

# Közmenedzsment a bírósági igazgatásban – A Miskolci Törvényszék stratégiájának megalkotásával kapcsolatos elméleti tanulságok<sup>1</sup>

GELLÉN MÁRTON

*Aiming at an efficient sentencing system is a cross-border research between the sciences of public administration and law. This paper is based on the experience gained while developing the 2013 institutional strategy of the court of Miskolc. Administration reform is mainly based on internal organizational rules and not on laws and regulations. Several technical details are beyond the interest of legal studies, such as the allocation of human resources, stable and efficient standards and an effective supervision system, the training and motivation of judges, work distribution, case preparation. Since rarely do legal disputes arise in these areas, there is usually no conflict of interests to resolve.*

## A bíróságok igazgatásának, munkaszervezésének tudományos vizsgálata

Az ítélkezési gyakorlat hatékonyabbá tételének tudományos vizsgálata a jogtudomány és az igazgatás-tudomány határterülete. Jelen tanulmány a Miskolci Törvényszék Intézményi stratégiájának 2013-as elkészítése kapcsán szerzett tapasztalatok alapján készült. A klasszikus jogtudomány szempontjából ez azért tekinthető félreeső területnek, mert az igazgatás-szervezési újítások túlnyomó többsége nem törvényekben vagy más jogszabályokban, hanem belső, szervezeti szabályokon keresztül zajlik. Ide sorolható az iratkezelés, az iktatás, a postabontás, a szignálás, a naplózás szervezése, elektronizálása, az adatok biztonságának, felhasználhatóságának, torzításmentességének gyakorlati biztosítása, valamint az iratok tartalmi feldolgozásának rendje. A megfelelő szakértelem adott irathoz csoportosítása, az ellenőrzés és a követelményrendszer hatékony, de kellően stabil volta, valamint a bírák képzése, munkateher-elosztása, motiválása, az ügyek előkészítése és az ehhez hasonló, sokszor technikai kérdések sora a jogtudomány érdeklődési körén kívül esik, hiszen valójában e területeken a legritkább esetben keletkeznek jogviták, jellemzően nincsenek feloldandó érdekkonfliktusok. Az igazgatásszakmai szakirodalom számára a bírósági igazgatási és előmeneteli rendszerek tanulmányozása szintén félreeső terület, hiszen a közmenedzsment (public management)<sup>2</sup> szakirodalma hagyományosan a közigazgatásra,

1 A szerző az „Intézményi stratégia létrehozása a Miskolci Törvényszéken” ÁROP-1.1.19-2012-2012-0010. azonosító jelű projektben külső szakmai tanácsadóként működött közre.

2 Az e területen használatos terminológia pontos magyarázatára lásd: Horváth M. Tamás 2005.

vagyis a végrehajtó hatalom szervezetére, működésére tekint; míg a törvényhozási és a bírósági hivatali rendszerek – talán a hatalmi ágak szétválasztásának alapelveivel közvetett összefüggésben – elhanyagolt területek maradtak (bár nem kivétel nélkül).

### Közszerzési menedzsmentirányzatok általában

A továbbiakban röviden bemutatjuk a végrehajtó hatalomhoz fűződő menedzsmentlista reformok jellegzetességeit. A menedzsmentlista irányzatokat a klasszikus, a jogállamiság és a kiszámíthatóság kategóriáival leírható, Max Weber nevével fémjelzett közigazgatás ellenében fogalmazták meg.

A klasszikus igazgatási modell eredeti jellemzői a következők. Az érett bürokrácia jellemzői Weber összefoglalása szerint: precizitás, gyorsaság, tudás, folyamatosság mérlegelés, egység, szigorú alárendeltség, belső súrlódás, valamint a személyi és tárgyi ráfordítások lezoritása. A bürokratikus szervezet biztosítja az objektív, személyektől független, célracionális működést, mely egyúttal szabálykövető, tehát a végletekig kiszámítható is. Mindez feltételezi, hogy maguk a szabályok is kiszámíthatóak, azaz nem változnak túl gyorsan – és nem tartalmazznak ellentmondásokat. A szabályokon alapuló, tökéletesen összeállított emberi gépezet Weber szerint a magas szintű emberi civilizáció sajátja, mely igényli, létrehozza, fejleszti a kiszámítható következményeket biztosító szervezetrendszer saját fejlődésének zavartalansága érdekében. A világos, merev hierarchikus struktúra biztosítja a munkamegosztás tökéletességét a speciálisan kiképzett köztisztviselők között, akiknek a számára a saját területükön az egyéni továbbfejlődés, tökéletesedés lehetősége is fennáll. A bürokratikus szervezet folyamatos munkája a társadalom békés gyarapodásának egyik tartópillére.

Az 1960-as években jelentkező markáns, bürokráciaellenes reformirányzat az úgynevezett közösségi választások (public choice) elmélete. Ennek lényegi mondanivalója szerint a közigazgatás (bürokrácia) lassú, korlátolt, gazdaságtalan.<sup>3</sup> Ha egy elemző ezt a vélekedést teszi magáévá, akkor meg kell magyaráznia, hogy a modern államokban miért léteznek mégis ezek a szervezetek, és miért van olyan alapvető szerepük ma is. A public choice irányzat markáns képviselője, Niskanen és követői szerint a köztisztviselők valójában racionális haszonmaximalizálási stratégiát folytatnak, személyes és szervezeti hatalmukat igyekeznek növelni – némileg hasonló módon, mint a piaci szereplők a profitjukat. E nézetet szokás a közigazgatás-kutatók körében elítélni, azonban mégis létezik bizonyos nem elhanyagolható magyarázó ereje – és továbbra is érvényes tudományos befolyása –, így szükséges fő megállapításainak kifejtése. Niskanen megoldási javaslata, hogy a monolitikus bürokratikus struktúrákat kisebb, egymással versengő egységekre kell felosztani, fel kell őket készíteni a versengésre úgy, hogy nagyfokú autonómiát kell számukra biztosítani. Az új közmenedzsment (new public management: NPM) karrierje az 1980-as évek végén, az 1990-es évek elején kezdődött. Kissé

3 Meier, Kenneth J. and Hill, Gregory C. (2005): *Bureaucracy in the Twenty-First Century*. In: Ferlie, Ewan – Lynn Jr., Laurence E. – Pollitt, Christopher (eds.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, p. 52.

