” csoportjához tartozott (Spotts–Wieser 1991, 160).

Az 1. táblázat a bírák belső politikai tagoltságát pedig egy hosszabb időszoron mutatja be (s igazolja az 1980-as évekre vonatkozó adatokat). Ezen jól végigkövethető a politikai tagoltság alakulása majd’ 20 év alatt, ami megmutatja a bírói karon belüli politikai erőviszonyok alakulását, átrendeződését. A ma létező *corrente*-k és politikai irányultságuk a következő: baloldali *Magistratura Democratica*, balközép *Movimento per la Giustizia*, a centrum *Unità per la Costituzione* és a jobboldali *Magistratura Indipendente* (Franciscis 1996, 64). (A táblázat azt mutatja, hogy melyik csoport hány személyt tud bejuttatni a 33 tagú legfelsőbb igazságszolgáltatási tanácsban bírák által betölthető 20 helyre, azaz, az egyes csoportosulások mekkora politikai támogatással rendelkeznek a bírák körében. A tanács 20 tagjáról 1975 óta arányos választási eljárással döntenek, 1959 és 1975 között a 14 tagot még többségi alapon választották – Guarnieri 1997, 159 és 173. o. 3 végj.).

1. sz. táblázat. Legfelsőbb igazságszolgáltatási tanácsai választások (1976–1994) corrente-k szerint (szavazat, százalék, mandátum)

| Év | Magist-rat, Democ-rat | Movi-men. per la Guist. ¹ | Unitá per la Costitu-zione | Magist-rat. Indi-pend. | Egyéb ² | Szavazók összesen |
|------|-----------------------|--------------------------------------|----------------------------|------------------------|--------------------|-------------------|
| 1976 | 755 13% 2 | | 2526 42% 9 | 2156 36% 8 | 506 9% 1 | 5943 |
| 1981 | 803 14% 3 | | 2557 43% 9 | 2263 38% 8 | 297 5% 0 | 5990 |
| 1986 | 1107 19% 3 | | 2517 41% 9 | 2078 34% 7 | 402 6% 1 | 6159 |
| 1990 | 1337 22% 4 | 714 12% 3 | 2236 36% 8 | 1828 30% 5 | | 6115 |
| 1994 | 1620 24% 5 | 1133 16% 4 | 2854 42% 8 | 1230 18% 3 | | 6837 |

Megjegyzés:

1. A MG-át az MI-ből és UC-ből kilépett csoportok alakították.
2. Néhány rövid életű mérsékelt és konzervatív csoportosulást tartalmaz.

Forrás: Guarnieri 1997, 63. o. 1. táblázat

Jól látható, hogy a szavazó bírák száma 20 év alatt 15 százalékkal növekedett, s a legnagyobb, 12 százalékos növekedés az 1994-es választáson történt. A vizsgált periódusban a baloldali *Magistratura Democratica* 13 százalékról (2 mandátum) folyamatosan és egyenletesen a duplájára, 24 százalékra (5) növelte támogatását, amivel 1994-re a korábbi „örök” harmadikból a második legerősebb csoportosulás lett. 1976-tól 1990-ig a centrumirányultságú *Unitá per la Costituzione* és a jobboldali *Magistratura Indipendente* volt a két legerősebb bírói csoport a

szavazatok átlagosan 35–40, összesen kb. 80 százalékkal (8–9 mandátum). Az 1990-es évek a bírói karon belüli erőviszonyok jelentős átrendeződését hozták. 1990–94 között e két irányzathoz kivált egy csoport, amely létrehozta a balközép irányultságú *Movimento per la Giustizia*-t, amely a maga 12 százalékkal (3) az „anyaszervezetektől”, elsősorban az *Indipendente*-től vett el szavazatokat. Az *Indipendente* számára ekkor a 11 százalékos szavazat-veszteség (34@30) 30 százalékos mandátumvesztéssel járt (7@5). A szavazói létszám 1994-ben történt 12 százalékos kibővülésének vesztese ismét a jobboldal volt. Az *Unita* némileg növelte szavazatarányát (36@42), de ezzel csupán a korábbi – igaz, a 20 év alatt mindvégig legmagasabb (40–45 százalék) – mandátumszámát tudta megtartani (8). Az igazi vesztes ismét a jobboldali *Indipendente* volt, amely szavazataránya és mandátumszáma majdnem a felére (30@18; 5@3) csökkent, így politikai támogatottsága 8 év alatt összességében a felére esett vissza, s ezzel 20 év távlatában a legkisebb, negyedik csoportosulás lett. A szavazói létszám 1994-es kibővülése a két baloldali irányzatnak 1–1 mandátumtöbbletet hozott (4, 5), amivel az *Movimento per la Giustizia* a harmadik, az *Magistratura Democratica* pedig a második legerősebb csoportosulás lett.

Összegezve: az 1976 és 1990 közötti időszakban a bírói kar belső politikai tagoltsága a jobboldal és a centrum dominanciáját (80–85 százalék) mutatta. Az 1990-es évek a politikai erőviszonyok átrendeződését hozta, amelynek vesztese a jobboldal volt. A jobboldal e térvészése azonban nem hozott radikális baloldali átrendeződést. Amellett, hogy a radikális baloldali csoportosulás 20 év alatt duplájára, 24 százalékpontonra növelte támogatottságát, s a második legnagyobb csoportosulás lett, az átrendeződés, a bírói kar balrattolódása inkább egy jobboldalról és centrumról leváló balközép csoport létrejöttében intézményesült. A jobboldal térvészése mellett továbbra is a centrum rendelkezik a legnagyobb (40 százalékpontos) támogatottsággal a bírák körében. Összegezve: a bírói karon belül az 1990-es évek közepén a jobboldal kb. 20 százalékos támogatottsággal rendelkezett, vele szemben állt a megosztott baloldal 40 százalékkal, s közöttük a centrum szintén 40 százalékkal.

