

EURÓPA TANÁCS
MINISZTERI BIZOTTSÁG

**R (95) 12 számú Ajánlás
a büntető igazságszolgáltatás irányításáról***

(Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1995. szeptember 11-én a miniszteri megbízottak 543. ülésén)

A Miniszteri Bizottság az Európa Tanács Alapszabályának 15/b. cikke alapján,

Tekintettel arra, hogy a tisztességes és hatékony büntető igazságszolgáltatás valamennyi, a jog elsőbbségére alapozott társadalom alapvető előfeltétele;

Tekintettel arra, hogy az elmúlt néhány év folyamán a büntető igazságszolgáltatási rendszerek Európában mindenütt a jogviták számának növekedésével és gyakran összetettségével, indokolatlan lassúságukkal, pénzügyi nehézségekkel és a közvélemény valamint a bírósági dolgozók növekvő elvárásaival találták szembe magukat;

Emlékeztetve arra, hogy a büntetőpolitikák - mint például a dekriminalizáció vagy a törvény egyéb útjára terelés, a közvetítés és a büntetőeljárás egyszerűsítése - e nehézségek leküzdéséhez hozzájárulhatnak;

Figyelemmel arra, hogy a bűnügyi problémák kérdéseivel foglalkozó Európai Bizottság által a büntető igazságszolgáltatás irányításáról készített Jelentésben kifejtett sajátos irányítási elvek, stratégiák és eljárások jelentősen hozzájárulhatnak a büntető igazságszolgáltatás hatékony és eredményes megvalósításához;

Kiemelve, hogy a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának és eredményességének növelése érdekében megindított cselekvési programnak figyelemmel kell lennie az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt feltételekre, különösen a vádlott jogaira, a feleknek biztosított törvényi garanciákra és a bírák függetlenségére;

Emlékeztetve a büntető igazságszolgáltatás egyszerűsítésére vonatkozó R (87) 18 számú ajánlásra, valamint a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről szóló R (94) 12 számú ajánlásra,

A tagállamoknak a következőket ajánlja:

1. törvénykezésük és gyakorlatuk felülvizsgálata során merítsenek az ajánlás mellékletében található irányítási elvekből, stratégiákból és eljárásokból;
2. a büntető igazságszolgáltatás irányításáról szóló, a bűnügyi problémákkal foglalkozó Európai Bizottság által készített ajánlást és jelentést hozzák illetékes hatóságaik tudomására és hívják fel arra őket, hogy ezen okmányokat a büntető igazságszolgáltatás szervezeteinek működése vizsgálata során vegyék figyelembe és a hatóságok szorgalmazzák e szervek működésének javítását.

Függelék

az R (95) 12 számú ajánláshoz

I. Célkitűzés

1. Az irányítási elvek, stratégiák és eljárások jelentősen hozzájárulhatnak a büntető igazságszolgáltatás hatékony és eredményes megvalósításához. Ezért az érintett szerveknek a munkateher elosztására, a pénzügyi ellátásra, az emberi erőforrásra és a kommunikációra vonatkozóan célokat kell meghatározniuk.
2. A hatékonyabb és eredményesebb büntető igazságszolgáltatás megvalósítását jelentősen

könnyítené, ha a különböző szervek céljait összeegyeztetnék a bűnözés ellenőrzésére, a büntető igazságszolgáltatásra vonatkozó politikák szélesebb összefüggéseibe illesztve.

II. A munkaterhelés elosztása

3. Időszakos és állandó figyelőrendszert (monitoring) kell felállítani, amely lehetővé teszi a büntető igazságszolgáltatási szervezetek működésének vizsgálatát, hatékonyságuk és eredményességük értékelését, valamint javaslattételt a javítási lehetőségekre. E tekintetben akár belső tanácsadói státusz megteremtésével, akár pedig külső tanácsadók segítségével lehet haladást elérni.

4. A büntető igazságszolgáltatás irányítását a körülmények változása miatt nem lehet mindig és mindenkor ugyanazon szabályoknak alárendelni. Ezért a munkaterhelés és az emberi erőforrások tervezésekor figyelemmel kell lenni a demográfiai, a társadalmi, gazdasági, valamint egyéb feltételek és változások mutatóira.

5. A munkaterhelés hatékony elosztásának, valamint a különböző ügycsoportok megfelelő kezelésének kritériumait meg kell határozni. Ezeket a bírósági dolgozók és más érintettek bevonásával kell kidolgozni. E kritériumok megvalósításához a szervezeteknek segítséget kell nyújtani.

6. Ezért ki kell alakítani az ügyelosztás rendjét, hogy a bírának és az ügyészeknek lehetőségük legyen - már az eljárás megkezdésétől - az ügyek a differenciált kezelésére.

7. Az emberi erőforrások legjobb kihasználása érdekében a bírákat és az ügyészeket más alkalmazottak - ide értve az igazgatási személyzetet is - által is végrehajtható tevékenység alól mentesíteni kell, így e feladatok felelősségteljesebbé válnak.

III. Az infrastruktúra kezelése

8. A rendelkezésre álló berendezések rendszeres számbavételének, a szükségletek előre történő felbecsülésének, a hosszú időre szóló tervezésnek kell irányítania az új beruházásokra, ezek földrajzi elhelyezkedésére, a régi épületek berendezéseinek felújítására és az ingatlanpark karbantartására vonatkozó döntéshozatalát. A büntető igazságszolgáltatásban részt vevő különböző jogi foglalkozású személyek és a magánszemély ügyfelek szükségleteire és elvárásaira is figyelemmel kell lenni.

9. A hangsúlyt minden lappangó vagy alig kihasznált anyagi erőforrás mobilizálására és a viszonylagos takarékoskodás megvalósításának lehetőségére kell helyezni. Lehetne például bizonyos tárgyalásokat kevésbé terhelt időszakokra kitűzni, ugyanarra a helyszínre csoportosítani több igazságszolgáltatási szervezetet vagy pedig a meglévő berendezkedést átalakítani.

IV. Az emberi erőforrások kezelése

10. Az elvek, stratégiák és eljárások bevezetésekor figyelemmel kell lenni a sajátos bírósági kultúra és feltételrendszerek összefüggéseire és inkább meggyőzéssel, mint kötelezéssel kell elérni a célt.

11. Rendszerezett szakmai nyilvántartást kell készíteni (képzettségről, továbbképzésről, stb.) az emberi erőforrások jobb kezelése megkönnyítése, valamint a végrehajtható feladat és a végrehajtásáért felelős személyek közötti megfelelő egyensúly kialakítása érdekében. Ezeket a nyilvántartásokat az arra illetékes szerveknek kell kezelni és az érintett személyek számára hozzáférhetőnek kell lenniük.

12. A bírák és az ügyészek alapképzésének és a továbbképzési programoknak figyelemmel kell lenniük a modern irányítás elveire és gyakorlatára, a bírósági környezettel összefüggésben.

13. Törekedni kell az előmenetel megtervezésére, elősegítve különösen a szakosodást, esetlegesen elválasztva a fizetési fokozatot a tényleges munkaköri beosztástól, továbbá a dolgozóknak más lehetőségek biztosításával újabb elméleti és gyakorlati ismeretek megszerzését. A munkafeltételekre különös figyelmet kell fordítani, legfőképpen azok tényleges elnehezülésekor.

V. A tájékoztatás és a kommunikáció irányítása

14. Az adatok gyűjtésére, megőrzésére, felhasználására és továbbítására hatékonyabb és biztonságosabb rendszereket kell bevezetni. Biztosítani kell a személyes adatok megfelelő védelmét.

15. Az információs technológiát az érintett büntető igazságszolgáltatási szervek munkájához és szükségleteihez igazítva, valamint az információ közvetlen felhasználóinak alkalmas formában kell kialakítani.

17. A büntető igazságszolgáltatás szervezeteinek nagyobb figyelmet kell fordítaniuk az információ terjesztésére. A különböző szintű igazságszolgáltatási szerveknek (központi, regionális és helyi), a bírói hatóságoknak és a bűnözés ellenőrzésében részt vevő egyéb szerveknek meg kell gyorsítaniuk az információáramlást, és nagyobb visszhangot kell adni a befejezett ügyekre vonatkozó információknak.

18. Nagyobb fontosságot kell biztosítani a nyilvánossággal való jobb kapcsolatok kialakítására azért, hogy választ kapjunk a büntető igazságszolgáltatásban érintettek, a média, az egyesületek (például a bűncselekmények áldozatainak egyesülete), az állampolgárok és demokratikus intézményei (parlament, helyi közigazgatás) sajátos aggodalmaira és szükségleteire.

JELENTÉS A BÜNTETŐ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS IRÁNYÍTÁSÁRÓL

I. RÉSZ ÁLTALÁNOS MEGÁLLAPÍTÁSOK

I.1. Bevezetés

Az 1970-es évek óta több ország növekvő problémával találta szembe magát a büntető igazságszolgáltatás területén. Ezt a fejlődést nagyon sok tényező segítette elő, így például a büntetőügyek számának növekedése, a hagyományosan más területre tartozó szociális problémáknak a büntető igazságszolgáltatáson belüli felbukkanása, és az állampolgároknak a büntetőügyek gyorsan és tisztességesen történő lefolytatásába vetett megnövekedett hite. Ezek a tényezők vezették az Európa Tanácsot és jelen esetben a Bűnügyi problémák európai bizottságát (CDCP) már 1972-ben arra, hogy a büntető igazságszolgáltatási rendszerek jelenlegi működésének elmélyült átértékelési programját befejezze.

E program megvalósításának első lépcsőfoka a CDCP alá rendelt bizottság hét évi munkája gyümölcsét jelentő "A dekriminalizációról szóló jelentés" 1980-ban történt megjelenése volt. A jelentés nagyon részletesen taglalja a dekriminalizáció elméleti és gyakorlati kérdéseit (a "dekriminalizáció" alapelvei [de jure és de facto], a "büntetések megszüntetése", a "megkülönböztetés", stb.), azok a problémák, amelyeket a dekriminalizáció az új büntető és bűnügyi politika számára jelent (például "dekriminalizáció és közvélemény"), valamint a többé-kevésbé előrehaladott dekriminalizáció tárgyát képező egyes vagyon elleni bűncselekmények típusai. A jelentés - amelyet a bűnözés problémáinak hatékonyabb feldolgozása, a társadalomnak a bűnözés terheiből történő nagyobb részvállalása és az eljárások tisztességesebbé és kevésbé személytelenné tétele érdekében dolgoztak ki - megerősíti azt a széles körben elterjedt vélekedést, hogy elő kell mozdítani a sokkal hatékonyabban működő büntető igazságszolgáltatást.

A büntető igazságszolgáltatási rendszerek hatásossága és hatékonysága "A büntető igazságszolgáltatási rendszeren belüli kölcsönhatások" címmel 1987-ben megtartott kriminológia kutatások XVII. Konferenciájának témája volt. Annak az egyszerű gondolatnak képezi részét, hogy a büntető igazságszolgáltatásban közreműködő valamennyi szerv munkaterhét szélesebb körben az eljárást megelőző szakaszokban más szervek által meghozott döntések határozzák meg. Ebből fakad az a szükségszerűség, hogy az igazságszolgáltatás céljait, az igazságszolgáltatási szervek feladatait megfelelően kell meghatározni és a szervezés területén új megközelítési formákat kell igénybe venni.