leegyszerűsítve ez a menedzsmenttechnikák és üzleti elvek átvitelét jelenti a privát szektorból a közszférába. Az OECD<sup>4</sup> és a Világbank által is támogatott törekvés egyfelől a hagyományos (weberi típusú) közigazgatás alacsony hatékonyságára és tehetetlenségére, másfelől a jóléti állam válságára adott válaszként fogalmazódott meg, s azt ígérte, hogy bevezetésével egyszerre biztosítható majd két, egymással feszültségben lévő igény: a kormányzás hatékonysága és elszámoltathatósága. Magyarországon is ezek a tényezők játszottak szerepet abban, hogy az NPM-technikák viszonylag gyorsan terjedtek, különösen 2002 és 2008 között. Így nem csupán a közigazgatás és a közszolgáltatások átfogó reformját, de az állam és a piac viszonyának radikális újragondolását is megvalósítandó célul tűzték ki. Még konkrétan: az NPM célja az eredményvezérelt és hatékony kormányzás – az állam felelősségének és határainak újrafogalmazása révén.<sup>5</sup>

Ezek mellett az NPM nagy figyelmet fordított a teljesítménymenedzsment, a stratégiai menedzsment, a program- és projektmenedzsment, a közpénzügyi menedzsment területére:

- Ennek megfelelően a mérési eszközök bevezetése, elterjedése (Magyarországon a TÉR: teljesítményértékelési rendszer a központi közigazgatásban) az NPM hatásának volt köszönhető.
- Minőségmenedzsment eljárások, az EU-ban különösen a CAF (Common Assessment Framework).
- A pozíciókra történő versenyztetés, a versenyvizsgarendszer.
- Határozott idejű kinevezések.
- A piacról történő rekrutáció, a hagyományos karrierrendszer feladása.
- Nulla bázisú tervezés, projektköltségvetés.
- Projektszervezetek felállítása, majd megszüntetése: a szervezet csak addig létezik, ameddig a feladat.

Egyes, nem a fő funkcióhoz (core competence) tartozó feladatok kiszervezése, pl. irattározás, őrzés-védelem, catering, gépkocsipark üzemeltetése stb. kimondottan elterjedtek számított Magyarországon, ahol végül az egészségügyi szolgáltató intézmények privatizációja jelentette a folyamat fordulópontját, szélsőséges esete pedig a kormány tagjai őrzés-védelmének kiszervezése volt.

Az NPM a 2000-es évektől számos, igen élénk tudományos tiltakozást váltott ki. A kritikák természetesen a végrehajtó hatalmat érintő reformokkal kapcsolatosan fogalmazódtak meg. Minogue szerint nem az elméleti megalapozottság léte vagy hiánya jelenti az NPM-mel kapcsolatos kritikák alapját, hanem az, hogy nem organikus fejlődés eredménye, inkább kényszerek hatására átvett, alkalmazott gyakorlatokat tartalmaz, nem teljesítette a hatékonyság javítására tett ígéreteit és belső feszültségekkel,

4 Az NPM általános paradigmaként történő elvetésére az OECD-től lásd: Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út. MTA Jogtudományi Intézet, 2009. 238–264. oldal. Az OECD véleményének elmozdulását mutató kötet angol nyelven 2005-ben jelent meg *Modernizing Government. The Way Forward* címmel.

5 Stumpf István – G. Fodor Gábor: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2. évfolyam, 7. szám. 2008. ősz. 36–38. o.

ellentmondásokkal teljes, ami a gyakorlatban új, korábban nem tapasztalt problémákhoz vezetett a recipiens országok többségében.<sup>6</sup> Zupkó Gábor szerint inkább politikai szándékkal magyarázható az NPM-reformok bevezetése, hiszen „az új közszektor-menedzsment (piacosító; privatizációs; üzleti típusú) reformok nem hoztak átfogó sikert”.<sup>7</sup> Az NPM- technikák alkalmazása azonban feltételezéseken alapult, mivel semmilyen empirikus bizonyíték nem támasztotta alá azok hatásosságát.<sup>8</sup> Geert Bouckaert álláspontja szerint az NPM képes ugyan eredményeket, hatékonysági javulást elérni egységszinten, de nagyrendszer szinten az NPM egyértelműen gyengébb teljesítményt mutat fel.<sup>9</sup> Mit jelent ez? Egy adott egység kidolgozhat a maga számára olyan mutatókat (például sikerrel elintézett ügyek száma), amelyeket a szelekciós rendszer megfelelő átalakításával magas szinten tud teljesíteni. (Például csak olyan ügyek beengedése, amelyek nagy valószínűséggel könnyen, gyorsan elintézhetőek: gyakorlati példa lehet az egészségügyi reform némely vadhajtása,<sup>10</sup> de természetesen a bírósági rendszert is ide lehet képzelni, a megfelelő igazolási kötelezettségekkel.) Ilyen esetben az adott egység mentesül, de az ügyek elterelése nyomán esetleg más szervezetekre kerül nagyobb nyomás, amelyek adott esetben nincsenek megfelelően felkészülve, így ott diszfunkciók, nagyobb költségek keletkeznek stb. Az egészségügyi vagy az igazságügyi példa azt is megvilágítja, hogy egy-egy esetet nem lehet kizárólag hatékonysági szempontból tekinteni, hiszen „mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez”, továbbá a tisztességes, részrehajlástól mentes, ésszerű határidőn belüli bírósági eljáráshoz.

A fenti rövid összefoglalásból kirajzolódik a bíróságokat érintő menedzserialista reformok hatókörének korlátozottsága. A bíróságok ugyanis közhatalmi jellegük-nél, különösen pedig a bírói függetlenség elvénél fogva a menedzserialista reformok számára igen érzékeny területet jelentenek. A menedzserialista megközelítés bíróságokra való alkalmazása egy lépésre van a közhatalom magánosításától. Erre példa a felek által felkért választottbírók és a felek által felkért mediátorok alkalmazása, ahol azonban a döntés, illetőleg az esetleges kompromisszum autoritása a felek általi előzetes alávetésen alapul. A bírói rendszer esetében azonban a döntés autoritása a bíróságot létesítő jogon alapul, melyhez nem szükséges a felek, büntetőügyben pedig a terheltek alávető nyilatkozata. Erre tekintettel a menedzserialista megközelítés a bírósági döntések érdemét nem érintheti, csupán a bírói döntésekhez vezető eljárások, valamint a bírósági működést kiszolgáló tevékenységek hatékonyságával és jobb minőségével kapcsolatban tehet javaslatokat.