A bírói kar politikai beágyazottsága

A bírói kar szerveződésének másik magyarázó tényezője az igen erős politikai beágyazottság, az olasz bírának a pártokkal és a politikai osztállyal, a hivatásos politikusokkal való közvetlen személyes kapcsolata. A politikai elit részét képező bírák a pártok és a hivatásos politikusok által alkotott kapcsolati háló részét alkotják, igen erősen beágyazottak a politikai elit személyi kapcsolatrendszerébe.

A hatalmi ágak tárgyalásánál már láttuk, hogy a bírák egy része a kormányzat minisztériumában dolgozik, ahol közvetlen napi kapcsolatban vannak a politikai végrehajtással és a politikai vezetéssel. Az adminisztrátorbírák a kormányzati elitnek nemcsak a végrehajtásban dolgozó, hanem a parlamentben tevékenykedő részével is közvetlen kapcsolatban állnak a törvény-előkészítés minisztériumi és parlamenti szakaszában. Harmadrészt, s ezt is láttuk már, parlamenti képviselőként jó néhány bíró maga vállal hivatásos politikusi szerepet. Az is előfordul továbbá, hogy az önkormányzatokban tevékenykednek, megválasztják őket a városi vagy regionális önkormányzat tanácsnokának, vagy polgármesternek, alpolgármesternek jelölik őket. Emellett gyakran vesznek részt a kormányzat által felügyelt állami köztisztviselők munkájában is. Mindezen pozíciókba történő kinevezések a pártok és a hivatásos politikusok által elosztható patronázusok közé tartoznak, a politikaizsákmány-rendszer részét képezik. (Federico 1989, 38 és 46. o. 27. végj.).

A politikai elittel való személyi kapcsolatot erősíti még a bírák által széles körben vállalt mellékállások, különfeladatok, alkalmi megbízások, pl. minisztériumokban végzett tanácsadói munka, állami vállalatok perében – jól fizetett – választott bíróként való eljárás (Pederzoli–Guarnieri 1997, 258 és 268–269. o. 3. végj.).

Az olasz bírói kar politikai beágyazottságát másrészt a pártokkal való szoros kapcsolat eredményezi.

Ennek egyik formája volt korábban, hogy a pártok a bírói kar mint olyan szövetségét keresték. Ilyen volt a Szocialista Párt (PSI), amelyik a kisebb-nagyobb megszakításokkal az 1960-as évek végéig tartó kereszténydemokrata kormányzás alatt, amikor tartósan ki volt zárva a kormányzástól, a bíróságot stratégiai partnerének tekintette a kormány elleni politikai küzdelemben, ami a bírói függetlenség garanciái erősítésének követelésében manifesztálódott. A Kommunista Párt (PCI) pedig az 1970-es évek közepére feladta korábbi bizalmatlanságát a bíróságokkal mint „burzsoá”, elnyomó intézménnyel szemben, s a munkásmozgalom egyik lehetséges „szövetségesét” látta benne. A párt 1975–76-ban egész Olaszországban nagygyűlések sorát szervezte a bírósági szervezet reformjáról, amelyet számos bíró és ügyvéd látogatott. A bíróságok érdekeinek (pl: bíróifizetés-emelés parlamenti támogatása 1984-ben) és ítélkezési politikájának védelmezőjeként fellépő PCI az 1980-as évekre szoros kapcsolatot alakított ki a bírói kar elitjével, amelynek következtében megkapta a „bírák pártja” címkét.

Van a kapcsolatnak személyes és intézményes formája is. Ezek közül a legerősebb a bírák párttagsága. Jóllehet ez nem általános jelenség, s az alkotmány a bírói összeférhetetlenség szabályozásánál tiltja is, a gyakorlatban mégis időnként előfordul. Gyakran a bírák a pártok jelöltjeként indulnak a választáson és

parlamentari képviselők lesznek, amelyről korábban már szölkünk. Emellett gyakran dolgoznak a nagyobb pártok szakkabineteiben is, főleg az igazságszolgáltatást érintő kérdésekért felelős kabinetekben. A PCI például egy, a listáján parlamentbe jutó bírát nevezett ki igazságszolgáltatással kapcsolatos politikai irányvonaláért felelős személynek (Federico 1989, 38–39 és 47. o. 33. végj.; Guarnieri 1997, 160–161 és 173. o. 6. végj.; Pizzorusso 1985, 202).

A bírák és pártok közti kapcsolat némiképp informálisabb és kevésbé direkt formája a pénzügyi finanszírozás. A pártok nem egyszer állami testületeken keresztül támogatják valamelyik bírócsoport „kulturális tevékenységét”, konferenciák szervezését, kutatóintézetek fenntartását, kiadványok megjelenését (Federico 1989, 34).

Azonban a bírói kar és a pártok kapcsolatában – a bírák politikai megosztottsága ellenére – a pártbefolyás nem korlátlan. A korlátot egyrészt a fizetés, a jogállás és a szolgálati időn alapuló automatikus előléptetés kapcsán elfoglalt egységes bírói állásponjt jelenti. Másrészt, a bírói kar kifelé „zárt” minden olyan kezdeménnyel szemben, ami a *corrente*-k és a pártok közötti kapcsolat intézményesítésére és stabilizálására, illetve valamelyik csoporton belüli domináns pártbefolyás kialakítására irányult (Nelken 1996, 195; Pizzorusso 1990, 385).

A legfelsőbb igazságszolgáltatási tanács

A bírói kar megszerveződése és működése magyarázatának következő tényezője a legfelsőbb igazságszolgáltatási tanács (*Consiglio Superiore della Magistratura*), amely a bíróságok igazgatására – az 1946-os alkotmányban – létrehozott szervezet. A tanács nem a bírósági hierarchiába tagolt intézmény, hanem különálló, a bíróságok igazgatását végző szerv, amely státusa talán a funkcionális önkormányzathoz áll a legközelebb.