Ugyanebben az évben az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága elfogadta a büntető igazságszolgáltatás egyszerűsítéséről szóló R (87) 18 számú ajánlását. E dokumentum bevezetőjében kiemelték, hogy "a büntetőeljárás döntései késedelmes meghozatala a büntető jogba vetett bizalmat ingatja meg és sérelmet okoz a jól működő igazságszolgáltatásnak". Úgy vélték, orvosolni lehet a büntető igazságszolgáltatásban felmerülő késedelmet a:

* a büntető igazságszolgáltatás számára biztosított erőforrásokon keresztül;

* ezen erőforrások felhasználásán keresztül;

* a büntetőpolitika irányvonalában a prioritások pontosabb meghatározásán keresztül.

A büntető igazságszolgáltatásban előforduló lassúság ugyancsak napirenden volt az 1989-ben megtartott XI. Kriminológiai kollokviumon. A vitát kiszélesítve a kollokvium az eljárási kérdéseket második helyen kezelte, azért, hogy a megfelelő irányításnak fontosabb helyet biztosítson. Az európai országokban előforduló késedelemről szóló összehasonlító adatokat bemutatták és számos egyéni, szervezeti valamint eljárási okokat vizsgáltak meg. A helyzet javítására szolgáló lehetséges stratégiákat vázoltak fel. A kollokvium összefoglalásában különösen azt emelték ki, hogy a felmerült problémákra számos megoldást lehet találni a modern irányítási módszerekben, például az irányítás területén működő hivatalnokok képzésének továbbfejlesztésével, meghatározva a lejárat határidőket és az ügyek követésével ("monitoring").

A IX. Kriminológia kollokvium irányításra vonatkozó útmutatása ugyancsak megtalálható az 1990-ben megtartott IV. Kriminálpolitikai Konferencia témái között is. E konferencia öt évente kerül megrendezésre, az Európa Tanács tagállamai számára a kriminálpolitika európai állapotának helyzetfelmérését teszi lehetővé és a jövőbeni perspektívák felvázolására is alkalmas. Ebből az alkalomból bemutattak egy jelentést "Irányítási gyakorlat a kriminálpolitikában" címmel. Ebben a jelentésben - tekintettel a bírósági rendszer különös jellegére, ezért megfelelő óvatossággal - lehetségesnek találták az irányítási modellek áthelyezését az igazságszolgáltatás területére.

1991-ben a CDCP elfogadta a Büntető igazságszolgáltatás irányítását tanulmányozó szakértői csoportjának - a jelen jelentést kidolgozó Programcsoport (PC-EF) elődje - megbízatását.

A Programcsoportnak (a továbbiakban: "a Csoport") kifejezetten gyakorlati megbízatást adtak: készítse el a függetlenséghez, a bírák és ügyészek szerepéhez és feladatához, az információs rendszerekhez, az emberi erőforrásokhoz és az infrastruktúrához kapcsolódó irányítási problémák orvoslására alkalmas, "az Európa Tanács tagállamaiban a büntető igazságszolgáltatásban alkalmazott új irányítási eljárások" leltárát.

A Csoport először megvizsgálta az intézményi gyakorlatokat, a kísérletek tapasztalatait és azok értékelését, valamint a tagállamokban a büntető igazságszolgáltatás irányítása területén elhatározott reformokat és terveket. Ezt követően elkészítette a büntető igazságszolgáltatás irányításáról szóló jelentés- és ajánlás tervezetét, amely felhívja a tagállamokat, hogy törvényeik és gyakorlataik felülvizsgálata során vegyék figyelembe a jelentésben foglaltakat, különösen pedig az elveket, az ott kifejtett irányítási stratégiákat és eljárásokat.

A jelentés- és ajánlás tervezeteket a CDCP véglegesítette az 1995-ös 44. teljes ülésén. A Miniszteri Bizottságnak az 1995. szeptember 11-én a Miniszteri Megbízottak részvételével megtartott 543. ülésén elfogadták az ajánlás szövegét és engedélyezték a jelentés közzétételét.

I.2. A koncepció logikája

Négy különböző - mindegyik más megközelítésen alapuló - stratégia alkalmas a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának és eredményességének erősítésére:

- a) a lato sensu "eljárásjogi" megközelítés a büntető igazságszolgáltatási rendszerben az új kriminálpolitikai rendelkezések útján (például dekriminálizáció, közvetítés, a törvény egyéb útjára terelés, felelősség kérdése és egyes gazdasági szereplők hozzájárulása, mint például biztosító társaságok, nagyüzemek, stb.) feldolgozott ügyek számának csökkentését célozza;
- b) a stricto sensu "eljárásjogi" megközelítés, mint a sokkal nagyobb eredményesség és hatékonyság megvalósításának eszköze, a büntető eljárások egyszerűsítésére összpontosít;
- c) az "irányítási" megközelítés ("menedzseri"-ként is említett) az erőforrások mozgósításán és legjobb hatásokra állításán alapszik; a rendszer teljesítményének javítását szolgáló, nagyrészt a magánszférában alkalmazott különleges eljárásokat és stratégiákat veszi át;
- d) végül pedig a "pénzügyi" megközelítés a rendszer számára széleskörű feladatainak ellátása javítását biztosító pénzügyi eszközök növekedését jósolja.

A Csoport úgy vélte, ez a négyfajta megközelítés és az ezekből következő stratégiák egymást kiegészítik. Azonban megbízatásának megfelelően a pénzügyi megközelítésre összpontosított, mindamellett, hogy különösen fontosnak találta a nyomozással, a vizsgálattal, az ítélezéssel és a

büntetések kiszabásával megbízott bírói szervezetek irányában való tájékozódást.

Hogyan végezte a Csoport a munkáját? Ahogy jeleztük, értékelte a lehetőségeket, de a büntető igazságszolgáltatás területén a megközelítések és irányítási elgondolások korlátait is.

Teljesen logikusan ez az analízis a büntető igazságszolgáltatás összefüggésében a kulcsproblémák meghatározásával kezdődött, azokkal a problémákkal, amelyek a Csoport számára a következők voltak:

A nagyfokú bűnözés problémájának állandósulása
Az országok többségében a bűnözés növekszik.

A közvélemény bizalmának csökkenése a büntető igazságszolgáltatásban
Erre vonatkozóan úgy tűnik, a közvélemény elveszítette arra vonatkozó bizalmát, hogy a rendszer képes céljait teljesíteni.

A büntető igazságszolgáltatásban rendelkezésre álló erőforrások elégtelensége
Gyakran a munkateher megnövekedését vagy pedig a kormányok által tett megszorító pénzügyi rendelkezéseket hangsúlyozzák, avagy mindkettőt egyszerre.

Valamennyi országban - különböző mértékben - e három aspektusból eredő nyomás nehezedik a büntető igazságszolgáltatásra. Általánosan azonban a bűnözés nem csökkent, ettől messze van; annak megállapítására lehetett jutni, hogy a bűnözés sajnálatos, de nagyrészt elkerülhetetlen összetevője a XX. század végi szociális-gazdasági konjunktúrának. Jóllehet e tendencia okai továbbra is a kriminológiai viták tárgyát képezik, e jelenség visszatükröződései természetesen a bírósági szervek számára a mindennapi gyakorlatban igen mélyek. Inkább arról van szó, a probléma, amelyről azt gondolták, hogy az életszínvonal emelkedésével veszíteni fog fontosságából, mégis hosszú ideig fennmarad. Az a tény, hogy ez a probléma egyre kiterjedtebbé válik (ahogy több ország gyakorlata erre enged következtetni) csak a probléma összetettségére hívhatja fel a figyelmet, amelyet a társadalomban a bűnözés is mutat.

Az irányítási gyakorlat és a módszerek valószínűleg közvetlenül nem járulhatnak a bűnözési problémák megoldásához. De milyen lehetőségek vannak az irányításban a másik két problémát illetően? Lehet, hogy az irányítási elgondolások és eljárások olyan érdekekkel bírnak, hogy érdemes a közvéleménynek a büntető igazságszolgáltatásba vetett bizalma megingásával foglalkozni és csökkenteni az erőforrások elégtelenségét kiváltó okokat?

Ténylegesen a két utóbbi probléma megoldása a három következő választási lehetőség közül az egyikben vagy többben is megtalálható:

- a) jobb eredmények elérése érdekében az erőforrások növelése;
- b) a munka mennyiségének csökkentése (például a dekriminalizáció és a törvény egyéb útjára terelés segítségével);
- c) a meglévő erőforrások alkalmazásában a hatékonyság növelése (a problémák megoldása érdekében a kiegészítő kapacitás felszínre hozatala).

A harmadik kulcsprobléma megoldása - a büntető igazságszolgáltatás rendelkezésére álló erőforrások bázisának elégtelensége - terén a Csoport különösen fontosnak értékelte a pénzügyi megközelítés által felmutatott jelentős lehetőségeket.

A jól működő büntető igazságszolgáltatásnak bizonyosan meghatározó tényezői az eredményesség és a hatékonyság, azonban nem az egyetlenek. A szabályok és a tisztességes eljárás elvárásai messze elmaradnak valamennyi, a büntető igazságszolgáltatással kapcsolatosan értékelhető irányítási intézkedéstől.

A jelentés kettős célt követ:

- a) nyilvánvalóvá kívánja tenni a büntető igazságszolgáltatás azon fő problémáit, amelyekkel a tagállamoknak szembe kell nézniük;
- b) az elveket, az általános stratégiákat és az eljárásokat pénzügyi szempontból kívánja felülvizsgálni és megnézni, milyen mértékben lehet azokat a büntető igazságszolgáltatás területén alkalmazni.

A jelentés III. részében eléggé részletes módon fogjuk megismerni azokat a különböző irányzatokat, amelyek segítségével az irányítás javítása megoldhatja a büntető igazságszolgáltatás néhány legfontosabb problémáját. Ezt megelőzően (a II. részben) e problémák elmélyült vizsgálatát végezzük el. Mindemellett e vizsgálat bevezetésképpen szükséges azt is megnézni, mit értünk pontosan az irányítás és a "pénzügyi megközelítés" alatt.

I.3. Az irányítási megközelítés jellege

Az utóbbi évek során számos európai országban - különböző módon - a magánszektorban modern irányítási módszereket vezettek be, azzal az indokkal, hogy a nehézkes és rugalmatlan bürokratikus módszerek már nem megfelelőek az egyre összetettebb és gyors fejlődésben lévő környezetben. Ezen felül úgy vélték, hogy az eljárások súlya, az aprólékos ellenőrzési műveletek és a személyzet nagyfokú specializálódása egyszerre hatástalan és eredménytelen is. Gazdaságosság, eredményesség és hatékonyság: e célokat állapítja meg az új irányítási megközelítés és javasolja elérésüket gyakorlati módszerek alkalmazásával, mint például a célok meghatározása, a "monitoring", és a "jövedelmezőség" megnövekedett fontossága.

A csoport megbízatása annak vizsgálatára is szól, hogy a büntető igazságszolgáltatás számára milyen inspirációt adhat az irányítási megközelítés. A jelen esetben arról volt szó, inkább azt kell meg határozni, vajon egy ilyen módszer alkalmazása hasznos-e a büntető igazságszolgáltatásban, mint azt vizsgálni, melyek lehetnek a hozadécai gazdaságossági, eredményességi és hatékonysági szempontból. Egyes speciális gyakorlat áttemelhető-e az igazságszolgáltatás területére anélkül, hogy az elveket és a működését veszélyeztetné?