6 Minogue, Martin – Polidano, Christian – Hulme David: *Beyond New Public Management*. Edward Elgar Publisher, Cheltenham, UK, 2001. p. 12-24.

7 Zupkó Gábor: Reformfolyamatok az önkormányzati közszolgáltatások területén I. *Magyar Közigazgatás*, LI. évfolyam, 5. szám, 2001. május, 265. o.

8 Minogue, Martin – Polidano, Christian – Hulme David: *Beyond New Public Management*. Edward Elgar Publisher, Cheltenham, UK, 2001. p. 21., illetőleg: Drechsler, Wolfgang: The Rise and Demise of the New Public Management. *Real-World Economics Review*, 2005, Issue 33., [www.paecon.net/PAERreview/issue33/Drechsler33.htm](http://www.paecon.net/PAERreview/issue33/Drechsler33.htm), letöltve: 2011. július 30.

9 Geert Bouckaert előadása Bécsben, a Trans-European Dialogue 4 konferencián, 2010 februárjában.

10 [www.rtlklub.hu/hirek/egeszseg/cikk/282754](http://www.rtlklub.hu/hirek/egeszseg/cikk/282754)

## Menedzsmentirányzatok a bírósági szervezeti reformok területén

Elanie Mak állítása szerint éles határvonal húzódik a klasszikus joguralmi-jogállami felfogás és az (általa újnak tekintett) new public management (új közmenedzsment)<sup>11</sup> megközelítés között a bírósági szervezeti reformok területén.<sup>12</sup> Ezen állítás valóságtartalma könnyen belátható, hiszen a klasszikus felfogás a jog uralmát tartja szem előtt, tekintet nélkül az esetleges ésszerűségi, hatékonysági szempontokra. Ennek jó példája Magyarországon a rendszerváltás utáni korszakból az AB emlékezetes, személyi számokkal kapcsolatos döntése [15/1991 (IV. 13.) AB határozat], amely egy bizonyos jogi felfogást a költségekre tekintet nélkül érvényesített.<sup>13</sup> A bírósági igazgatás menedzsmentista reformjával kapcsolatos elméleti problematikát<sup>14</sup> az ügyteher ugrásszerű növekedése teszi időszzerűvé. Mak állítása szerint két eltérő minőségről van szó, melyek között meg kell találni a megfelelő egyensúlyt. A klasszikus joguralmi-jogállami megközelítés a bírák jogállására, hatáskörére, illetékességére, tisztességes, pártatlan eljárására helyezi a hangsúlyt, míg a „new public management” alapvető célja a hatékonyság, illetőleg az átláthatóság. A hatékonyan működő intézmények az emberi jogok érvényesülésének biztosítékát képezik. Ezzel összhangban állapítja meg Mak, hogy az európai bírói intézmények legitimitása, végső soron küldetésük teljesítése azon múlik, hogy a bírósági munkának milyen az eredményessége mind klasszikus jogi, mind menedzsment szempontból. A hatékonyság szempontja mindig is szerepet játszott a bíróságok reformja tekintetében, azonban a következő okok miatt a bírósági rendszerek a menedzsmentista szempontú reformok célpontjai között csak érintőlegesen szerepeltek a múltban és a kapcsolódó szakirodalomban:

- A menedzsmentista reformok elsődleges célpontja a végrehajtó hatalom, mivel annak mérete miatt ott érhető el a legnagyobb megtakarítás.
- A végrehajtó hatalmon belül a menedzsmentista reformoknak leginkább kitett terület a közszolgáltatások köre, mivel e terület gazdasági jelentősége lényegesen nagyobb a közhatalmi közigazgatáshoz képest, másrészt a terület jogszabályoknak kitettsége kevésbé jellemző.

11 Megjegyzendő, hogy helytelen az ellentétpár felállításakor a „new public management” kifejezés alkalmazása, mely az 1980-as, 1990-es évek uralkodó közigazgatási reform paradigmájának elnevezéseként használatos. Mivel az adott szövegkörnyezetben két klasszikusan eltérő megközelítés összevetéséről van szó, helyesebb lett volna a „new” elhagyása.

12 Mak, Elanie: The European Judicial Organization in a New Paradigm: The Influence of Principles of „New Public Management” on the Organization of the European Courts. *European Law Journal*, Vol. 14. No. 6. November, 2008, pp. 718–734.

13 Természetesen vitatható, hogy kell-e foglalkozni egy-egy alkotmánybírói döntés anyagi következményeivel magában a döntésben. Ezt azonban olykor maga az Alkotmánybíróság is megteszi. Erre példa az 1068/B/2010. AB számú határozat hatálybalépésével kapcsolatos indokolás. A tudományos elemzők régóta szabadon alkalmazzák a költségszámítás módszerét bírósági döntésekkel kapcsolatban (Posner, 1973).

14 A téma új lendületét jelzi, hogy a 2011-ben lebonyolított European Group for Public Administration (EGPA) és a Network of Institutes and Schools for Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPA CEE) együttes konferenciájának (Trans-European Dialogue 4: TED4) témája a klasszikus jogi megközelítés és a szervezéstudományi szemlélet viszonya volt. A TED 1–3-ról részletek szerepelnek a rendezvénysorozat honlapján: [www.iias-iisa.org/egpa/e/joint-ventures/special\\_partnerships/TED/Pages/default.aspx](http://www.iias-iisa.org/egpa/e/joint-ventures/special_partnerships/TED/Pages/default.aspx)

- További szempont, hogy a menedzserialista reformok olyan területeken tudtak kiterjedni, ahol az állami szektorhoz képest létezett életképes piaci alternatíva. Ez könnyen belátható, hiszen valódi menedzserialista reformokhoz minimális feltételként legalább részleges versenykörnyezethez van szükség, aminek meglétéhez legalább oligopolpiaci körülmények szükségesek.