A bírói kar megszerveződésének és működésének két kulcskérdése a bírák karrierútja és a bíróságok szervezeti igazgatása. Az előbbi a tanácshoz kötődik, ugyanis ez dönt a bírák kinevezéséről, beosztásáról és áthelyezéséről, előléptetéséről és fegyelmi eljárás alá helyezéséről (105. cikk). Egyéb igazgatási kérdések azonban a kormány kompetenciájába tartoznak, ugyanis – a tanács hatáskörét nem érintve – az igazságszolgáltatás szervezetével és működésével kapcsolatos feladatok az igazságügyi minisztériumot illetik meg (110. cikk). Azonban mindkét kérdésnek, a tanács bírói karrierútban játszott szerepének és a bíróságok kormány általi igazgatásának egyaránt politikai implikációi vannak, mindkettő politikai kontextusba ágyazott. Ezt vizsgáljuk az alábbiakban.

A tanács politikai jelentőségére utal például, hogy a keresz-

ténydemokrata kormányok késleltették az 1946-os alkotmány rendelkezéseinek végrehajtását, s a *Consiglio*-t csak 1959-ben hozták létre. A testület 33 fős személyi összetételét és az arányos választást 1975-től vezették be, a megbízási idő 4 év. A 33 tagból 22 bíró és 11 laikus tag, tehát 2/3 részben bírókból, 1/3 részben politikusokból áll. A 22 bíróból *ex-officio* tag a semmítőszék elnöke és főügyésze, a maradék 20 tagot a bírói kar választja arányos alapon a *corrente*-k mentén. A 11 laikus tag közül *ex-officio* jelen van az államfő, a maradék 10-et a parlament két háza nevezi ki egyetemi tanárok és 15 éves gyakorlattal rendelkező ügyvédek közül. A tanács elnöke az államfő, az elnökhelyettest pedig a politikus tagok közül választják. A 10 politikus tagot 1976 óta a pártok egy állandó formula szerint az alábbi módon osztották el egymás között: 4 fő a kereszténydemokratáké (DC), 3 a kommunistáké (PCI), 2 a szocialistáké (PSI) és 1 a kisebb liberális pártoké (PLI, PRI, PSDI) volt (Federico 1989, 45. o. 20. végj.).

A tanács működését az a körülmény határozza meg, hogy *politikai intézmény*. A politikai intézményjellegét egyrészt *személyi összetételének* politikai alapú rekrutációja adja, 1/3 részben politikusokból, párttagokból vagy egyértelmű pártkötődéssel rendelkező személyekből áll, míg a bírói tagság is politikai alapon rekrutálódik: a bírói kar éppen aktuális politikai erőviszonyait tükröző *corrente*-választásokkal delegálják. Másrészt az, hogy a tanács működését a politikusok irányítják. Elnöke az államfő, és az elnökhelyettes is a 10 politikus közül kerül ki, ez utóbbi például az 1980-as végén a DC prominens tagja volt (Guarnieri 1997, 174. o. 16. végj.). Ezek hovatarozása azért jelentős, mert ők irányítják a tanács működését: az államfő hívja össze a testületet, határozza meg a napirendet vagy tesz rá javaslatot, s ő elnököl, amikor a testület egésze ülészik. Távollétében ez az elnökhelyettes feladata, aki a tanács fegyelmi bizottságát elnököli.

Maga az alelnök megválasztása is politikai kérdés, amely a tanács *bírótagjait* is polarizálja. 1994-ben például a bal- és jobboldal, valamint a centrum egy-egy jelöltje közötti választás során a bírák nem egységesen szavaztak, hanem megosztották szavazatukat a baloldal és a centrum jelöltje között (Guarnieri 1997, 171).

A tanácson belül két bizottság működik, egyik a bírói kinevezésekért, másik a fegyelmi ügyekért felelős. A fegyelmi bizottság 9 tagú, 6 póttagja van. A tanács elnökhelyettesén kívüli 8 tag a *Consiglio* egészének összetételét tükrözi: 2 politikus, 2 semmítőszéki, 1 fellebbezési és 1 elsőfokú bíró, 1 pedig a maradék kategóriák közül (Franciscis 1996, 54–55 és 64).

Továbbá a tanács működése is erősen átpolitizált. Egyrészt a tanács a pártok politikai versenyének és konfliktusainak egyik terepe. E konfliktusok igen intenzívek, a politikai verseny cent-

rifugális iránya, valamint a pártok igen erős belső frakcionalizáltsága miatt, így a tanácson belül e konfliktusok egyszerre zajlanak a kormány és ellenzék, az egyes pártok között, továbbá az egyes pártokon belül. Másrészt a tanács a politika és bíraskodás, a politikusok és bírák konfliktusának színtere is, a két szféra ütköző zónája. A Consiglio a bírói kar és – a törvényhozás közbejöttével – a politikusok közötti legfontosabb közvetítő csatornává vált (Pederzoli–Guarnieri 1997, 255). Míg korábban a bírói kar kontrollja a kormányon és az igazságügy-miniszteren keresztül zajlott, addig a testület létrejöttével ez átkerült a *pártokhoz*, s ennek eszköze és helye a tanács lett, ahová a pártok a saját konfliktusaikat is bevitték.

Nézzük meg ezután, hogy a bírói kar erős átpolitizáltsága és intézményesült politikai megosztottsága, továbbá erős politikai beágyazottsága, valamint a legfelsőbb igazságszolgáltatási tanács működésének politikai implikációi milyen hatással vannak a bírói kar szerveződésének két fő aspektusára, a bírói karrierútra és a bíróságok szervezeti igazgatására. Ezek mutatják meg ugyanis, hogy hol van a bírói kar és a bírói hatalom kormányzati-politikai kontrolljának, befolyásolásának lehetősége.