Úgy tűnik, itt az ideje kifejtetni 1. miben különbözik a hagyományos igazgatási szervezet az irányítási modelltől, 2. melyek az utóbbinak a ki nem mondott elvei és 3. melyek az ezt jellemző vonások.

I.1.3. Az igazgatási modell és az irányítási modell közötti különbségek

A diszkrecionális jogkör és a rutin eljárások közötti egyensúly keresése egyike a hagyományos igazgatási modell alapjainak. A nagy ívű munkaszervezést lehetővé tevő tervezési folyamatok és ciklusok a kulcselemei. A személyzet tagjai olyan feladatokkal találják szemben magukat, amelyek elvégzésére nincsenek meg a képesítésük. A precedensek értékesekké válnak, hogy ez által a folyamatban lévő ügyek kezelését irányíthassák és a kérdésekre választ adhassanak. Ez a szervezési forma biztosítja a stabilitást és a biztonságot, azonban merev és kevésbé adaptálható.

Az irányítási modellben a szervezeti egységek mindenekelőtt bizonyos célokra alakított racionális struktúrák, lévén végső céljuk a hatékonyság és eredményesség maximumán keresztül bizonyos eredmények elérése. Az állandó és a rövidtávú célok meghatározása, a ranglétra felső fokától lefelé haladva a világosan meghatározott feladatok kiosztása az egyes különleges tevékenységekért személyes felelősséggel tartozó egyéneknek, az eredmények teljesítésének a célokkal való összehasonlítása, és jutalmazási eszközként az előléptetés és pénzjuttatás alkalmazása, ezek tehát a kulcselemei. E szervezeti forma teljes rugalmassággal teszi lehetővé a célok elérését és erősíti a hatékonyságot. Ellenben a hatalom nagy része az irányítók kezében összpontosul, akiknek a céljai gyakran rövidtávra szólnak és nem felelnek meg szükségszerűen a szervezet szakmai értékrendszerének.

A hagyományos igazgatási és az új irányítási modell összehasonlítása
Főbb jellemzők és értékek

Igazgatási modell Irányítási modell
Stabilitás Dinamizmus
Dokumentálás Rendelkezés
A személyzet szakosodása Rugalmas személyzet
Ellenőrzés és hatalom Megbízás és felelősség
Szabályokhoz igazodás Hatékonyság, eredményesség
Folyamatosság Alkalmazkodás
Hangsúly a vezetőkön Hangsúly az eredményeken

Az irányítási megközelítés és a közszolgálati szervezeti, hagyományosabb igazgatási rendszer nem

ugyanazon értékek köré szerveződnek. Például az erőforrások hatékony alkalmazása az irányítási modell egyik fő siker-kritériuma, míg az igazgatási megközelítés inkább a szabályokkal való összhangot helyezi előtérbe és a feladatok megfelelő teljesítését, még a túlköltségek kockázatát is vállalva. Ezért a folyamatok aprólékos ellenőrzése talán nem hatékony, de elbátorítatlanítja az elfogultságot, a korrupciót és a hatalommal való visszaélést. Ugyancsak - bár pénzügyi szempontból reálisnak tűnik - mások nézőpontjából igazságtalan lehet a további tárgyalási napra való halasztás.

Jóllehet a két modell különböző értékeken nyugszik, kölcsönösen nem zárják ki egymást, hanem kiegészítik.

I.1.3.2. Az irányítás jellemzői

Az irányítási megközelítés hét fontos jellemvonása:

1. A szakember és az adminisztrátor funkciójával ellentétben a vezető funkciójának kiemelése;
2. Az egyéni teljesítmények mértékének és típusainak - amelyeket az előre meghatározott célokkal, célkitűzésekkel és a sikeres teljesítés jelzésével kell kifejezésre juttatni - határozott hangsúlyozása;
3. Inkább az eredmények, mint a folyamatok hangsúlyozása, figyelemmel arra, hogy ami realizálódott, fontosabb, mint az alkalmazott eszközök;
4. Az egységes bürokrácia szétbontása - bizonyos autonómiával rendelkező, együttműködésre képes és saját költségvetéssel működő - kisebb és változtathatóbb egységekre;
5. A konkurencia kiemelése, azzal, hogy a konkurencia és a rivalizálás elősegíti a költségek csökkenését és a minőség növelését;
6. A magánszektorhoz közelálló irányítási módszerek hangsúlyozása;
7. Az erőforrások felhasználása során a magasabb fokú feyelem és a kisebb mértékű pazarlás.

I.3.3. Irányítási módszerek

Hatékony teljesítmények: íme ez az, amit mindenekelőtt az irányítási megközelítés keres. Ebből erednek bizonyos munkamódszerekre helyezett hangsúlyok. Valamennyi összetevő rendszeres felülvizsgálat alá kerül: mi a célja? haszna? nem párhuzamos egy másik tevékenységgel? van-e eszköz az egyszerűbb, gyorsabb és kevésbé költséges módon történő teljesítésére? Elvárják az irányítóktól, hogy a saját szervezetük számára megállapított célokat kövessék, még akkor is, ha ez a személyzettel vagy más szervezetekkel való konfliktusokkal jár. Úgy vélik, hogy ezek a konfliktusok ösztönzik a személyzetet a minőség javítására (az irányítók által meghatározott normák szerint) és nagyobb hatékonyság felé mozdulnak el. Ugyancsak elvárják a személyzet valamennyi tagjától, hogy rugalmasságukról adjanak tanúbizonyságot és inkább a szervezet célkitűzéseire koncentrálnak, mint saját egyéni feladataira.

Az irányítási megközelítés ugyancsak fontos lényegét tulajdonít a költségeknek. Általános szabály szerint egy szervezet valamennyi egysége saját költségvetéssel rendelkezik és valamennyi "költségközpont" irányítója pénzügyileg felelős. Valamennyi tevékenység egységnyi költségét nekik kell kikalkulálniuk és a rendelkezésükre álló erőforrások optimális felhasználását meghatározniuk a hatékonysági célkitűzések elérését figyelembe véve. Míg az igazgatási modellben a hierarchikus hatalom gyakorlója lényegében az ellenőrzést felügyeli, addig az irányítási modellben a költségvetés kezelése az együttműködés lényeges mechanizmusa.

Az irányítási megközelítésnek a harmadik összetevője az ügyfelek központi szerepe. Az egyént nem egyszerűen csak állampolgárként kezelik, hanem mint fogyasztót vagy szolgáltatások igénybevevőt is. A szervezeteknek arra kell inkább törekedniük, hogy megismerjék az ügyfelek óhajait, elvárásait ahhoz, hogy azokat kielégíthessék, mintsem hogy a maguk által megfelelőnek ítélt szolgáltatásokat nyújtsák. A szervezeteknek az ügyfelek elvárásainak való megfelelés érdekében figyelniük kell az ezirányú kérdésekre, a nyújtott szolgáltatásokról véleményt kell kérniük, majd szervezetüket és részlegeiket az elvárásoknak megfelelő teljesítéshez kell alakítani.

Mindezek ellenére, ahogy majd az I.5. pont alatt látni fogjuk, az irányítási elveknek a büntető igazságszolgáltatás területére való átültetése különös óvatosságot kíván meg.

I.4. A büntető igazságszolgáltatás új összefüggései

Az utolsó világháború óta az Európa Tanács valamennyi tagállama a saját büntető

igazságszolgáltatási rendszerében nagyfokú munkateher növekedést regisztrált és részben ez a fejlődés sarkallta őket arra, hogy megvizsgálják saját irányítási módszereiket, ezzel részleges megoldást nyújtva a felmerült problémákra.

A tagországok büntető igazságszolgáltatási rendszerei nagymértékben különböznek a másiktól, akár még egy államon belül is előfordulnak lényeges különbségek. Például Svájcban (ahány kanton van) huszonnál is jelentősen különböző büntetőeljárású rendszerek léteznek. Így azok a megnövekedett elvárások, amelyekkel valamennyi büntető igazságszolgáltatási rendszernek szembe kell néznie, az érintett tagállamok alkotmányos, gazdasági, társadalmi, közigazgatási és kulturális ismérvei szerint változnak. Mindezek ellenére az alábbiakban kifejtettek valamennyi büntető igazságszolgáltatási rendszerben azonosak.

I.4.1. A munkateher növekedése

A statisztikák arra engednek következtetni, hogy az európai országok többségében a világháborút követően a bűnözés jelentősen növekedett, mindenképp az utóbbi évtizedben. Bizonyára a közvéleményben széles körben elterjedt vélekedésről van szó. Azonban a büntető igazságszolgáltatás számára ennek az igazságtartalma és következményei más megállapításoktól is függ.

Elsőként ott volt a kisebb súlyú bűncselekmények körében számos tagállamban végrehajtott dekriminalizáció politikai hatása. Másodszor, bizonyos bűncselekményekkel szemben a közigazgatási (és nem a büntető) szankciók igénybevétele, különösen ez volt a helyzet a KRESZ-ben szabályozott közlekedési bűncselekmények esetében (sebesség túllépése, stb.). Harmadszor pedig ott volt az abból álló gyakorlat kiszélesítése, hogy már az eljárás első szakaszában leállították a büntetőeljárás folytatását (célszerűségből történő megszüntetés, büntetőparancs, vádalku, stb.).

Ezért van az, hogy a tagállamok többségében a bíróságok elé vitt ügyek száma egy kissé csökkent, mindenképp az utóbbi években. Ezzel ellentétben számot kell vetni azzal a tendenciával, amely szerint az eljárások egyre összetettebbekké és hosszabbakká válnak. Így vált lehetővé, hogy a bíróságok elé vitt ügyek csökkenő számát jobban kiegyensúlyozta az átlagosan az ügyekre fordított idő növekedése.

I.4.2. A pénzügyi kényszerűségek

Míg a közvélemény sokkal többet követel (például rövidebb határidőket, a büntetés-kiszabás terén sokkal egységesebb gyakorlatot, az ügyek tárgyalásának kényelmesebb programozását), a kormányok és a parlamentek egyre inkább azt szorgalmazzák, hogy a bíróságok, akárcsak az egyéb közszolgálati szervek, sokkal gazdaságosabban és hatékonyabban működjenek. Nagyon sok esetben ez a kényszer a költségvetési források szűkítésén és a pénzügyi felelősségvállaláson keresztül jelent meg. Szokás szerint a "nagyobb teljesítmény kisebb költségekkel" követelmény a különböző hatóságok munkáját elnehezítette. Így minden egyes tárgyalás költségellenőrzése vagy a büntetés-kiszabás végül is hatékonyabbá válhat vagy nagyobb egységet lehet elérni e körben, azonban az első időkben több túlmunka szükséges ahhoz, hogy a hasznos információkat összegyűjthessük.

I.4.3. A feladatok növekvő összetettsége

Ahogy fentebb kifejtettük, a büntetőbíróságok elé került ügyek nagymértékben összetettebbé váltak. Ha ezt akként lehet értékelni, hogy ez részben az újabb bírósági garanciák megteremtésének és az eljárásban résztvevők jogainak és érdekeinek fokozott tiszteletben tartásának voltak a következményei, a lassúság ugyancsak az újabb törvények az irányú tendenciájából következtek, hogy sokkal pontosabban fogalmazzanak, ne legyenek homályosak, mivel így nagyobb lehetőség van az eltérő újabb jogi értelmezésre. Az egyre jobban képzett és gyakran szakosodott bírák és ügyészek számára sem volt már idegen az ügyekben felmerülő - növekedést mutató - szakkérdés. Ritka esetekben maguk a bűncselekmények váltak összetettebbé: így volt például a nemzetközi csalásokkal. Bárhogy legyen is, a büntető igazságszolgáltatási hatóságoknak sokkal erősebben megnyilvánuló elvárásokra kell választ adniuk, elszámolva az idejükkel és pénzügyi forrásaikkal.