A bíróságokkal kapcsolatban elmondható, hogy azok a jog által a lehető legerősebben kötöttek, gazdasági méretüknél fogva relatíve csekélyebb jelentőségűek a társadalombiztosítási vagy oktatási rendszerekhez képest. Valós piaci alternatíva sem adott a bíróságokkal kapcsolatban. Egyes technikák, mint az alternatív vitarendezési eljárások (ADR) vagy a választottbírói rendszerek rendelkeznek bizonyos piaci aspektussal, azonban e technikák csak kiegészítő jelleggel jelentek meg az igazságügyi rendszerben. Az igazságügyi ágazaton belül a magánbörtönök vagy a magánbiztonsági és magánnyomozó vállalkozások megjelentek ugyan Magyarországon is, de mindez a bíróságok rendszerét nem érintette, egyes változások pedig átmenetinek bizonyultak.

A bírósági reformok a vállalati szférából érkező menedzserialista elképzelésekhez képest sokkal inkább a klasszikus, a jogállamiság eszméje által dominált közigazgatás-tudomány eszköztudományához állnak közel. Ilyen módon a reformok eszközei is determináltak. Tipikusan jogszabálymódosítás útján a centralizáció és decentralizáció mértékének változása, a hatáskör, az illetékesség kérdései, a szakmai képesítési követelmények javítása képezi a bírósági reformok alapját. Az igazgatási (akár közigazgatási, akár bírósági igazgatási) reformok három klasszikus dimenziójaként a demokrácia, a jogállam és a hatékonyság dimenzióit szokás meghatározni. E dimenziók kijelölik az adott reform céljait is. A hatékonysági típusú menedzserialista reformokat fentebb részletesebben érintettem.

A demokratikus értékekre alapozó, governance típusú reformokat a következőkben röviden bemutatom. A szakirodalomban az NPM utáni korszakot nemcsak a klasszikus technikákhoz való visszafordulás jellemzi (az NPM által okozott károk felszámolása mellett, mint például a vegyes sikerű PPP-telenítési próbálkozások), hanem az ún. governance irányzatok megerősödése is. Ezek hosszas kifejtése nélkül a koncepció lényegét abban lehet kifejezni, hogy az adott közigazgatási, közhatalmi szerv szervezett módon működjön együtt a civil társadalom szereplőivel annak érdekében, hogy a döntések kialakításának folyamatában a társadalmi szereplők szempontjai minél teljesebben jelenjenek meg, valamint az esetleges majdani konfliktusokat lehetőleg már az előkészítő folyamatban ki lehessen küszöbölni. Az ide tartozó alapvető technikák a participáció, az átláthatóság, az együttes fellépés. A jogalkotási eljárásban a governance logika megjelenésére példa a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény. A participatív konfliktusmentesítés a bíróságok esetében azzal a kedvező körülménnyel járhat, hogy az ügyeket generáló szereplők egymással közvetlenül vagy szakértő bevonásával maguk képesek feloldani konfliktusaikat, így nem jelentkeznek újabb ügyekkel. Ezek mellett az ilyen típusú együttműködések javíthatják a bíróság és a társszervek együttes társadalmi beágyazottságát, elfogadottságát, a társadalmat közösen a prevenció felé moz-

díthatják. Szintén a governance eszköztárba tartozik logikáját tekintve a közvetítési és alternatív vitarendezési eljárások köre, melyek úgy igyekeznek a bírói utat elkerülni, hogy a társadalomban meglévő konfliktusfeloldó képességet intézményesítik, formalizálják és ruházzák fel adott esetben közhatalmi jelleggel.

A létező bírósági kapacitások szűkössége és a szervezési racionalitás növelése iránti igény összekapcsolódása számos történeti példát kínál fel, amelyek részletes elemzése nem képezi e tanulmány tárgyát. Általánosságban az mondható el, hogy tapasztalati alapon a végső következtetések igen hasonlóak a menedzsmentista ihletésű kapacitás-fejlesztési reformokhoz. Hogy a klasszikus bírósági igazgatási-modernizációs eszköztár milyen eszközöket ajánl fel a hatékonyabb ügycsoportosítás érdekében, és ez milyen változatokon ment át történetileg, az bíróságoként és országonként változik. E tárgyban magyar nyelven az Emberi Jogok Európai Bíróságának példájának elemzése már megtörtént, de nyilván más történeti példák is tanulsággal szolgálhatnak.<sup>15</sup> Megjegyezhető azonban, hogy a tapasztalati alapú reformok esetében jellemző heurisztikus megoldáskeresés nyomán elkerülhetetlenül jelentkező esetlegesség adott esetben lényegesen lerövidíthető egy-egy széles körben elterjedt, ezért számos alváltozattal bíró analitikus eszköz előzetes tesztelése, versenyztetése útján. A továbbiakban röviden bemutatjuk azt a két – egyébként széles körben használt modellt –, amelynek bírósági körben való adaptációjára került sor a Miskolci Törvényszék esetében.

### Bírósági stratégia a Balanced Scorecard módszer alkalmazásával

A fenti elméleti környezetre vonatkozó elemzés után röviden bemutatjuk, hogy saját stratégiájának megalkotásához a Miskolci Törvényszék milyen stratégiai tervezési eszközt alkalmazott és miért.

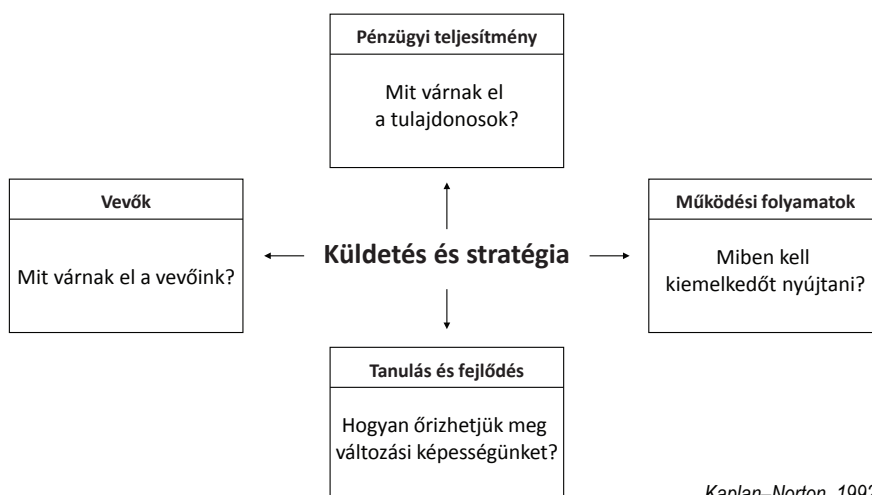
A stratégiai tervezést a stratégiai munkabizottság külső és belső környezetelemzésre alapozta. A külső környezet adatait (elhelyezkedés, lakosságszám, gazdasági helyzet stb.) ehelyütt nem részletezzük. Kutatói szempontból értékesebb a belső környezet elemzése, melynek adatgyűjtését a munkabizottság kérdőíves úton végezte. A beérkezett válaszokból a következő SWOT-analízis rajzolódott ki:

- **Erősség:** szakmai színvonal, stabilitás, önállóság, belső ellenőrzés, belső képzés; megfelelő tárgyi feltételek, az információk hozzáférhetők; nyitottság a partnerek irányába.
- **Gyengeség:** az egyéni eredményesség elismerése; elhelyezés, informatika, ott-honi munkavégzés; időráfordítás mérése; közhiteles adatokhoz való hozzáférés nehézsége.
- **Lehetőségek:** képzések a bírák és a titkárok esetében is, egészségügyi ellátás javítása; távoli elérés javítása, közhiteles nyilvántartások; fogalmazóképzés; partnerség az ME-vel, társszervekkel való kapcsolat javítása, nyitottság.

15 Gellén Márton: Változások az Emberi Jogok Európai Bírósága működésére, különös tekintettel a 14. számú Jegyzőkönyvre. *Jog, Állam, Politika*, 2010. évi (II. évf.) 3. szám, 153-161. o.

- **Veszélyek:** pályaelhagyás, bérfeszültség a társszervekkel, minőségi utánpótlás, elszigetelődés, visszacsatolás hiánya; tárgyi feltételek romlása visszahat a munkára; lassú jogegységesítés, lassú jogalkotói reakció a feltárt joghézagok kiküszöbölése terén; állampolgári tájékozatlanság, fegyelmezetlenség, ellenségesség.
- A külső és belső környezet elemzését követte a stratégiai keretrendszer megállapítása. Erre kézenfekvő megoldásnak tűnt a Balanced Scorecard technika. A Balanced Scorecard (kiegyensúlyozott mutatószámrendszer) stratégiai tervezési keretrendszer Kaplan és Norton nevéhez fűződik, és világszerte elterjedt. A modell régóta szerepet kap a hazai közgazdászok képzésében.<sup>16</sup> A hazai közmenedzsment-képzésbe azonban tiszta formájában nem lehetett beilleszteni.<sup>17</sup> A modell tiszta formáját mutatja a következő ábra:

## A Balanced Scorecard



1. ábra: A Balanced Scorecard eredeti formája

A Balanced Scorecard mint analitikus logikai eszköz népszerűsége egyszerűségében és adaptálhatóságában rejlik, továbbá abban, hogy nem pénzügyi tényezők figyelembevételére is alkalmas. Szemléletének lényege, hogy összekapcsolja az irányítást a kontrollal, a stratégiai tervezés pillanatát a végrehajtás hosszadalmas periódusával.

A modellnek a közszférára való alkalmazása során szembeötlő két olyan eltérés a közszféra és a magánszféra között, amelyeket az ábra nem kezel, nem vesz figyelembe:

1. A közhatalmi állam ügyfeleit nem lehet vásárlókként modellezni, mivel az esetek többségében az ügyfél–állam kontaktus nem az ügyfél akaratából jön létre és nem is az ügyfél akaratából szűnik meg. Büntetőügyekben pedig egyenesen groteszk ügyfél-elégedettségről beszélni.

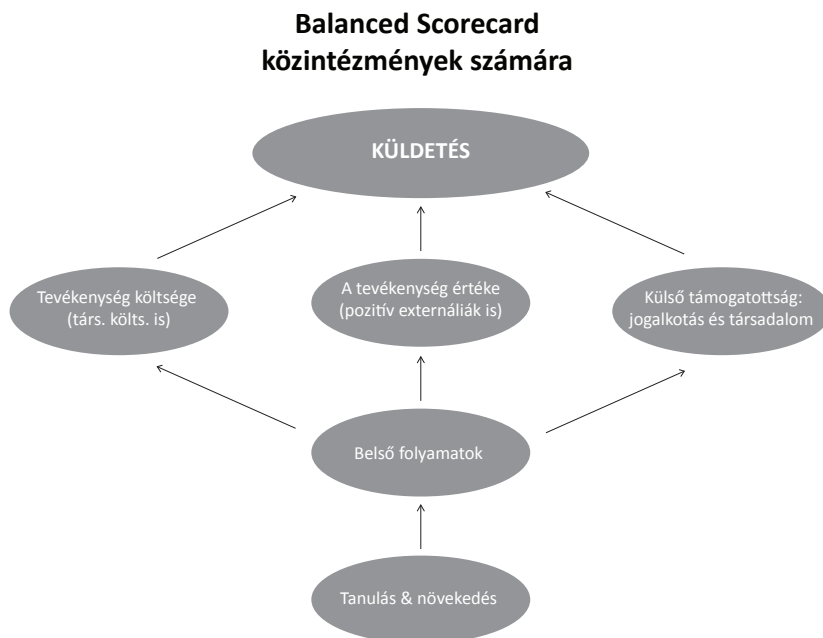
16 Chikán Attila: *Vállalatgazdaságtan*. AULA Kiadó, Budapest, 1998., 497. o.

17 Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2005.



2. A bíróságok esetében (általában a közhatalmi állam esetében) nem lehet pénzügyi teljesítményelvárássról beszélni.

A fentieknek megfelelően Robert S. Kaplan módosította az eredeti sémát a következők szerint,<sup>18</sup> amit jelen esetben is érdemes figyelembe venni.