BÍRÓI KARRIERÚT ÉS A BÍRÓSÁGOK SZERVEZETI IGAZGATÁSA

A bírói karrierút és a bíróságok szervezeti igazgatása az alábbi problémákkal írható le: 1. a bírói személyzet rekrutációja; 2. a bírák kinevezése, beosztása, áthelyezése és előléptetése; 3. a bírói személyzet jogállása, finanszírozás; 4. fegyelmi eljárás.

A bírói kar és a bírói hatalom feletti kontrollra, befolyásolásra elméletileg két, jól elkülöníthető ponton van lehetőség. Egyrészt a bekerülő bírói személyzet szelekciójával, azaz, a rekrutációs és kinevezési szakaszban, másrészt, a már működő bírói kar karrierútjának befolyásolásával, azaz, az előmenetel befolyásolása és a fegyelmi eljárás révén. A finanszírozás nem érinti közvetlenül a karrierutat, inkább arra alkalmas, hogy a bíróságok *ítélkező* tevékenységére közvetett módon, a bíróságok *igazgatási* tevékenységének és működési feltételeinek pénzügyi finanszírozásán keresztül gyakoroljanak befolyást.

1. A bírói személyzet a szakirányú felsőfokú végzettséggel rendelkező személyekből *rekrutálódik*, s a kinevezés feltétele egy nyilvános versenyvizsga, amelyen továbbra is a jelölt általános tudását és technikai jogismeretét kéri számon. Ebből az a gyakorlat következik, hogy a bírák általában frissen diplomázott, húszas éveik közepén járó, tapasztalattal nem rendelkező jogászok közül kerülnek ki. Az egyetem elvégzése után Olaszországban a jogászai szakmák karrierútjai elválnak, külön halad tovább az ügyvédi, s külön a bírói-ügyészi hivatás. Elvileg az

ügyvédi pályáról át lehet térni a bíróra, azonban gyakorlati példa erre igen kevés van. Olasz specialitás, hogy az ügyészség személyzetét a bírói karba inkorporálták, így a két jogászi szakma között erős az átjárási lehetőség, tevékenységük szorosan összekapcsolódik. Ennek következménye, hogy a nyilvánosság előtt a nyomozati munkát végző államügyészek és vizsgálóbírók – tévesen – mint rendes ítélkező bírák jelennek meg, amire a *Tangentopoli* („kenőpénzváros” – Milánó nyomán) pártfinanszírozási és korrupciós botrány alatt számos példa akadt. A rekrutációban az ügyvédség felé zárt bírói kar nyitottabb a másik nagy jogászi professzió, az egyetemi jogászság felé. Ez azonban a már kinevezett bíró előmenetele kapcsán válik fontossá: alkalmasságát rendszeres tudományos munkák megírásával is alá kell támasztania, jóllehet, az 1970-es évek óta ez nem formális feltétel (Federico 1989, 31 és 44. o 10. végi.; Guarnieri 1997, 171–172; Nelken 1996, 203. o. 6. végj.; Pokol 1991, 157–168).

2. Az alkalmassági feltételek megléte esetén az olasz bírák karrierútja közjogilag a legfelsőbb igazságszolgáltatási tanácshoz, a bírósági rendszer igazgatási szervezethez kötődik, amivel formálisan megszűnik a kormány kinevezési monopóliuma és befolyásolási lehetősége: a 2/3-ban bírói többségű Consiglio dönt a bírák kinevezéséről, beosztásáról, áthelyezéséről, előléptetéséről és fegyelmi eljárás alá helyezéséről. Ez elvileg teljesen leszakítja, autonómmá teszi a bírói kart, s csökkenti a kormány lehetőségét, hogy a bírói karrierutak befolyásolásával kontrollt gyakoroljon a bíráskodási rendszer felett. A kormány által 1959-ig közvetlenül gyakorolt formális ellenőrzési lehetőséget azonban a politikai befolyás pártok által gyakorolható informálisabb formája váltotta fel. Úgy véljük, hogy a karrierutak szempontjából a tanács politikaiintézmény-jellege és átpolitizált működése meghatározóbb a bírói többségnél. A *Consiglio* a politikai befolyás eszköze, azonban mint majd látjuk, nem kizárólag a kormány és a pártok számára.

Egy pályakezdő bíró alsósintű bíróságra történő kinevezése még nem válik politikai kérdéssé, s az alábbi minta nyilván a 7000 fős bírói kar nem minden egyes bírāja esetében érvényesül. Azonban a magasabb pozíciókba történő kinevezés, áthelyezés vagy bírói hivatalvezetővé történő kinevezés esetén, főleg a politikailag jelentős nagyobb városokba, a jelölt pártkötődése vagy *corrente*-kkel való kapcsolata – a hivatali idő mellett – rendkívül relevánssá válik. Ezt fokozza, ha ugyanarra a posztra több jelölt is pályázik, ilyenkor nyilván maguk a jelöltek is lobbiznak, így válik számukra is a tanács a politikai befolyás eszközüvé. A bírák előléptetése és áthelyezése tehát a bírói csoportok közti és pártközi alkuk, a pártok közötti osztozkodás (*lottizzazione*) eredménye, s az alkuk keretében gyakran a viszonyosság elve alapján működő kölcsönös csere zajlik (Guarnieri 1997, 162).