I.4.4. A közvélemény vélekedésének és elvárásainak változásai

Az a mód, ahogy a közvélemény a büntető igazságszolgáltatási rendszer működését észleli, megváltozott. Városaink hatalmas igazságügyi palotái olyan időszakban épültek, amikor az igazát kereső állampolgárt még félelemben, a tiszteletet parancsoló alávetettségben kellett tartani, de a XX. század végén a bírósági rendszer értékelése részben az igazságszolgáltatáshoz való fordulás megkönnyítésén, a hatóságok nyitottságán és a bíróságok gondosságán, valamint a személyzet udvariasságán és a bírósági termék kellemes környezetén alapul. A közvélemény korán kinyilvánította, hogy már nem becsüli olyan nagyra az igazságszolgáltatást, és komoly elvárásai vannak a rendszer erőforrásaival szemben. Ezért van az, hogy a bíróságokon a tárgyalásra várakozó ügyvédeknek, a tanúknak és a vádlottaknak a kényelmes körülményeket általában a bírósági személyzet és a bírák kárára biztosították.

I.4.5. A személyzet elvárásai

A rendszer ugyancsak ki van téve újabb nyomásoknak, amelyek abból erednek, hogy a bírósági személyzet elvárásai is megnövekedtek. Attól kezdve sokkal nehezebbé válik egyes országokban megfelelő számban toborozni és megtartani a bírákat, amikor a személyzet úgy érzi, hogy elvárásai nem teljesültek.

A személyzet különböző kategóriái (bírák, kisegítő bírósági személyzet, adminisztratív személyzet) egyre jobban követeli a rugalmasságot a munkafeltételek, a helyiségek, a munkaidő, a szabadságok, stb. terén. Ebből problémák következnek a munkateher kezelése során, mert szembe kell nézni ezekkel a legrövidebb időn belül, és a számos különböző (gyakran eltérő) érdeket egyszerre kell kielégíteni.

Egyes államokban a javadalmazás és a pálya perspektívái, különösen a bírák tekintetében, nem felelnek meg magasan képzett szakemberek vonzására a bíróságokra. Ezen országok számára a következő a dilemma: vagy emelni kell a javadalmazást, vagy pedig az igazságszolgáltatás megbénul, mivel kevesebben lesznek a bírák és sokkal kevésbé képzettek lesznek.

Egyes országok ugyancsak problémákkal találják szembe magukat a bírósági segédszemélyzet (például a jegyzők), az igazgatási személyzet utánpótlását illetően, mivel az ő javadalmazásuk sem eléggé vonzó a munkával járó felelősséghez képest.

I.5. A büntető igazságszolgáltatás sajátosságai

Az irányítási megközelítést lényegében a magánszektorban dolgozták ki, ahol a hatékonyság és eredményesség a kereskedelmi sikerhez valamint a túléléshez elengedhetetlen követelmények. Az európai államok számos ilyen módszer alkalmazását egyes közszolgálati hatóságoknál nemrégiben vezették be. Az irányítási szemléletek meghonosodása konkurenciát jelent a hagyományos teljesítményeknek és gyakran kiszorítja azokat. Nagyon sokan gondolják, hogy ezek a változások az eredmények javulásához hozzájárultak, azonban mások úgy vélik, hogy a közszolgálat által védett egyes elvek már nem érvényesek. A büntető igazságszolgáltatás sajátos jegeket és körülményeket mutat, amelyet figyelembe kell venni az irányítási módszerek és eljárások alkalmazásánál és ezeket folyamatosan kell tanulmányozni.

I.5.1. Az emberi jogok

A büntető igazságszolgáltatás az alkotmányon és az emberi jogok megerősítésének, tiszteletben tartásának és védelmének megváltoztathatatlan elvén alapul. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye a büntető igazságszolgáltatásra külön cikkeket foglal magában (nevezetesen az 5. és a 6. cikkek), és az illetékes hatóságoknak figyelemmel kell kísérniük a meghatározott eljárásokat a törvények és ezen Egyezmény előírásai szerint, továbbá az Egyezmény az emberi jogok védelmét a bűnüldözés hatékonysága fölé helyezi. Az ügyek feldolgozásának gazdaságilag racionalizált lehetősége e szabályok folytán - különösen az ártatlanság vétele tiszteletben tartása kötelezettsége - bármilyen meggyőzőnek látszanak is a terhelő bizonyítékok, minden személyt ártatlannak kell tekinteni mindaddig, amíg bűnösségét az arra illetékes bíróság meg nem állapítja - lecsökkenni látszik.

Néhány éve sokkal többet foglalkoznak a vádlottak jogaival és elvárásaival, a tanúkéval és más résztvevőkével, különösen velük szemben a rendőrség és a bíróságok előtt tanúsított bánásmóddal. Ezért kell minden körülmények között biztosítani a vádlottaknak a törvényes képviselőt, a hallgatás

jogának megőrzését és a korrekt bánásmódot, a méltóság megőrzésének jogát, továbbá mindenféle testi sérüléssel szembeni védelmük biztosítását. Azok az eljárások, amelyek más összefüggésekben jól működő irányításról tanúskodnak, gyakran elfogadhatatlanok a büntető igazságszolgáltatásban.

Az irányítási szemléletű gondolkodás veszélyeztetheti az emberi jogok területén a több évtizedes, megvalósult szakadatlan fejlődést? Senki sincs meggyőződve az ellenkezőjéről. Állításuk megerősítésére felmutathatnak legújabb irányzatokat, mint például a bűncselekmények áldozatai helyzete iránt tanúsított növekvő figyelem, továbbá jogaik meghatározásának és ezeknek a büntető igazságszolgáltatási hatóságok általi tiszteletben tartásának szükségessége. Bizonyos, hogy ezután sokkal szélesebb körben ismerik el az elkövető és az áldozat érdekei közötti jobb egyensúly keresésének szükségességét. Ténylegesen nagyon sok országban megindult a vita arról, hogyan lehet törvényesen figyelembe venni az áldozat érdekeit és véleményét a büntetőeljárás során.

Más oldalról, ha inkább az irányítási szemléletű gondolkodás vagy általában az emberi jogok miatt aggódunk, akkor a költségvetési pénzek elvonásának a büntetőeljárás különböző aspektusaira gyakorolt hatásaira kell felfigyelnünk, mint például az ügyek befejezésének határideje, a közpénzekből finanszírozott jogsegély, és a bírói tévedések elleni biztosítékok avagy a rendőrségi vagy büntetés-végrehajtási szervek visszaélései.

1.5.2. A bírói hatalom függetlensége és pártatlansága

Másodszorra, a bírói hatalom a közzszolgálat (és a magánszféra) egyéb részeitől különbözik a hatalmi ágak elválasztásának elvéből kifolyólag is. Ez alatt éppen az Európa Tanács tagállamainak alapelvét képező, a bírói hatalom függetlenségét kell érteni. Ennek az elvnek két összetevője van:

- * a bírói hatalom függetlensége a törvényhozói és a végrehajtói hatalomtól;
- * a bíró függetlensége az elé terjesztett ügyben a törvény és a tények értelmezése szerinti való döntés - mindenféle illetékelen befolyástól, ráhatástól és nyomásgyakorlástól mentes - meghozatalában.

Létezik még egy igen fontos elv, némiképpen az elsőnek egyenes következményeként, azaz a bíró pártatlansága. Ez elv szerint az, aki az ügy vizsgálatában részt vett, ugyanezen ügyre vonatkozó ítélet meghozatalában nem vehet részt. Nem fogadható tehát el például az, hogy a vizsgálóbíró és az érdemi döntést hozó bíró ugyanazon személy legyen.

A függetlenség elve - amelynek nincs a közzszolgálat egyéb ágazataiban megfelelője - az irányítási elvek és elgondolásokra vonatkozó fontos kérdéseket vet fel. Amíg a magánszektor a vezető felelősségére összpontosít a kiadásokat illetően, addig a közzszolgálat az erőforrások demokratikus irányításán alapszik: hogyan, milyen feltételek között lehet a bírói függetlenséget e körben megvalósítani? Normális az, hogy a független (és a legtöbb országban nem választott) bírói hatalom a saját igényei felől döntsön? Amennyiben erre igennel válaszolunk, hol találjuk a visszaélések elleni demokratikus ellenőrzést? Más oldalról, ha a kormányokat jogosítják fel arra, hogy a bíróságok számára biztosítandó forrásokról döntsenek, hogyan lehet a függetlenséget biztosítani? Azt a kérdést is fel kell tenni, a független bírói hatalmat milyen módon lehet beszámolásra kötelezni és kinek tartozik beszámolni?

Ezek nehéz kérdések, alig van kielégítő válasz rájuk. Gyakran a függetlenség és az igazgatási felelősség közötti ellentmondást a büntető igazságszolgáltatáson belül az "igazgatási" feladatoknak - mint a végrehajtó hatalomnak a finanszírozási kérdéseit is magában foglaló törvényes tevékenységi területeként értékelve - a "bírói" feladatoktól - amelyek a függetlenség címén védelemre érdemesek - való megkülönböztetésével kísérelték meg feloldani. Azonban egyáltalán nem kielégítő az ilyen különbségtétel, mivel nyilvánvaló, hogy a finanszírozás területén hozott döntéseknek kihatásaik lehetnek a bírósági folyamatokra (például a bíróihiány késleltetheti az ügyek bírósági befejezését).

1.5.3. A törvényben meghatározott eljárás

A büntető igazságszolgáltatás a közzszolgálat egyéb területeitől abban különbözik, hogy a jogszabályok igen pontosan meghatározott (és gyakran igen bonyolult) rendszerét kell követnie és nagyon sokféle formaság is köti. A büntető igazságszolgáltatásnak tiszteletben kell tartania az eljárások törvényességének elvét. Működése is összetettebb és lassúbb, mint ahogy más összefüggésekben lehet látni. Ezért elkerülhetetlen, hogy a hatékonyság növelésének, a

rögtönzésnek, a gyors és rugalmas reakcióknak csupán korlátozott lehetőségei legyenek, mint például a más időpontra történő halasztás és az eljárásban avagy a tárgyalás menetében az utolsó pillanatban végrehajtott változtatás esete.

Ezek a működésben fellelhető megszorítások és a formalitások aggályos tiszteletben tartása nyilvánvalóan az emberi jogok védelmét és a hatalommal való visszaélés tilalmát szolgálják. Mindemellett nyilvánvalóan korlátokat emelnek a hatékonyság elé. Annak megállapításához, hogy a jogi hagyományok milyen megszorításokat hoznak a hatékonysággal szemben, elég az esküdtszéki rendszerre és a szervezeti erőforrások területén a hatásokra, a nem jogászok részvételére gondolni, összehasonlítva az egyesbíróval, aki egyedül hozza meg az ítéletet.