2. ábra: Balanced Scorecard közintézmények számára<sup>19</sup>

Meg kell jegyezni, hogy az angol eredetiben az itt 'tevékenység'-nek fordított kifejezés 'service'-ként szerepel. Nyelvtanilag tehát nem felel meg a fordítás, azonban mivel az angolban a 'service' egyaránt jelent közszolgáltatást (impliciten közhatalmi tevékenységet) és közszolgáltatást, így a semlegesebb 'tevékenység' kifejezést választottam, mely egyaránt alkalmazható az állami cselekvések közhatalmi és közszolgáltatási körére. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a fenti modell általános közintézményi igények és összefüggések alapján készült, erénye, hogy kiküszöböli a profitmotivációt, miközben figyelembe veszi a közcélú működés szempontját.

Ez a modell nem bíróságok számára készült ugyan, de már megfelelő alapként szolgál akár hazai környezetben is. A tevékenységek belső tényezői (a belső folyamatok), valamint a külső tevékenységek és ráfordítások (költségek, általános értelemben outputok, valamint a partnerségi kapcsolatok) egyaránt megjelennek a modellben.

18 Monahan, Kathleen E.: *Balanced Measures for Strategic Planning. A Public Sector Handbook*. Management Concepts Inc. Vienna, Virginia, USA, 2001.

19 Forrás: Monahan, Kathleen E.: *Balanced Measures for Strategic Planning. A Public Sector Handbook*. Management Concepts Inc. Vienna, Virginia, USA, 2001. p. 9.

A BSC logikáján haladva először tisztázni kellett azt a küldetést, a köz számára létrehozott értéket, amelyre a bírósági intézmények tevékenysége irányul. Leegyszerűsítve a következőt állapította meg a stratégiai munkacsoport: ahhoz, hogy a bíróságok alkotmányos kötelezettségüket teljesítsék, függetlenség és magas szakmai színvonal szükséges.

E célt a következő szempontok figyelembevételével és érvényre juttatása mellett szükséges megvalósítani:

- Belső erőforrások (emberi és anyagi) optimális elosztása, hasznosítása.
- Átláthatóság, kiszámíthatóság, integritás.
- A bírósághoz való hozzáférés egyszerűsítése.
- A képzési rendszer fejlesztése, együttműködés a többi hivatásrenddel.
- A BSC szerinti hasznos output kategóriájába soroltuk az elintézett ügyek számát, melyet az alábbi ábra mutat.

A Miskolci Törvényszék bíróságaira érkezett ügyek száma (db)					
Év	Helyi bíróság	Munkaügyi bíróság	Törvényszék		Összesen
			első fok	fellebbezett	
2008	74 701	1973	19 754	3825	100 253
2009	74 014	2085	17 137	4150	97 386
2010	58 272	2387	17 201	4354	82 214
2011	41 314	1757	17 585	4809	65 465
2012	44 422	1210	16 299	4756	66 687

3. ábra: A Miskolci Törvényszék ügyszámainak alakulása, 2008–2012

A BSC szerinti input tényezők közül a tágan értelmezett anyagi-tárgyi erőforrások köre az egyszerűbben megragadható. A tárgyi eszközökben megtestesülő ráfordításokkal kapcsolatban, a stratégiai munka során a következő tényezők kerültek feltárára:

- Az elhelyezési viszonyok eltérőek, az épületek több esetben felújításra szorulnak, jellemző a szűkös tárgyalótermi kapacitás.
- Az irodatechnikai kapacitás kiépítettsége megfelelő, állapota azonban elavult, ennek megfelelően szükséges az informatikai eszközök és szoftverek fejlesztése, az infobiztonság fejlesztése és az ehhez kapcsolódó oktatás.
- További hatékonyságot javító lépés: a hardverek cseréje, az otthoni munkavégzés feltételeinek javítása.

A ráfordítások körébe tartozik az emberierőforrás-gazdálkodás kérdése is, amivel kapcsolatban a stratégiai munkacsoport az utánpótlási és ösztöndíjrendszer hosszú távú fejlesztését, a belső képzések erősítését és a bíró–ügyintéző arány javítását fogalmazta meg. Ehhez kapcsolódóan 23 új ügyintézői helyet alakítottak ki. Az ügyintézői kapacitás fejlesztésének fontosságát mutatja, hogy a Miskolci Járásbíróságon 2013.

első négy hónapjában 10 458, bírónak bemutatott ügyből (az értesítő- és adatlapokat nem számítva) 3286-ot intéztek el ügyintézők a büntető ügyszakban. A polgári ügyszakban 9914 iratból 2608 határnapos volt, a fennmaradó ügyek 12%-át ügyintézők intézték el.

A külső kapcsolatok körében a stratégiai munkacsoport a társadalmi partnerségi aktivitásokat rendszerezte, és ezek bővítését javasolta. A társadalmi kapcsolatok fejlesztése körében ígéretesnek mutatkozik a nyitott bíróság program, továbbá az ügyfélkapcsolatok, a tanúgondozás és a médiakapcsolatok fejlesztése.

### **A bírósági belső folyamatok optimalizációjának kérdése. Hatékonysági javaslat a LEAN management eszköztárával**

Mint korábban bemutattam, a menedzserlista reformoknak viszonylag csekély a mozgásterük a bíróságok esetében, amelyeknek belső folyamatai jogilag szigorúan szabályozottak.