Fontos, hogy milyen alapon kerül sor a bírói előmenetelre. Az 1970-es évek elejéig az előléptetés szóbeli és írásbeli vizsgán vagy valamilyen írott munkán alapult, továbbá a felsőbbírak diszkrécióján múltott. A tanács létrejöttével e hagyományos és hierarchikus előmenteli rendszer felbomlott, s formálisan két versengő kritérium létezik: a hivatali idő (szenioritás) és szakmai teljesítmény (bírói érdem) alapján. A *gyakorlatban* azonban *kizárólag* a szenioritás elve érvényesül. A szakmai teljesítmény tényleges érdemi értékelésére, amely egy másik előmenteli mód lehetne, a bírói életpálya során – a pályakezdekort tett versenyvizsgát nem számítva – gyakorlatilag nem kerül sor. Ennek fő magyarázata a tanács személyi összetételének politikai alapú rekrutációja, ugyanis az értékelést a tanácsban ülő bírókollégák végzik, akiknek posztja vissza van kötve azoknak a bírónak a szavazataihoz, akik őket a *Consiglió*-ba juttatják (Guarnieri 1997, 160). A bíró szakmai teljesítményének konkrét és érdemi értékelése helyett „globális értékelés” történik, s a döntő az, hogy teljesíti-e a szenioritási követelményeket. A szakmai teljesítmény jelentőségét tovább csökkenti, hogy az évekig minisztériumokba kirendelt vagy parlamenti képviselő bírákat, akik aligha láttak el bíraskodási funkciót, is a „bírói érdem” alapján lépteti elő a tanács (Federico 1989, 35). Az olasz bírák tehát 40–50 évig úgy törvénykeznek és lépnek előre, hogy a pályakezdekort tett versenyvizsgán kívül nem értékelik és ellenőrzik szakmai alkalmasságukat. A hivatali időn alapuló automatikus előmenetel alapján egy bíró joggal számíthat arra, hogy életpályája végére semmitőszéki bíró lesz. Ez azonban csak formális címbeli és fizetési előmenetelt jelent, s bár teljesíti a megfelelő szenioritási követelményeket, a bírák többsége továbbra is valamelyik alsóbb szintű bíróságon ítélkezik. A bírói karrier ezen leszűkülése az egyik, egzisztenciális magyarázata az olasz bírák politikai aktivizmusának, annak, hogy a bírák egy része az országos vagy helyi kormányzatban vállal mellékállást, egyéb alkalmi megbízást, parlamenti képviselő lesz, kiépít valamilyen intézményes kapcsolatot a pártokkal és szatelliteszervezeteikkel, vagy a tömegkommunikációs szféra (országos napilapok, tv-k és rádiók politikai magazinjainak) állandó „szakértője” lesz, s esetleg publikációs tevékenységét a jobban fizető félakadémiai vagy közvéleményformáló folyóiratokra építi át (Federico 1989, 35–36; Guarnieri 1997, 159–160; Pederzoli–Guarnieri 1997, 255; Pokol 1911, 166).

3. A bírói karrierutat egyik oldalról stabilizálja a bírói személyzet *jogállása*, az, hogy a bírói kinevezés élethossziglanra szól, ami gyakorlatban a nyugdíjkorhatár eléréséig tart. Emellett a bírák elmozdíthatatlanok, felmenteni, felfüggeszteni, át-helyezni csak saját hozzájárulással vagy a legfelsőbb igazságszolgáltatási tanács fegyelmi határozata alapján lehet. Mindez korlátozza a bírói életpályába való külső, kormányzati vagy más

politikai beavatkozás lehetőségét. A bírákat azonban némileg kiszolgáltatatta teszi és ítélkezési gyakorlatukat nyilván befolyásolja, hogy 1988-ban bevezették a bírák polgárjogi felelősségét: a bíró évi nettó fizetése maximum egyharmad részéig felelős a peres féllel szemben hivatali hatáskörben elkövetett pénzügyi- vagy károkozásért vagy szabadságának korlátozásáért (Franciscis 1996, 63).

A bíróságok szervezeti igazgatásának fontos kérdése a *finanszírozás*, hogy a bíróságok működésének személyi és tárgyi-infrastrukturális feltételeit ki biztosítja. A működési feltételek pénzügyi finanszírozásán keresztül a bíróságok *igazgatási* tevékenységének befolyásolása egy közvetett mód a bíróságok *ítélkező* tevékenységének befolyásolására. Olaszországban a kormányzati beavatkozásra az ad elvi lehetőséget, hogy – az alkotmány már idézett 110. cikke szerint – az igazságszolgáltatás szervezetével és működésével kapcsolatos feladatok az igazságügyi minisztériumot illetik meg. Ennek értelmében a kormány költségvetési eszközökkel tud befolyást gyakorolni a bíróságokra, ugyanis a bíróságok költségvetése az igazságügyi minisztérium fejezetcímébe van illesztve.¹¹

Másik oldalról azonban, a bíróságok ítélkezési tevékenységének finanszírozási eszközökkel való befolyásolását korlátozza, s az egyéni bírói ítélkezési függetlenséget erősíti, hogy az 1980-as évek óta a bírói *fizetések* automatikusan növekednek. Ezek az állami szektorban azóta a legmagasabbak lettek, megelőzve a civil service-t is. Az automatikus béremelés révén a bírói karnak nem kell évről évre bekapcsolódnia a költségvetési vita rendkívül bonyolult politikai alkufolyamatába (Federico 1989, 35; Guarnieri 1997, 164).

4. A fegyelmi eljárás és az elbocsátás alkalmas lehet a bírák feletti kontrollra, ítélkezési tevékenységük befolyásolására. Anál is inkább, mert az eljárást az igazságügy-miniszter kezdeményezheti (valamint a semmítőszék mellé rendelt főügyész is). A bírák vád alá helyezhetők büntető ügyekben és mint láttuk 1988 óta polgári jogi felelősséget is viselnek. Emellett azonban van 3–4 további olyan – vád alá helyezés alapjául szolgáló – eset is, amely vagy a köztársaság előtti érára nyúlnak vissza, s már nem életszerűek, vagy pedig nehéz pontos terminusokban körülírni (Franciscis 1996, 56), így politikai diszkrécióra adnak lehetőséget. Az előbbire példa a helyben tartózkodási kötelezettség, az utóbbi közé tartozik a kötelesség elhanyagolása, a bíróság presztízsét sértő vagy közmegítélését rontó magatartás.

A fegyelmi eljárás különböző erősségű szankciókkal végződhet: szóbeli figyelmeztetés (ez még nem igényli a tanács fegyelmi eljárását), fizetés megvonása, írásbeli megrovás, egyoldalú áthelyezés, szenioritás elvesztése, felfüggesztés, felmentés, elbocsátás. A szenioritás elvesztése azért súlyos, mert a bírói előléptetés kizárólag ezen alapul (Franciscis 1996, 55-62).