I.5.4. Nyilvános folyamat

A büntető igazságszolgáltatást - mindenekelőtt a bíróságok szintjén - nyilvános folyamatként kell tekintetbe venni. Az egyik alapelv szerint azokat az ügyeket, amelyek bíróság elé kerülnek, nyilvános tárgyaláson kell elbírálni, a közönség és a sajtó figyelő tekintetének alárendelve, ellentétben azzal, ahogy a közszolgálat sok más területén a döntések születnek. Létezik az ítéletek nyilvánosan történő kihirdetésének kötelezettsége is, ahogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye is megköveteli (6. cikk 1. pontja). Ez bizonyos feltételeket foglal magában: például azt, hogy az eljárást a közönség számára érthető módon folytassák le, a tárgyalótermekben legyen biztosítva hely a közönség számára, és rendelkezésre álljon teremőr és váróterem is. Ehhez azonban pénz kell és a tárgyalások irányításában a hatékonyság lecsökkenhet.

I.5.5. A különböző hatóságok eltérő érdekeltsége és szerepe

A közigazgatásban gyakran előfordul, hogy adott feladat végrehajtásában több szervezet is részt vesz. Azonban a büntető igazságszolgáltatásban fokozódott annak nehézsége, hogy több szervezet együtt tudjon dolgozni, mivel a különböző intézmények érdekei és prioritásai nagyon különbözőek lehetnek (gyakran akár eltérőek is). Például a rendőrség gyakran úgy véli, hogy alapvető felelőssége a gyanúsított letartóztatása; az ügyész célja az, hogy olyan vádiratot készítsen, amely alapján el lehet ítélni a vádlottat; a védelem pedig a terhelő bizonyítékok megdöntésével kíván nyerni. A határidőket illetően hasonló konfliktusok merülnek fel: a tanúk és a sértettek mindig azt akarják, hogy az ügyet gyorsan fejezzék be, míg a nyomozati szervek több időt óhajtanának a vizsgálat végzéséhez és a vádirat elkészítéséhez.

I.5.6. Az ügyfelek különbözősége

Az ügyfél - megelégedettsége és szerepe - az irányítási szemlélet középpontjában áll. Azonban, ahogy nagyon sok közszolgálati szervezetben is, nehéz pontosan meghatározni a büntető igazságszolgáltatás "ügyfeleit". Mindezekon túl e fogalmak, mint az "ügyfél szuverenitása", a választás, a büntető igazságszolgáltatásban igen korlátozottan alkalmazhatók, ott bizonyos fokú kényszerítő elemekre kell felhívni a figyelmet (így például a vádlottakat és a tanúkat óhajuktól függetlenül idézik megjelenésre a bíróság elé). Lehetséges egyáltalán, hogy a büntető igazságszolgáltatásban is ügyfélről beszéljünk? A bíróságok esetében az "ügyfél" a vádlott, a sértett vagy a társadalom? Ezeknek az "ügyfeleknek" egészen mások az igényei, a nézőpontjai és gyakran nem egyeztethetők össze. Mindenesetre fel lehet tenni a kérdést, vajon az igazságszolgáltatás alapelveit meg lehet-e határozni kereskedelmi kifejezésekkel?

I.5.7. Az állampolgárok részvétele az igazságszolgáltatásban

A közigazgatás időnként az egyén és a szervezet eredményeihez kötött javadalmazási és előremeneteli rendszert illetően a magánszektortól vesz át gyakorlati tapasztalatokat. Fordítva, a büntető igazságszolgáltatás sokkal inkább rá van utalva, hogy a nagyközönség is részt vegyen az igazságszolgáltatásban, főképpen a tanúkat illetően (és egyes államokban az esküdteket, a nem jogász ülnököket illetően). Az irányítási szemléletű elképzelések alkalmazása a büntető igazságszolgáltatásban sokkal inkább mérsékelt, mivel ezek a laikus közreműködők lényegében a közvélemény javára tevékenykednek.

A laikus résztvevők igénybevétele bizonyára előnyöket tud felmutatni az érintett hatóságok részére,

mivel ezek a személyek olcsó emberi erőforrásokat jelentenek (a laikusok többségének a büntető igazságszolgáltatásban csupán az utazási költségeit térítik meg); azonban vannak rejtett költségek is (például a tanúkra áldozott idő és erőfeszítések a bíróságokon) amelyek megzavarhatják az optimális hatékonyság kutatását.

II. RÉSZ A BÜNTETŐ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI RENDSZER IRÁNYÍTÁSÁNAK TÉTJEI

Az előző fejezetben a jelentést készítő Csoport megbízatását írtuk le, a követett eljárást, az irányítási szemlélet jellegét, a büntető igazságszolgáltatásra nehezedő újabb nyomásokat és a büntető igazságszolgáltatás működésének különös összefüggésrendszerét. A jelen fejezet sokkal részletesebben mutat be néhány különleges problémát, amelyekkel a büntető igazságszolgáltatásban dolgozók találkoznak és amelyekre alkalmazhatók az irányítási módszerek.

A Csoport vizsgálta a tagállamok büntető igazságszolgáltatási rendszerét, ezt követte a problémákról és az aggodalmakról szóló lista összeállítása. E problémák között találunk néhány krónikust is, amelyek régóta aggodalomra adnak okot. Azonban a vizsgálatra adott válaszok azt is jelzik, hogy azok az új viszonyok, amelyekben az elnehezedett munkaterhű és megnövekedett elvárásokkal szembenező büntető igazságszolgáltatás intézményei működnek, egész Európában általános jelenséggé váltak. Más hatások és nehézségek a pénzügyi megszorításokból erednek. Végül pedig bizonyos bírósági intézményeknek az irányítási koncepció szerinti átalakítása saját maga vetett fel dilemmákat és a kidolgozott gyakorlatokat és bizonyosságokat vita tárgyává tette.

E munkálatok során a Csoport figyelemmel volt arra, hogy egy államban az igazságszolgáltatás különböző alrendszerei függetlensége a közös célok és következképpen a rendszer együttes irányítása kidolgozását fékező tényező. Természetes, hogy az igazságszolgáltatási szervek relatív autonómiája és a szükségszerű széleskörű együttműködés nagy kihívást jelent úgy a célok meghatározása, mint a hatóságok közötti kommunikáció terén.

A most következő fejezetben a különböző problémákat és kérdéseket - sorrend megállapítása nélkül - négy csoportba soroltuk: a pénzügyek, az infrastruktúra, az emberi erőforrások, valamint az információ és a kommunikáció.

II.1. A pénzügyek

A Csoport nem vizsgálta részletesen a tagállamok belügyét képező, és a különböző minisztériumok (szociális ügyek, védelem, gazdaság, igazságszolgáltatás, stb.) között (belső) konkurenciát jelentő pénzügypolitikát. Mindemellett szinte teljesen lehetetlen a pénzügyi kérdések megvitatása anélkül, hogy ne utalnánk az egész költségvetésre, valamint az anyagi erőforrásoknak a büntető igazságszolgáltatás különböző hatóságai és feladatai közötti elosztásánál bizonyos egyensúly megteremtésének szükségességére.

II.1.1. A pénzügyi források által felvetett problémák

Számos tagállamban úgy vélik, a rendelkezésre álló pénzügyi erőforrások nem kielégítőek, hogy a büntető igazságszolgáltatás számára lehetővé tegyék a megnövekedett ügyszámmal (kisebb és középszerű bűnözés, a nemzetközi, a környezetvédelemmel, az informatikával és a drogokkal összefüggő ügyek növekvő összetettsége, stb.) való szembenézést.

A pénzügyi megszorítások következményei valamennyi szinten és az alulképzettségénél is érződnek (a bírósági és igazgatási személyzet), a javadalmazás alacsony szintje miatt a bírák és ügyészek utánpótlásának nehézségeinél, a helyiségek és berendezések lepusztultságánál, és végül a döntéshozatali folyamat rugalmasságának hiányánál is sokkal specifikusabb problémák egész sorát vethetik fel.

Az anyagi erőforrásokhoz kapcsolódó problémák nem kizárólag mennyiségi jellegűek. Ezeken felül néhány fontos strukturális aspektus is problémákat vet fel:

* A büntető igazságszolgáltatásban résztvevő különböző hatóságok - relatív autonómiájuk ellenére - láncot alkotnak. Az egyik láncszem juttatásainak csökkentése azt eredményezheti, hogy csökken a

másik hatóság hatékonysága és torlódások keletkezhetnek.

* A büntető igazságszolgáltatásban résztvevő egyik vagy másik szerv hatékonysága vagy eredménytelensége kihatással lehet más hatóságok pénzügyi helyzetére is.

* Néha a költségvetésért felelős személyek gyakorlatlansága áll a büntető igazságszolgáltatáson belül tapasztalható egyensúlyi hiányok mögött.

* A pénzügyi döntéseket gyakran az igazságszolgáltatás aleggységei közötti néha barátságtalan versengés keretében, bizonyos igazgatási szokások alapján hozzák meg. Mindezekon túl e versengést irányító szabályok nem mindig az elérendő célokra, a hatóságok működésének különleges helyzetére és a specifikus feltételekre összpontosító objektív költségvetés készítés szabályai.

* A célok és a munkateljesítmény világos meghatározásának hiánya gyakran azzal a következménnyel jár, hogy a bírósági szervek nem kapják meg az óhajtott pénzeket.

Valamennyi tagállamban a munkateljesítményeken érezni lehet az anyagi eszközök hiányát és az említett strukturális problémákat. Általánosan elismert, hogy a jelenlegi problémák közül sokat meg lehetne oldani nagyon egyszerűen a költségvetés növelésével. Mindemellett az irányítási típusú megközelítésnek megfelelően a Csoport megbízása kiterjedt arra is, hogy a rendelkezésre álló erőforrásokat mint adott ténytet vegye figyelembe a nagyobb irányítási hatékonyság és a "látens források" mozgósítása útján történő problémamegoldásnál.

II.1.2. Az anyagi erőforrások belső elosztása a szervezetek és a bírósági körzetek között

A Csoport által készített tanulmány felfedte, hogy a rendelkezésre álló anyagi eszközöknek a különböző szervezetek és bírósági körzetek közötti felosztásáról eltérő döntések születtek.

Egyes országokban ezt a felosztást nagyrészt a korábban hatályban lévő felosztási rendszer határozta meg; másokban a szolgálatok és a bírósági körzetek által évente benyújtott igények (különösen a beruházások) határozták meg; végül megint másokban (Hollandiában, Egyesült Királyságban például) a központi államhatalom által összeállított és megvalósított formában történt.

Valamennyi megközelítés tartalmaz előnyöket és hátrányokat is. A megelőző szisztéma szerinti pénzelosztás a helyi érdekekhez kapcsolódó elosztássá válhat, amely képtelen a szükségleteknek az idők során jelentkező fejlődéséhez alkalmazkodni. A szolgálatok és bírósági körzetek által előterjesztett költségvetés hatékony eszköz lehet a juttatásnak a szükségletekhez való igazításában, azonban eltúlzottá is válhat. Ami pedig a központi szinten történő meghatározást illeti, talán valamivel nagyobb fokú objektivitást és igazságosságot biztosít, de tökéletesíteni kellene az adatszolgáltatáshoz kapcsolódó megszorítások és más módszerbeli nehézségek miatt.