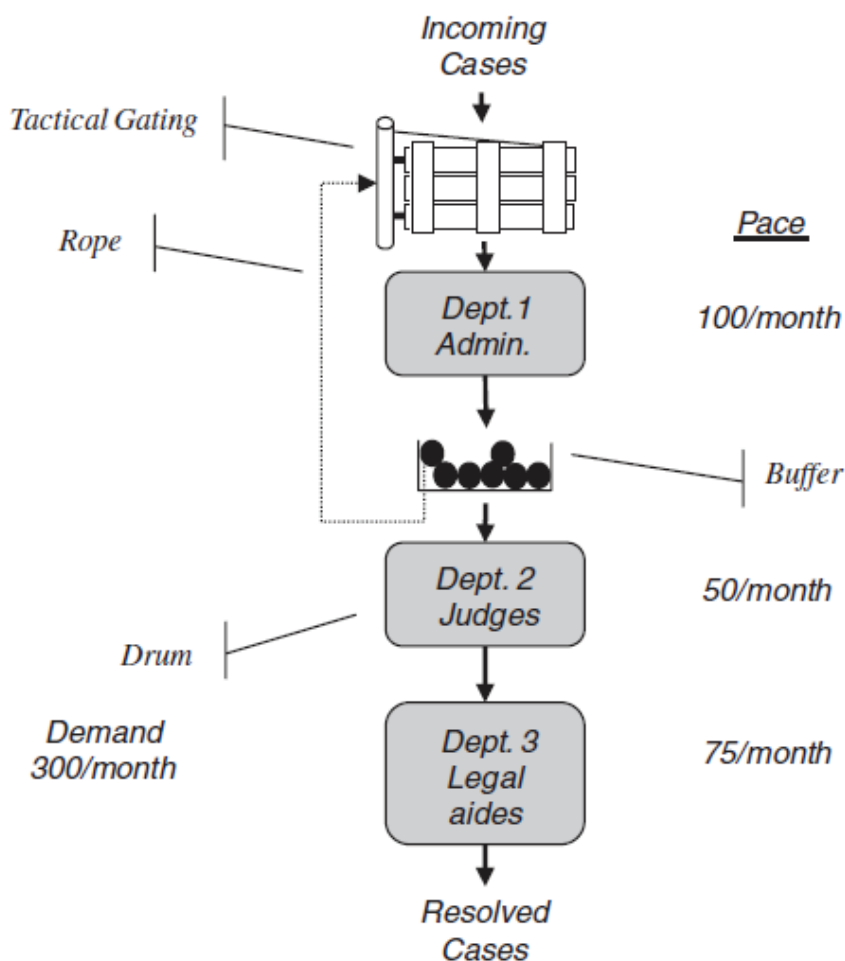
Gyakori vád a bíróságok hatékonyságával kapcsolatban a bírói eljárások elhúzó-dása, lassúsága. A hatékonyságjavítás és a közérdek védelmének összeütközésére hoz példát Melnick az Egyesült Államokból, ahol a bíróság relatív lassúsága közérdeket védő tényezőnek bizonyult a bíróságot sürgetni vágyó, a vegyipari érdekeket védő kormányzati hatalommal szemben.<sup>20</sup> Ez a menedzserlista szemléletben „lassúságnak” minősített időgazdálkodás valójában módszerességet, azaz szakmaiságot jelentett olyan különleges esetekben, amikor a bizonyításhoz szükséges idő eltért a szokásos léptékű ügyekre jellemző időigénytől. A bíróság ugyanis egyfajta utolsó mentstvár, mely arra hivatott, hogy a jogkereső fél számára minden – emberileg és jogilag lehetséges – eszközt megnyisson jogának érvényesítéséhez. Mindez nem jelenti az indokolatlan ügyelhúzóadások mentegetését. Más szerzők a közigazgatás és az ipari érdekek viszonyát vizsgálták olyan szempontból, amit ma fenntarthatósági vizsgálatnak neveznénk, és megállapították, hogy a közigazgatás ipari és politikai érdekektől való függetlensége, ezzel párhuzamosan a szabályozás megerősítése a közérdek magasabb rendű védelmét jelenti, mint a gazdasági versenyképesség növelésének rövid távú szempontjai.<sup>21</sup> Kutatásaikat az ipari tevékenység egyre bővülő környezeti hatása ösztönözte, mely egyes esetekben szembeötlően eltért a közérdektől. Mi több, a szerzők kiemelik, hogy a közigazgatási döntési folyamat, majd az azt követő közigazgatási bírósági eljárás számos esetben alkalmas volt arra, hogy a gazdasági és a politikai érdekek együttműködésével szemben a közérdeket megóvja.

A bírói függetlenség intézménye tehát – önmagában is közérdekvédő funkciójára alapozva – érzékenyen reagál a kívülről érkező hatékonysági javaslatokra, tekintet

20 Melnick, R. Shep: *Regulation and the Courts*. The Brookings Institution, 1983, idézi: Walter Gellhorn – Clark Byse – Peter L. Strauss – Todd Rakoff – Roy A. Schotland: *Administrative Law, Cases and Comments*. The Foundation Press, Mineola, USA, 1987., pp. 540-541.

21 Tolchin, Susan J. – Tolchin Martin: *Dismantling America. The Rush to Deregulate*. Oxford University Press, New York, 1983., 1985. p. 38.

nélkül arra, hogy azok egyébként jogosak-e vagy sem. E jogos érzékenység tiszteletben tartása mellett léteznek olyan hatékonysági javaslatok, amelyeket egyes konkrét hatékonysági reformokban alkalmaztak. Erre példa a LEAN menedzsment szempontjainak logikus alkalmazása az ügyek érdemi elbírálásának érintetlenül hagyásával. Az alábbi ábra mutatja, hogy az egymásra épülő ügyviteli lépések esetében az áteresztő képesség minimuma determinálja a teljes folyamat teljesítményét. Ha tehát az ügyviteli rendszer havi 100 ügyet képes befogadni, de a bírák csak havi 50 ügyet tudnak elbírálni, akkor a két munkafázis között az ügyek felhalmozódnak.



4. ábra: LEAN menedzsment példa bírói igazgatási rendszerek számára<sup>22</sup>

22 Bar Niv – Lieber, Z. – Ronen, B.: Focused Management in a court system: Doing more with the existing resources. *Human Systems Management*, April, 2010.

Ezekre tekintettel Bar Niv, Lieber és Ronen szerint<sup>23</sup> egy LEAN menedzsment reform előkészítésekor pontosan meg kell jelölni, hogy mi legyen a változtatás célja. E célok lehetnek a következők:

- Teljesítménymérési eszközök, indikátorok bevezetése.
- Kimeneti követelmények javítása (pl. befejezett ügyek számának növelése).
- Ráfordítások (raktárkészlet: folyamatban lévő ügyek száma).
- Elintézési idő csökkentése.
- Minőség javítása (kiszolgálási színvonal, 2. fok, ügyfélvisszajelzés).
- Tervezett ütemezés pontosabb betartása.