A fegyelmi eljárásokról – a dolog bizalmi jellegénél fogva – nem állnak rendelkezésre nagyszámú, összehasonlítható és megbízható adatok (Franciscis 1996, 59), s az általunk használt források sem egészen világosak. Az alábbiak, bár hiányosak, azonban talán az illusztrációnál többet szolgálnak.

1957 és 1974 között (lásd 2.a. táblázat) 192 fegyelmi vizsgálatot és meghallgatást tartottak, s ebből csupán 4 végződött a bírói hivatalból felmentéssel-elbocsátással. A 192 esetből 40 a megvádolt bíró számára kedvezően végződött, mert vagy a tényeket nem tudták bizonyítani, vagy a bizonyíték nem volt elegendő, vagy pedig a vádak nem vontak maguk után tiltott magatartást. 14 ügyet határidőmulasztás miatt ejtettek, 3-at a vádlott halála miatt megszüntettek, míg 16 bírót az eljárás kezdetekor magától lemondott. Csupán 37 bírót találtak bűnösnek és büntettek meg. 10 szóbeli figyelmeztetést kapott, 3 írásos megrovást, 2 elvesztette szenioritását, 3-at felmentettek, 1-et pedig elbocsátottak. (A maradék 82 ügyről nincs adat.) Azt látjuk tehát, hogy 17 év alatt csupán 192 fegyelmi ügy volt, ami az 1976-os 6000 fős bírói kar létszámához képest nem sok, s ezeknek is csupán 2 százaléka (4), azaz elhanyagolható része jelentette a bírói karrierút végét.

2a sz. táblázat. Fegyelmi ügyek, 1957–1974

| | |
|---------------------------|----------------------------|
| felmentés vád alól | 40 |
| vád ejtése | 14 |
| vád megszüntetése | 3 |
| önkéntes lemondás | 16 |
| büntetés | szóbeli figyelmeztetés: 10 |
| | írásos megrovás: 3 |
| | szenioritás elvesztése: 2 |
| | felmentés: 3 |
| | elbocsátás: 1 |
| | nincs adat: 18 |
| | összesen: 37 |
| Nincs adat | 82 |
| Összes ügy | 192 |

Forrás: Franciscis 1996, 59–60 alapján.

A fegyelmi ügyek száma azonban közben jelentősen megnőtt, az 1972–1975 közötti 3 évben, ami némi átfedésben van az előbbi adatokkal, például 116 eljárást kezdeményeztek, jóllehet, azok közül, amit lezártak (ezek száma nem ismert), 23 átmene-

ti felfüggesztéssel vagy fizetésmegvonással végződött (Franciscis 1996, 59).

Az 1990-es évek elején a Tanács már nagy esetszámmal dolgozott. Például az 1990-re vonatkozó adatok (lásd 2.b. táblázat) világosak a fegyelmi eljárásnak a bírói életpályát befolyásoló hatását illetően. A megnövekedett fegyelmieljárás-szám mellett a büntetéssel végződők aránya továbbra is alacsony (6 százalék) maradt. Az 1605 ügyből 352-ben határoztak, és 93 került a fegyelmi bizottság elé, lett tehát belőle fegyelmi eljárás, ami az összes ügy 6 százaléka. A 93-ból 48 (52 százalék) nem zárult le vagy az év végén felülvizsgálat alatt volt. 22 esetben (24 százalék) a megvádolt bíró ártatlan volt, 7 esetben (8 százalék) a bíró maga mondott le. Csupán 16 eljárás (17 százalék) végződött valamilyen büntetéssel. E 16-on belül is a következő volt a büntetés megoszlása: 10 szóbeli figyelmeztetés, 1 írásos megrovás, 4 szenioritás elvesztése és 1 elbocsátás. Azt látjuk tehát, hogy 1990-ben az összes ügynek (1605) csupán 1 százaléka (16) végződött fegyelmi büntetéssel, s annak is csupán 1/3-a jelentette a bírói karrier megtörését vagy végét.

2.b sz. táblázat Fegyelmi ügyek 1990-ben

| | |
|--|------|
| összes ügy száma | 1605 |
| döntést hoztak | 352 |
| fegyelmi eljárás lett belőle | 93 |
| nem zárult le, vagy felülvizsgálat alatt | 48 |
| felmentés vád alól | 22 |
| önkéntes lemondás | 7 |
| büntetés | |
| szóbeli figyelmezt.: | 10 |
| írásos megrovás: | 1 |
| szenioritás elv.: | 4 |
| elbocsátás: | 1 |
| összesen: | 16 |

Forrás: Franciscis 1996, 59–60 alapján.

Összeségében azt mondhatjuk, hogy az empirikus adatok azt mutatják, hogy a fegyelmi ügyek száma az 1950–70-es évekhez képest az 1990-es évekre jelentősen megnövekedett, a bíró kar 15 százalékos növekedése mellett – de éves adatok hiányában ez már spekuláció –, talán 15-szörösére emelkedett. A fegyelmi eljárások számának ugrásszerű megnövekedése azonban nem járt a büntetéssel végződő ügyek számának hasonló mértékű növekedésével, ez nem haladja meg az ügyek 5 százalékát. Mindez a fe-

gyelmi eljárásnak és elbocsátásnak a bírói karrierút és a bírói kar feletti kormányzati-politikai kontroll kapcsán feltételezett jelentőségének újragondolására készíthetnek bennünket.

ÖSSZEGZÉS, KONKLÚZIÓ

Mi az amit a fentiekben megtudtunk az olasz bírósági rendszerről?

A politikatudományi megközelítés révén a bíróságok működésének és a bírói kar szerveződésének számos politikai aspektusára tudtunk rámutatni.