A Csoport által végzett kutatás nem csupán felfedte az anyagi erőforrások elosztásánál a tagállamok által folytatott gyakorlat közötti különbségeket, hanem a pénzügyi irányításért felelősök kijelöléséből eredő nehézségekre is rávilágított. Hagyományosan a tagállamok nagy többségében a felelősség országos, regionális és helyi szinten inkább a kormányzati szerveké volt, mint a büntető igazságszolgáltatási szerveké. Azonban az újabb pénzügyi irányítási modell gondolatsorában az a tendencia tört előre, hogy valamennyi helyi szervezet a költségvetési tervezés és a pénzügyi ellenőrzés terén erősebb felelősségvállalásra kell készíteni. Erre vonatkozólag a fő nehézséget a pénzügyi irányítás terén a helyi szervezetek hatáskörének és képességeinek elégtelenségében találtuk meg, ezek megakadályozzák, hogy hatékonyan teljesítsék feladataikat. Más nehézségek is felmerültek, nevezetesen az átruházott felelősség jellegét, valamint a helyi pénzügyi irányítás támogatására szolgáló nyomkövetési és az ellenőrzési rendszer helytállóságát érintőek. Végül pedig más kérdések is felmerültek, a helyi szinten történő nagyobb mértékű hatékonyság és takarékoság javításának elősegítésére alkalmas rendelkezésekre vonatkozóan: például szükség van-e a helyi költségvetést irányítók ösztönzésére?

II.2. Az infrastruktúra

A Csoport azt is felismerte, hogy az ügyforgalom és az ügyfelek elvárásainak növekedése jelentős hatással van az olyan anyagi jellegű felszerelésekre, mint például az épületek és berendezések. Ezt a kérdést négy csoportban vizsgáltuk:

1. A bíróságok földrajzi elhelyezése és megközelíthetőségük;
2. Új épületek;
3. A régi épületek modern berendezésekkel való felszerelésének szükségességéből fakadó nehézségek;
4. Az épületek karbantartása.

Az informatika és az irodai berendezéseket érintő ötödik területet a II.4. pont alatt tárgyaljuk.

II.2.1. A bíróságok földrajzi elhelyezése és megközelíthetőségük.

A bírósági épületek elhelyezése vitatott téma. Hatásos érvek szólnak a lakosság számára könnyen megközelíthető és a helyi büntetés-végrehajtási és rendőri szervek által kiszolgált helyi bíróságok mellett. Ezzel ellentétben más megállapítások érvelnek a nagyobb tömegű épületek mellett, amelyek szélesebb kiterjedésű körzetet képesek kiszolgálni és rendelkeznek a bűnözés növekedéséhez való alkalmazkodáshoz szükséges rugalmassággal. Mindezekon felül az egyetlen helyszín melletti választás a rendőrség és az igazságszolgáltatás számára is jelentős megtakarítást eredményezhet. Ezeknek a központosított, túl nagy és távoli helyeknek a hátránya, hogy a tárgyaláson részt venni szándékozó állampolgároknak igen hosszú utazással jár a megközelítése, jóllehet fenntartható, hogy éppen az igazságszolgáltatás helyi jellegének megszüntetése a hatása. A Csoport azt is felismerte, szükség lenne az ellentmondó érdekek között egyensúlyt találni, azonban mindenestre nagyon gyakori, hogy egyes helyi bíróságok igencsak kihasználatlanok, míg mások túlterheltek. Részben tehát a bíróságok földrajzi elhelyezkedésének függvénye, hogy mikor és hol hány ügyet fejeznek be a bíróságok.

II.2.2. Új épületek

Az ingatlanpark kezelését jelentősen meghatározza a bírósági épületek valamennyi építési és felújítási művelete. E tevékenységek viszonylag jelentős pénzügyi eszközöket igényelnek és a jövőbeli igényeknek megfelelő hosszú távú tervezésre is szükség van. Ezért egyáltalán nem meglepő, hogy az Európa Tanács majdnem összes tagállamában a végső felelősség, különösen a költségvetés területén, valamely központi szervhez tartozik (igazságügyi minisztérium, kormány, parlament; igen gyakran együttműködve más közszolgálati szervvel, mint például pénzügyi, közmunkaügyi vagy építésügyi).

A jelentős számú résztvevő elhelyezése - bírák, ügyvédek, a bírósági hivatalok dolgozói és az igazságszolgáltatást igénybe vevő személyek - elkerülhetetlenül bizonyos problémákat okoz az új bírósági épületek tervezésekor, mindenekelőtt a tervezés stádiumában az együttműködés és az összehangolást illetően.

Ha ehhez hozzáadjuk az új bírósági épületek hosszú távú tervezésével járó nehézségeket is, azaz egy távoli időszakban az ügyek mennyiségének és jellegének, az ügyfelek jövőbeni elvárásainak és követelményeinek, valamint az új épületek használatba vétele után jelentkező felújítási igények előre történő felbecsülését.

II.2.3. A régi épületek modern berendezésekkel való felszerelésének szükségességéből fakadó nehézségek

Nagyon sok bíróság régi épületben székel, ezek nagyobb része csaknem legyőzhetetlen nehézségeket okoz, amikor a jelenlegi alkalmazási feltételekhez kell igazítani az épületeket. Napjainkban inkább kevésbé pompázatos tárgyalótermeket, az ergonómiai elvek alapján kialakított kényelmesebb dolgozószobákat, több elkülönített bejáratot, az eljárásban résztvevő különböző személyek számára külön tereket és külön váróhelyiségeket várnak el az emberek. Mindemellert ezek az átalakítások nem nagyon sikerülnek a más korszak igényei szerint felépített régi épületekben. Egyes esetekben természetesen lehet nagyobb átalakításokat is elvégezni, például az épületek kisebb részekre osztásával, földalatti részek beépítésével és a bejáratok átrendezésével, mindezek azonban jelentős kiadások árán valósíthatók meg, de gyakran az átalakítás azzal jár, hogy megfosztja az épületeket egész egyéniségüket jelentő építészeti és szimbolikus értékeiktől olyan mértékben, hogy az ilyen jellegű átalakításokat a városépítészek nem is fogadják el, mivel ellenkezik az építészeti örökség megőrzésének követelményével. A tagállamokban a helyzetet vizsgálva, a Csoport

megállapította, hogy az esetek nagy többségében az új épületek építésére vagy a meglévő épületek átalakítására rendelkezésre álló anyagi források a munkateher követelményeire figyelemmel nem kielégítőek.

II.2.4. Az épületek karbantartása.

A középület teljeskörű és a legkisebb költséget igénylő fenntartása igencsak gyakorlati feladat. A tervezett strukturális karbantartás, az energiagazdálkodás, a esedékes belső tatarozás irányítása, a berendezések felújítása, a biztonsági eszközök karbantartása, a tűzvédelem, továbbá az általános takarítás, a bírósági épületek fenntartásának mind fő kérdései.

Figyelemmel kell lenni arra a kettős feladatra is, mely szerint a bírósági épületekbe a közönség bejutását elő kell segíteni, azonban biztonságukra és az ott dolgozók biztonságára is gondot kell fordítani. E néha egymásnak ellentmondó feladatok között a megfelelő egyensúly megtalálása a vezetés fontos kérdésévé lépett elő.

A Csoport vizsgálata kimutatta, hogy az épületek fenntartását illetően a bíróságok működéséért felelős személyeknél és a bírósági vezetőknél az ismeretek és a szakértelem nem mindig kielégítő. Ez abból ered, hogy a bírósági vezetők főképpen az igazságszolgáltatási működés iránt tanúsítanak érdeklődést, az egyéb aspektusokat gyakran nem is veszik figyelembe. Az épületek fenntartásának felelősségét gyakran átruházzák a személyzet tagjaira, akik nem rendelkeznek kellő hatáskörrel, és még abban az esetben is, ha megfelelő ismeretekkel rendelkeznek, nem tudják megfelelőképpen alkalmazni azt. A bíróságoknak épületeik eredményes fenntartása sérül, és ez az ügyfelek elégedetlenségét is növeli.

II.3. Az emberi erőforrások

A büntető igazságszolgáltatás rendelkezésére álló emberi erőforrások minősége és fontossága lényeges tényező a hatékonyság szempontjából. A személyzet hiánya, a nem megfelelő képzés és az emberi erőforrással való nem megfelelő gazdálkodás mind olyan tényezők, amelyek a jól működő igazságszolgáltatást megbéníthatják és megingathatják a belé vetett hitet, és a hiányosságok, a késedelmek nem kerülnek napvilágra. A nagymértékben professzionizált büntető igazságszolgáltatásban a jogi kultúrát is figyelembe kell venni, a kérdés pedig a jelen esetben az, hogy a független igazságszolgáltatás által folytatott gyakorlat milyen mértékben felel meg ténylegesen az eredményes és hatékony bírósági igazgatás sajátos elvárásainak.

A büntető igazságszolgáltatásban az emberi erőforrás kezelését ezen túlmenően a szaporodó feladatok is érintik. A bírósági személyzet a különböző fejlődési folyamatokból - mint például a számítógépesítés és az "ügyfélorientált" szervezet kiépítése irányába mutató tendencia - eredő újabb feladatokkal találja magát szemben, amely új munkamódszereket követel, újabb ismereteket és szakismereteket.

II.3.1. A személyzeti állomány

A vizsgálat során számos tagország panaszolta, hogy a büntető igazságszolgáltatás terén tapasztalt munkateher növekedés nem járt együtt a bírósági és igazgatási személyzet ennek megfelelő növelésével. Ahogy a fentiekben jeleztük, túl az ügyek számának növekedésén, valamint a teljesítményekben és a szakértelemben jelentkező összetettebb feladatokon és az elvárások növekedésén, igen nagy nyomást nehezedett a büntető igazságszolgáltatás különböző területén dolgozó alkalmazottakra. Mindezek mellett e területeken az utóbbi években ugyancsak nehézségek mutatkoztak a képzett emberekkel történő utánpótlásnál, mivel a javadalmazásuk és munkafeltételeik kevésbé vonzóak, összehasonlítva a más munkáltatók által nyújtottakkal (főleg a magánszektorban). Ez különösen a kelet-közép-európai országokban mutatott fel nagyobb nehézségeket, ahol a gazdasági problémák lényegesen mérsékeltek a közkiadások növekedését.

A vizsgálat más problémára is rávilágított: a büntető igazságszolgáltatásban, úgy a bírói, mint az igazgatási tevékenységben, egyre több nő dolgozik, ezeken a helyeken is alkalmazkodni kell a szociális ellátásoknak - figyelemmel a különböző elvárásokra, mint a szülési szabadság, tanulmányi szabadság - a megváltozott helyzetekhez.

II.3.2. Képzés, oktatás és karrier

Az államok többségében a bírák a szakmai képzés végén egyetemi szintű jogi diplomát vagy másoddiplomát kapnak. Nagyon sok országban a bírói és az ügyészi pálya között lehetséges az átjárás és csak egyetlen fajta képzési program létezik. Ezt a tényezőt előnyösnek értékeljük, mivel az egyén karrierjében bizonyos rugalmasságot tesz lehetővé, másrészt azonban nem engedi, hogy a két különböző funkció specifikus szakmai fortélyaira koncentráljanak. Ez a helyzet bizonyos kihatásokkal jár a rendszer hatékonyságára és eredményességére.

A büntető igazságszolgáltatásban dolgozó igazgatási személyzet képzése lényegében tanfolyamokon történik (általában egyetem után) és a "területen".