Ezt követően meg kell állapítani, hogy milyen jellegűek az adott szűkösségek, tehát konkrétan mi az a tényező, ami a folyamat egy-egy elemének nem megfelelő áteresztőképességéhez vezet. Ilyen tényezők tipikusan:

- Banális hiányosságok (például: nincs patron a nyomtatóban – az ilyen típusú akadályokat azonnal meg kell szüntetni).
- Forrásszűke (pénz, egyéb anyagi erőforrás hiánya adott területen).
- Célcsoport („piac”) csökkenése (azaz nincs adott ügytípushoz tartozó ügy vagy nem kellő számban a kapacitásokhoz képest).<sup>24</sup>
- Irányítási (policy) hibák, kudarcok: például a szervezetnek olyan tevékenységekkel való megterhelése, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a közjó iránti szolgálatukhoz. Az ilyen tevékenységeket jelezni kell, és le kell építeni.
- Az elérni kívánt célok szempontjából feleslegesnek ítélt (adminisztratív) aktivitások, időtöltések; ezeket ki kell küszöbölni.
- Humánerőforrás-hiányosságok. Ez a legnehezebben kezelhető kérdés, amennyiben bírákat érint, hiszen a bírói státuszok kötöttek, létszámfejlesztés alig lehetséges. Ilyen esetben az érdemi munkatársak lehetőségeinek jobb kihasználása és a jobb ügyelőkészítés jelentős segítséget jelenthet. Ez utóbbi tudatos alkalmazása a Miskolci Törvényszéken is megfigyelhető volt.

A LEAN menedzsment által képviselt folyamatszempontot szemlélteti a 4. ábra, amely az ügyek felhalmozódását jelzi a problematikus munkafázis előtt. Az egymásra épülő folyamatok esetén a legcsekélyebb áteresztő képességű munkafázis determinálja a teljes folyamat áteresztő képességét.

## Összegző megállapítások

A bírósági igazgatási rendszerek reformja a hazai általános igazgatástudomány számára kissé félreeső terület, holott nemzetközi szakirodalom megfelelő mennyiségben áll rendelkezésre. A terület fejlődésére tekintettel érdemes példaként megemlíteni a 2008-as alapítású *International Journal of Court Administration* folyóiratot. Az el-

23 Bar Niv, Moshe – Zvi Lieber – Boaz Ronen: Focused Management in a court system: Doing more with the existing resources. *Human Systems Management*, April, 29 (2010), pp. 265–277.

24 Erre egy érdekes történeti példa részletes leírását lásd: Gellén Márton: Változások az Emberi Jogok Európai Bírósága működésére, különös tekintettel a 14. számú Jegyzőkönyvre. *Jog, Állam, Politika*, 2010. évi (II. évf.), 3. szám. 153–161. o.

múlt évben a Kúria és a Miskolci Törvényszék stratégiai erőfeszítései fémjelezték azt az intellektuális munkát, amely a hazai bírósági rendszer működési hatékonyságának fejlesztésével volt kapcsolatos. A bíróságokat érintő hatékonyságjavítási reformok olykor méltán kerülnek és kerültek közéleti viták keresztjüzebe, mivel a beavatkozási kísérletek egyes idézett múltbeli esetekben a bírói függetlenség veszélyeztetését is magukban hordozták. Időközben azonban a menedzsment tudománya is fejlődött, és ma már képes elfogadni, hogy semmilyen formában nem érintheti a bírói függetlenséget, mégis megvan a lehetőség arra, hogy egyes kézenfekvő, egyszerű, átlátható javaslatai alkalmasak lesznek a két ellentétes tényező, a hatékonyság és a kompromisszum nélküli jogvédelmi, jogalkalmazási funkció összebékítésére.

A leírtak egy konkrét példán alapulnak. A gyakorlatban tapasztaltak elméleti rögzítését a későbbi hasonló munkák megkönnyítése érdekében rögzítettem tudományos formában, ez azonban legkevésbé sem jelenti azt, hogy a bírósági igazgatási reformok stratégiai támogatása során kizárólag az itt bemutatott megközelítést lehetne alkalmazni. Remélhetőleg e mű is hozzá fog járulni a bírósági igazgatási reformokkal kapcsolatos polemikus hangvételű hazai elméleti munkák inspirálásához.

### Felhasznált irodalom

- Bar Niv, Moshe – Lieber, Zvi – Ronen, Boaz: Focused Management in a court system: Doing more with the existing resources. *Human Systems Management*, April, 29 (2010), pp. 265–277.
- Chikán Attila: *Vállalatgazdaságtan*. AULA Kiadó, Budapest, 1998.
- Explanatory Report: Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm>, letöltve: 2014. 07. 29.
- Gellén Márton: Változások az Emberi Jogok Európai Bírósága működésére, különös tekintettel a 14. számú Jegyzőkönyvre. *Jog, Állam, Politika*, 2010. évi (II. évf.), 3. szám. 153–161. o.
- Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2005.
- Mak, Elanie: The European Judicial Organization in a New Paradigm: The Influence of Principles of „New Public Management” on the Organization of the European Courts. *European Law Journal*, Vol. 14. No. 6. November, 2008, pp. 718–734.
- Meier, Kenneth J. – Hill, Gregory C. (2005): Bureaucracy in the Twenty-First Century. In: Ferlie, Ewan – Lynn Jr., Laurence E. – Pollitt, Christopher (eds.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, 2005. p. 52.
- Minogue, Martin – Polidano, Christian – Hulme David: *Beyond New Public Management*. Edward Elgar Publisher, Cheltenham, UK, 2001. pp. 12–24.
- Monahan, Kathleen E.: *Balanced Measures for Strategic Planning. A Public Sector Handbook*. Management Concepts Inc. Vienna, Virginia, USA, 2001.
- Posner, Richard A: Economic Approach to Legal Procedure and Judicial Administration. *Journal of Legal Studies*, 1973, pp. 399–457. [http://chicagounbound.uchicago.edu/journal\\_articles/?utm\\_source=chicagounbound.uchicago.edu%2Fjournal\\_articles%2F2223&utm\\_medium=PDF&utm\\_campaign=PDFCoverPages](http://chicagounbound.uchicago.edu/journal_articles/?utm_source=chicagounbound.uchicago.edu%2Fjournal_articles%2F2223&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages), letöltve: 2015. április 1.
- Stumpf István – G. Fodor Gábor: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2. évfolyam, 7. szám, 2008. ősz, 36–38. o.
- Tolchin, Susan J – Tolchin Martin: *Dismantling America. The Rush to Deregulate*. Oxford University Press, New York, 1983., 1985, p. 38.