A *partitocrazia* miatt Olaszországban a bírói posztok a patronázspozíciók körébe tartoznak, amelyek pártközi alkuk tárgyát képezik. Az egyes bírakat az aktív politikai szerepvállalás, az erős politikai aktivizmus jellemzi. A bírói kar egészét pedig a politikai-ideológiai megosztottság, intézményesült politikai tagoltság és erős politikai beágyazottság. Ez utóbbit a bírák politikai ellentét és pártokkal való személyes és nem ritkán intézményes kapcsolata eredményezi. A bírói kar feletti kontroll a kormánytól átkerült a pártokhoz, s a közjogi formát a politikai kontroll informálisabb módja váltotta fel. Az olasz bírói kar feletti politikai kontrollra a karrierútnak nem a rekrutációs-szelekciós, hanem fegyelmi és előmeneteli szakaszában van elméleti lehetőség. Azonban, miként láttuk, a fegyelmi eljárás közjogi eszközeinek gyakorlatilag minimális szerepe van. A politikai befolyás a fegyelmi eljárás helyett inkább a bírói előmenetelen keresztül érvényesül. Ez így van a legfelsőbb igazságszolgáltatási tanácsban érvényesülő bírói többség ellenére is, a bírói többséggel szemben a tanács politikaiintézmény-jellege és átpolitizált működése a domináló.

A bíróságok igazgatási szerve, a legfelsőbb igazságszolgáltatási tanács működésének politikai implikációi vannak, ami a tanács politikaiintézmény-jellegéből adódik. E jelleg elsősorban a tanács rekrutációjából következik, abból, hogy a bírói és a laikus elem egyaránt politikai alapon szelektálódik.

A hatalmi ágak szintjén vizsgálva, a tanács léte és a kormányzat kizárása a bírói karrierút befolyásolásából elvileg lehetővé teszi a bírói kar leszakadását. Egy ilyen kívülről zárt, belsőleg kontrollált korporáció önálló és független államhatalmi ággá válhat, amely autonóm és önszabályozó. E kívülről való zártságot azonban az olasz bírói kar belső politikai megosztottsága elensúlyozza, s ez az ami megakadályozza a bíróság autonóm és önszabályozó, független államhatalmi ággá válását. A megosztottságot a tanács jeleníti meg, amely ezáltal nem a bírói autonómia, hanem a törvényhozás és végrehajtás „beépített” szerve. A testület a jog és politika érintkezési felülete, a két szféra közötti közvetítőcsatorna, egyfajta ütközőzóna.

A bíróságok működése és a bírói kar szerveződése alapján Olaszországot az átpolitizált bírósági rendszer jellemzi. A bíróságok a politikai rendszer intézményei közé tartoznak – *a politikai folyamat részei*.

JEGYZETEK

- ¹ Az alábbi tanulmány Pokol Béla „Bírói hatalom” című kurzusára készült az ELTE-ÁJK Politológia Tanszéke doktori képzésének keretében, az 1999/2000-es tanév tavaszi félévében. Az írás megjelent a *Jogelméleti Szemle* internetes folyóirat 2000/4. (október 9.) számában [www.extra.hu/jesz]. A kéziraton csupán a vizsgálódás körét jobban tükröző alcím hozzáadásával módosítottunk.
- ² A magyar megnevezésben Kovács 1988 terminológiáját követjük.
- ³ Jelen írásban nem foglalkozunk a bírósági rendszer működésének olyan „puhább” aspektusával mint a bírói ítélkezési gyakorlat, a bírák törvényi joghoz és precedensekhez való viszonya. A bírósági struktúra, a bírói kar szerveződése és az ítélkezési gyakorlat együttes vizsgálata tenné lehetővé, hogy általában az olasz *bírói hatalomról* tegyünk megállapításokat. Ez azonban már egy másik írás tárgya lehet.
- ⁴ A bírói jogot a jog többretegű koncepcióján alapuló felfogás magyarázza. Ennek értelmében a bírói jogalkotás az egyedi bírói döntéseken, a bírói döntések tömegéből felsőbbbírósági jogegységi döntéseken keresztül kialakuló új jogelveken, ezek jogtudományi-jogdogmatikai rendszerezésén, jogintézménynyé alakításán és felsőbbbírósági kipróbálásán, végül a törvényhozás számára szabályozási alternatívákká és konkrét törvénytöveggé válásán keresztül történik (Pokol 1991, 97–111).
- ⁵ A pártállam a demokráciának a kormányzati rendszer (rezsim) szintjén értelmezett azon modellje, amelyben a pártok domináns szerepet játszanak a politikai intézményrendszer kialakításában, az összes politikai szereplőre és intézményre vonatkozó működési szabályok meghatározásában, és a politikai döntéshozatalban. A pártok – képviseleti funkciójuk és törvényhozás feletti kontrolljuk révén – uralják a törvényhozást, s emellett a végrehajtói, az államfői és a fontosabb köztisztviselői pozíciók fölött is rendelkeznek, továbbá kontrollálják a közigazgatás, az önkormányzatok és a bíraskodás intézményrendszerét és személyzetét, emellett közjogi státusuk van és legfőbb pénzügyi források az állam. A pártok e domináns pozícióját végső soron a törvényhozás feletti kontrolljuk biztosítja. Az általuk hordozott (párt)politikai logika átjutja az állami-kormányzati intézmények működését, az állami, politikai és társadalmi élet egészét (penetráció), amely azonban természetesen nem korlátlan. A pártállam terminus azonban nem tévesztendő össze a kommunista kormányzati rendszereket jelölő állampárt fogalmával. Az előbbire egyébként az angolszász irodalom a „pártkormányzat” (*party government*), a német a „pártállam” (*Parteienstaat*) kifejezést használja (Körösiényi 1998, 70–72).
- ⁶ A politikai aktivizmus azonban még nem jelent jogi aktivizmust, s a bíróság átpolitizáltsága még nem jelenti az ítélkezés átpolitizálódását. (Holland 1991; Jacob 1996; Volcansek 1991).
- ⁷ „Az elnök, azaz a végrehajtó hatalom részt vesz a törvényhozás folyamatában. A szenátusnak megvan a maga szerepe a végrehajtó hatalom tisztségviselőinek a kinevezésében és a szerződés kötéseiben. A törvényhozás két ága vád alá helyezés útján eltávolíthatja hivatalából az elnököt és a bírói hatalom kép-