Az utánpótlás, a teljesítmények értékelésének és a karrier alakulásának rendszerét összehasonlítva más foglalkozásokéival, a bírósági igazgatásban tapasztalt folyamatok és a gyakorlat az államok többségében nagyon keveset változott. A bírói és az igazgatási hierarchiában fennálló előremeneteli lehetőségek nagyobb mértékben inkább a szolgálatban eltöltött évektől függenek, mint az érdemen vagy a felsőfokon elvégzett feladatoktól.

Ugyanakkor azt is megállapítottuk, hogy a bírósági dolgozók értékelési és javadalmazási rendszere nagyon sokszor szubjektív és nem nyíltan megfogalmazott kritériumokon alapul, ez feszültséget és elégedetlenséget okozhat a dolgozók körében, akik jó okkal hihetik azt, hogy alkalmasságukat az előléptetésre nem vették figyelembe. Nagyon sok országban a különböző funkciókban töltött idővel a nagyobb gyakorlat megszerzése érdekében a bírák rotációja is elégedetlenséget eredményezett. Sokan jelezték, hogy szeretnének az általuk választott szakterületen maradni, például a fiatalokkal, a családjoggal vagy a polgári joggal foglalkozók. Bár e rotációból a többféle képezettséggel kikerülő személyzet bizonyos előnyt tud felmutatni, ez a gyakorlat emellett eshetőlegesen hátrányt is jelenthet a képzettség és a szakértelem korlátozásával.

A tagállamokban széles körben elterjedt másfajta aggodalom is létezik, mégpedig azért, mert a büntető igazságszolgáltatás különböző területei - viszonylag kisebb méreteik miatt - gyakran nem tudnak dolgozók igényeinek megfelelni a karrierük tervezése terén. Ebből valós és gyakori problémák kerekednek e dolgozók bátorítása és ösztönzése során.

II.3.3. A bírósági kultúra

A bírói hatalom alkotmányban megfogalmazott függetlensége mély hatást gyakorol a büntető igazságszolgáltatás szervezeti kereteire. Ennek értelmében a bírák a közigazgatás valamennyi ágától függetlenek. Ez a keret természetesen erősséget jelent akkor, ha megfelelő garanciákat nyújt a végrehajtó hatalommal szembeni függetlenségre és szabadságra és a bíráknak foglalkozásuk által megkívánt különleges státust és hatalmat biztosít. Igazgatási értelemben emellett ez a függetlenség néha problémákat vethet fel akkor, ha a bírák nem merik alkalmazni a menedzserek által a leghatékonyabbnak és legeredményesebbnek tartott munkamódszereket és gyakorlati tapasztalatokat.

II.3.4. A teljesítmények értékelése

A bírákat és az ügyészeket az általuk végzett munka okán is inkább az egyéni teljesítés érdekli, mint az igazságszolgáltatás egészének működési tendenciái és módozatai. Közülük nagyon sokan ezért nem törődnek az igazságügyi statisztikai adatok gyűjtése és feldolgozása, az ítéletek természetete, az eljárási késedelmek, az eljárások időtartama iránt. Belső ellentmondást lehet tehát felfedezni a saját munkájuk iránti alapvető érdekük és a menedzseri szemlélet között, amely a maga részéről inkább az összteljesítmény és javításának eszközeivel foglalkozik.

II.3.5. A különböző bírósági dolgozók közötti kapcsolatok

Nagyon sok tagállamban a bírákat és az ügyészeket munkájukban igazgatási személyzet segíti, továbbá jogi képzettségű munkatársak. Három fő csoportot lehet megkülönböztetni - bírák és ügyészek, rajtuk kívül más jogi képzettségű munkatársak és az igazgatási személyzet - amelyek között a hatékony munkakapcsolat kívánatos lenne. Az államok többségében e csoportok közötti

érintkezési problémákat jeleztek, különösen a bírósági hivatalokban a jogi végzettségűek és az adminisztratív dolgozók között. Ezek a problémák leggyakrabban az eltérő státuszról és javadalmazásból erednek. Lényegében a jegyzők adminisztratív munkája rutinjellegű, például a listák és különböző dokumentumok legépelése. Erre a munkafeladatra beosztott személyek nincsenek igazán ösztönözve és nem nagyon foglalkoznak azzal, hogy munkájuk milyen helyet foglal el a szervezet egészében működésében. A jogi végzettségűek általában sokkal nagyobb elkötelezettséget mutatnak a karriert illetően, többféle felelősséget és feladatokat töltenek be, és az igazgatási személyzet felett is ellenőrzést gyakorolnak.

Ezért van az, hogy ritkábban lehet a jogi végzettségű személyzet körében ösztönzési problémákkal találkozni. Gyakran inkább kielégítetlen szakmai ambíciókat lehet körükben észlelni. Sokan közülük elégedetlenek, hogy nem érték el a bírói vagy ügyészi rangot és ezért hozzájuk viszonyítva sokkal kevésbé van megfizetve, jóllehet a megkívánt jogi végzettséggel rendelkeznek, és saját maguk is úgy ítélik meg, hogy bírói vagy ügyészi feladatokat is el tudnának látni. Ezek az elégedetlenségek gyakran megnyilvánulnak az igazgatási személyzettel való munkakapcsolatban és nem ritka, hogy ezeket a feszültségeket növelik a hagyományok, a szokások és bizonyos olyan gyakorlat is, mint a bírói és az igazgatási dolgozók számára elkülönített éttermek, avagy különböző munkaidő-beosztás és munkafeltételek. Ezek a megkülönböztetések elkerülhetetlenül távolságot képeznek a különböző dolgozói kategóriák között, nagyon nehezen lehet kialakítani igazi csapatszellemet.

II.4. Információ és kommunikáció

Az információk gyűjtése, egyeztetése, kezelése, közlése valamennyi büntető igazságszolgáltatási rendszerben kulcsfeladat. Adott ügyben az információkat a rendszerben való előrehaladás mértékében gyűjtik, majd az ítéletet ezen információkra alapítva hozzák meg. Annak érdekében, hogy az információgyűjtés eredményes legyen, először is arra van szükség, hogy az információkat a rendszerbe bevigyék és az ügyek elintézésében részt vevő valamennyi személy és szervezet megismerje. Másodsorra az szükséges, hogy a rendszer működéséről, ennek költségeiről és azok forrásairól, valamint az ügyek elintézéséről szóló információkat megkapják és közlést adjanak. Harmadsorra pedig arra van szükség, hogy az információkat a kívülághoz is eljuttassák a rendszeren keresztül, hogy ezzel egyszerre bemutassák a meghozott döntéseket és az egésznek tekintett rendszer működését.

II.4.1. Megfelelő információs rendszerek kidolgozása és megvalósítása.

A Csoport tanulmánya felfedte, a tagállamokban sokféle információs rendszert alkalmaznak. Ezek közül néhány inkább a számítógépet és a faxot részesítette előnyben, míg mások a kézi műveleteket alkalmazták. Bárhogy legyen is, nagyon sok közös jellemvonást találtunk az információs rendszerekben és a megmutatózó problémákban is.

Kijelenthető, hogy több előnnyel szolgál a megfelelő információs rendszer használata és az automatikus információcsere. Ezek különösen a következő előnyökkel bírnak:

- * az irodai alkalmazottak kevesebb időt töltenek az adatok papírra rögzítésével;
- * kisebb gyakorisággal szükséges az adatokat újra átnézni;
- * a nem a megkívánt határidőben megkapott információk hiánya miatt kevesebbszer kell indokoltan halasztani;
- * az igazságszolgáltatás jelenlegi késedelmei és lassúsága miatt a legtöbbet szenvedő sértettek, vádlottak és családtagjaik legnagyobb fokú megelégedettsége;
- * a működési tevékenység melléktermékeként irányítási információk (ismeretek) szerzése.

Az első probléma, amellyel találkoztunk, az az elgondolást és az információs rendszerek létrehozását érintette. Nagyon sok információs rendszer alkalmatlannak bizonyult, főképpen akkor, ha a hatékonyabb működést szolgáló igazgatási gyakorlatot és eljárásokat nem vetették előzetesen semmiféle kritikai vizsgálatoknak alá. Ténylegesen az új információs rendszerek nagyon sok esetben csak a létező eredménytelenségeket és nehézségeket konzerválták, mivel a használókkal nem konzultáltak az e téren meglévő elvárásaikról.

A második probléma a rendszerek koordinálásából fakad. Az igazságszolgáltatás valamennyi szerve a maga rendszerét szeretné fejleszteni, amelyek nem mindig kompatibilisek a más szervek módszereivel és ez nem könnyíti meg az információcsereit. A megoldás abban mutatkozik, hogy a büntető igazságszolgáltatás egészére kiterjedő szabványt kell kifejleszteni, azonban ez némi

problémát is okozhat: általában az összes szervezet számára kialakított rendszer kevésbé alkalmas, mint a csak az egyik szervezet számára alkotott rendszer.

A harmadik probléma az információs rendszerekről az előzetes konzultáció biztosításában rejlik. Amikor ez nem kielégítő, a rendszerrel készült korai koncepció igen ritkán felel meg a szervezet legfontosabb igényeinek, kivéve, ha azokat korábban már megismerhették. Továbbá az egyeztetés hiánya a személyzetben elégedetlenséget keltett és elutasítólag reagáltak, miközben ahhoz, hogy a rendszer eredményesen működjön, elengedhetetlen részvételük: az adatok hitelessége megbízhatatlanná válik, még inkább a rendszeré.

Azok a szervezetek, amelyek elkezdték az informatikai fejlesztést, beszámoltak arról is, hogy a gyors technológiai fejlődés következtében hamar utat tévesztettek, lévén a régi számítógépeket hirtelen kiszorították a kevésbé költséges és gyorsabb új modellek. Gyakran találkoztunk olyan problémával is, hogy a központból valamely egyéni számítógépre (PC) történő adatátvitel nehézségekbe ütközött. A személyzet és a rendszer is az elavulttá vált szisztema "foglyaivá" váltak, mivel így semmivel sem javult a munkaszervezés.

A tanulmány azt is kimutatta, hogy a szervezetek többsége nagyon sokat tanult a büntető igazságszolgáltatásnak megfelelő információs rendszer alkalmazásával, ennek összefoglalását a III.5.1. pont alatt adjuk.

II.4.2. Kommunikációs problémák

A büntető igazságszolgáltatás eredményes működéséhez természetesen nagyon fontos, hogy úgy az érintett szervezetek belül, mint közöttük a kapcsolatok jók legyenek. Hosszabb idő óta a hangsúlyt mindenekelőtt a különböző szintű szervezetek közötti belső kapcsolatok fontosságára helyezik, lévén az emberi erőforrásokkal való gazdálkodás jó működésének tényezője. Manapság azonban már egyre nagyobb fontosságot tulajdonítanak a szervezetek közötti kapcsolatokra és együttműködésre, valamint az egyéb használókat és az ügyfelekre/állampolgárokra irányuló stratégiák és rendszerek kidolgozására is.

Belső, szervek-közötti és külső kommunikáció között különbséget tenni nem könnyű feladata. Bármiféle megkülönböztetés a büntető igazságszolgáltatási rendszer - általában többé-kevésbé pragmatikus kritériumok által meghatározott - határaitól függ. A következő példa kiválóan illusztrálja ezt: egy nagyobb bíróság külső kapcsolatait a belső kapcsolatok alapján is lehet vizsgálni, azonban a szervezetek-közötti kapcsolattartással lehet a legjobban megvilágítani, mivel bizonyos számú szervezet dolgozik egymás mellett ugyanabban az épületben és ezeknek együtt kell működniük. A másik példa az ügyvédeknek/bíróságoknak a bűncselekmények áldozatainak védelmével foglalkozó hatóságokkal való kapcsolataira vonatkozik: a büntető igazságszolgáltatási rendszer határainak meghatározása szerint ezt a kapcsolatot mint belső vagy külső kapcsolatot lehet megragadni.