- viselőit. Mi több, számos törvényhozói jogkört a végrehajtó hatalom képviselőire ruháztak.” (Marshall 1995, 177) Emellett, a legfelsőbb bíróság bírját az elnök nevezi ki.
- ⁸ A minisztériumi bírák az irányítási monopóliumot szükséges eszköznek tartják, hogy megakadályozzák a minisztert abban, hogy alkotmányos hatalmát a bíróságok autonómiájának korlátozására használja fel (Federico 1989, 46. o. 26. végj.).
- ⁹ Amiért a politikai nyilvánosságban gyakran a szociális problémákhoz aktívan közelítő „rohambíró” elnevezéssel illették-illetik őket.
- ¹⁰ Az alkotmány szociális rendelkezéseinek jogi kódexként való kikényszerítéseért – a bírói jogalkotás eszközével – folytatott küzdelmüknek pozitív hozadéka is volt, például az ipari szennyezéssel szembeni és az ingatlanspekulációval kapcsolatos környezetvédelem, vagy az élelmiszerhamisítás elleni harc területén.
- ¹¹ Arra vonatkozóan azonban nem rendelkezünk információval, hogy kormány a gyakorlatban mennyire él ezzel az eszközzel.

IRODALOM:

- Blondel, Jean 1995: *Comparative government. An Introduction*. London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Federico, Giuseppe di 1989: The Crisis of the Justice System and the Referendum on the Judiciary. In Leonardi, Robert - Piergiorgio Corbetta (eds): *Italian Politics. A Review*. Volume 3. London and New York, Pinter Publishers, 25–49. o.
- Franciscis, Maria Elisabetta de 1996: Italy. In Mary L. Volcansek–Maria Elisabetta de Franciscis–Jacqueline Lucienne Lafon: *Judicial Misconduct. Cross-National Comparison*. University Press of Florida, Gainesville, 49–66. o.
- Guarnieri, Carlo 1997: The Judiciary in the Italian Political Crisis. *West European Politics*. Special Issue on Crisis and Transition in Italian Politics. Vol 20, January, No 1, 157–175.
- Holland, Kenneth M. 1991: Introduction. In Holland, Kenneth M. (ed.): *Judicial Activism in Comparative Perspective*. New York, St. Martin’s Press, 1–11. o.
- Jacob, Herbert 1996: Introduction. In Jacob, Herbert et al.: *Courts, Law, and Politics in Comparative Perspective*. New Haven, London, Yale University Press, 1–15. o.
- Kovács István (szerk.) 1988: *Nyugat-Európa alkotmányai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Körösényi András 1998: *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris.
- Marshall, Geoffrey 1995: „Hatalommegosztás”. In David Miller–Janet Coleman–William E. Connolly–Alan Ryan (szerk.): *Politikai filozófiák enciklopédiája*. Budapest, Kossuth, 176–177. o.
- Nelken, David 1996: A legal revolution? The Judges and Tangentopoli. In Gundle, Stephen and Simon Parker (eds.): *The New Italian Republic. From the Fall of the Berlin Wall to Berlusconi*. London and New York, Routledge, 191–205. o.
- Paczolay Péter–Szabó Máté 1996: *A politikatudomány kialakulása. A politikaelmélet története az ókortól a huszadik századig*. Budapest, Korona.
- Pederzoli, Patrizia–Carlo Guarnieri 1997: Italy. A Case of Judicial Democracy? *International Social Science Journal*, June, No 152, 253–270. o.
- Peltason, J. W. 1968: „Judicial Process”. In *International Encyclopedia of Social Sciences*. London, Macmillan, VIII. köt, 283–291. o.

- Pizzorusso, Alessandro 1985: Italy. In Shetreet, Shimon and Jules Deschénes (eds): *Judicial Independence. The Contemporary Debate*. Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 196–204. o.
- Pizzorusso, Alessandro 1990: Italian and American Models of Judiciary and of Judicial Review of Legislation. A Comparison of Recent Tendencies. *American Journal of Comparative Law*, Vol. 38, Spring 1990, No 2, 373–386.
- Pokol Béla 1991: *A jog szerkezete*. Budapest, Gondolat, Felsőoktatási Koordinációs Iroda.
- Sartori, Giovanni 1987: *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, New Jersey, Chatham House.
- Sári János 1995: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Budapest, Osiris.
- Spotts, Frederic-Theodor Wieser 1991: The Administration of Justice. In Spotts, Frederic and Theodor Wieser: *Italy. A Difficult Democracy. A Survey of Italian Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 150–169. o.
- Taruffo, Michele-Massimo La Torre 1997: Precedent In Italy. In MacCormick, D. Neil - Robert S. Summers (eds.): *Interpreting Precedents. A Comparative Study*. Dartmouth, Ashgate, 141–188. o.
- Vallinder, T. 1995: When The Courts Go Marching In. In Tate, C. N. -T. Vallinder (eds.): *The Global Expansion of Judicial Power*. New York, London, New York University Press, 13–26. o.
- Volcansek, Mary L. 1991: Judicial Activism in Italy. In Holland, Kenneth M. (ed.): *Judicial Activism in Comparative Perspective*. New York, St. Martin's Press, 117–132. o.
- Volcansek, Mary L. 1996: Judges and Democracy. In Mary L. Volcansek-Maria Elisabetta de Franciscis-Jacqueline Lucienne Lafon: *Judicial Misconduct. Cross-National Comparison*. University Press of Florida, Gainesville, 1–19. o.