A Csoport nem kezdeményezett ontológiai vizsgálatot a büntető igazságszolgáltatási rendszer külső és belső kapcsolatairól. Tisztán pragmatikus megállapításokból indult ki.

II.4.2.1. A belső kapcsolattartás problémái

A belső kapcsolattartást a hierarchikus viszonyok határozzák meg. Irányítási szempontból a fentről lefelé irányuló információknak különös figyelmet kell szentelni. Ez a fajta kapcsolattartás erősen függ valamennyi vezető egyéni irányítási stílusától, a helyi szervezeti kultúrától. A gyakorlatban ez a kapcsolat messze nem intézményesített. Azonban nehéz pontosan megkülönböztetni és meghatározni a belső kapcsolattartás problémáit. Általában elégedetlenség formájában jellenek meg azoknál, akik úgy érzik, hogy - akár közvetlen feletteseiktől, akár az egész vezetőségtől - kevés információt kapnak.

Ez a rossz érzés kihat az információ tartalmára és terjedési módjára is. Ezzel összefüggésben különösen a következő problémák fedezhetők fel:

- * egyoldalú információáramlás (alulról fölfelé, soha sem fölülről lefelé);
- * az érintett szervezet működésével összefüggő információhiány;

- * a meghozott határozatok indokolásának és magyarázatának hiánya;
- * a visszajelzés hiánya a dolgozó egyéni teljesítményéről;
- * a rendszernek, mint egésznek a működését nem értik;

Ezek nagyon fontos problémák, ha a rendszerben dolgozó személyek fogalmazzák meg. Nyilvánvalóan a munkaszervezés visszhangjaként lehet értékelni, lévén a szabályozott gyakorlatot nagyobbrészt a belső kultúra (nem csupán a hatályos jogszabályok), a dolgozók és a szervezetek közötti együttműködés és a munkával való megelegetettség határozzák meg.

II.4.2.2. A szervezetek közötti kapcsolattartás problémái.

A büntető igazságszolgáltatás különböző alrendszerei közötti kapcsolattartás általában két fajta információ-típust érint: egyrészt az időszakos és intézményesített információkat, másrészt a konkrét ügyeket és a különleges kapcsolatokat. A rendőrség, az ügyészség, a bíróság és a büntetés-végrehajtási szervek közötti eredményes és gyors információcsere lényeges előfeltétele a jól működő büntető igazságszolgáltatásnak.

A szervezetek közötti kommunikációs problémák hasonlóak a belső kommunikációs problémákhoz. Észlelhetőek azonban bizonyos különbségek, ezek különös figyelmet igényelnek.

A szervezetek közötti kommunikáció intézmények közötti és nem magánszemélyek közötti kommunikáció; természetesen, hogy gyakorlatilag a leggyakrabban személyek közötti kapcsolatok formájában működik, de nem kétséges, hogy természeténél fogva formálisabb. Végső soron a kommunikáció azt feltételezi, hogy az egyik vagy másik részről a szervezetek közötti kapcsolatokért felelős személyek többé-kevésbé ugyanabban a helyzetben legyenek, ami a valóságban nem egészen mindig van így.

A Csoport vizsgálódása felszínre hozta, hogy a büntető igazságszolgáltatás különböző szervezeteinek függetlensége, valamint a hatályos eljárási jogok gyakran mennyire korlátozzák egyik-másik szervezetnek a lehetőségét arra, hogy a konkrét ügyről információt adjon az ügyben közvetlenül nem érintett szervezetnek. Ha mindehhez még hozzájönnek az alkalmazott alapkoncepciók illeszkedési problémái (amelyeket például egy "ügy" mutat) és a megvalósított technikák és technológiák (az adatok felhasználásának módja és a statisztika készítése; számítógéppark, stb.), így nehéz például közvetlen összefüggést megállapítani a rendőrségi statisztikák - amelyeknél általában a számítási egység az ügy - és az ügyészségi statisztikák - amelyek pedig csaknem kizárólag az egyénekre lebontott teljesítményeket veszik figyelembe, ahogy a büntetés-végrehajtási hatóságok is teszik - között. A lényegi problémák a büntető igazságszolgáltatás egyik szervezete által egy másik szervezetének átadható információk meghatározásában, az alapkoncepciók meghatározásában és az összeköttetés létesítésében rejlenek, amely például megkönnyíti a különböző szervezeti egységek közötti statisztikai információcserét.

Mindezekon túl egyes esetekben az érdekelt szervezetek, néha függetlenségük kinyilvánítása és komolyabb pénzügyi támogatás elnyerése túlzott óhajától vezérelve határozottan a legszigorúbban vett minimális szintre korlátozzák információcseréjüket vagy akár igazi befolyási harcot kezdeményeznek.

Másik, a büntető igazságszolgáltatás különböző szervezetei közötti kapcsolatok megzavarására alkalmas probléma a vonatkozó igazgatási gyakorlatot érintő információ hiánya. Valójában olyan problémáról van szó, amely súlyos hatással járhat az ügyek elintézésének gyorsaságára; igen gyakran az igazságszolgáltatási szervek "lánca" egyik láncszemének igazgatási gyakorlatára és szokásaira vonatkozó információ hiánya okoz késedelmet az ügy elintézése során.

További probléma a büntető igazságszolgáltatási szervek között az információ visszajuttatására vonatkozik. A rendőrség igen gyakran nem kap visszajelzést azokról az ügyekről, amelyeket átadott az ügyészségnek és az ügyészség sem szerez mindig tudomást az egyes jogorvoslati kérelmek alapján meghozott határozatokról. Megállapítható, hogy ugyanez a helyzet a bíróságoknál is, amikor nem kapnak rendszeresen tájékoztatást az ügy büntetés-végrehajtási szakaszáról. A visszajelzés hiánya a rendszer működését átláthatatlanná teszi, még azok számára is, akik jól ismerik működését és félreértéseket, elégedetlenségeket eredményezhet úgy a szervezetek, mint az egyének részéről.

II.4.2.3. A külső kapcsolattartás problémái

A múltban igencsak megfélemeztek róla, azonban a külső kapcsolattartást és a közönségkapcsolatot kezdik elismerni, mint az igazságszolgáltatás jól működő irányításának fontos feltételeit és ennek több oka is van:

Ahogy fentebb kiemeltük, nagyon sok országban a büntető igazságszolgáltatási rendszerekben jelenleg megrendült a bizalom és az igazságukat kereső állampolgárok részéről fokozódó elvárásokkal kell szembenézni. Ezt a krízist többek között az igazságszolgáltatásban a késedelmes ügyintézés megszüntetése során tapasztalt nehézségek, a bűnözés szintjének állandósulására megfelelő válaszlépés keresése is magyarázza. A közönségkapcsolatról kialakítandó reális politika hiánya ugyancsak magyarázatot ad.

A Csoport megvalósult tényként értékelte, hogy az igazságszolgáltatás az igazságukat kereső állampolgárok szolgálatában álló intézmény, nekik törvényes joguk van arra, hogy működéséről, eredményeiről és problémáiról tájékoztassák őket. Az is tény, hogy azoknak az állampolgároknak, akik az igazságszolgáltatással közvetlen kapcsolatba kerülnek és "ügyfelekké" válnak (a feljelentést tevő, a tanú, a sértett, a vádlott, stb.) információéhsége növekszik. Úgy vélte a Csoport, hogy a tájékoztatás olyan alapvető eszköz, amely lehetővé teszi az ügyfelek számára az igazságszolgáltatáshoz való fordulást és jogainak gyakorlását.

Az igazságát kereső állampolgár nem az egyetlen partnere az igazságszolgáltatásnak. Rajta kívül még mások is vannak, például az egyesületek (a bűncselekmények áldozatainak egyesületei, a közvetítői egyesületek, a börtönből szabadultakat támogató egyesületek, stb.) avagy más hatóságok (helyi önkormányzatok) és közéleti személyiségek (például képviselők). A Csoport úgy vélte, nagyon fontos mindezekkel a kapcsolattartás, különösen az igazságszolgáltatás imázsára általuk gyakorolható befolyás miatt is.

A Csoport úgy foglalta össze a vizsgálati eredményeket, hogy a büntető igazságszolgáltatás alulértékelt a médiával az általános jó kapcsolatok fontosságát és következésképpen a működéséről, eredményeiről és a tisztességes igazságszolgáltatásról alkotott kép szertefoszlott. Mindenesetre a Csoport úgy vélte, az igazságszolgáltatásnak ahhoz, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt elvek tiszteletben tartásával működhessen, szüksége van az átláthatóságra. Ehhez különösen a nyilvános tárgyalások és a nyilvánosan kihirdetett ítéletek járulhatnak hozzá.

A Csoport elfogadta, hogy nem könnyű feladat az igazságszolgáltatáson kívüli világgal való kapcsolattartás. Valamennyi tagállamban ténylegesen olyan törvényi szabályozás van érvényben, amely korlátozza az információáramlást, és meghatározza a közölhető különös (sajátos) információ típusokat. Ezek a szabályok pontosan meghatározzák, hogy a nyomozati titok, az ártatlanság védelme, a magánélet tiszteletben tartásához való jog, a személyes adatok védelme és a vádlottak védelme érdekében gyakorolt védelem joga, továbbá "a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása" korlátozzák az információ közlését.

Jóllehet, számos állam jelezte, hogy a bírói szerveknél a nyomozati titkok kezelését illetően több probléma is felmerült, azonban a Csoport nem vizsgálta részletesen a probléma jogi vetületét, sem az emberi jogokra való kihatását.

A különböző csoportokkal történő külső kapcsolattartás egész sor problémát vet fel, nevezetesen:

- * Az igazságukat kereső állampolgárok megkapják-e jogaik gyakorlásához segítséget nyújtó tájékoztatást, információt?
- * Az igazságszolgáltatás képe olyan természetű-e, amely javítja az igazságukat kereső állampolgárok és az igazságszolgáltatás közötti együttműködést (bűncselekmények jelzése, tanúskodás, stb.)?
- * A külső kapcsolattartás megfelel-e a megcélzott nyilvánosság különböző kategóriái elvárásaihoz és igényeihez: sértettek, tanúk, vádlottak, helyi önkormányzatok, sajtó, stb.?
- * Az igazságszolgáltatás költségvetése és az igazgatási gyakorlat megfelelő eszközöket biztosít-e az aktív tájékoztatáspolitikát folytatásához?
- * Eredményesen határozták-e meg a tájékoztatáspolitikát, különösen a médiákkal szemben és megszabadították-e korlátaiktól? Más szóval: van-e az írott és az audio-vizuális sajtóval való kapcsolatokra világos és az igazságszolgáltatás különböző szervezetei által is elfogadott tájékoztatáspolitikát?

* Miben nyilvánulnak meg a központi szerv (nevezetesen az igazságügyi minisztérium) és a helyi, regionális szervek területén a tájékoztatási feladatok? Ez a kérdés igen fontos a külső tájékoztatás célját illetően (különleges ügyek, bűnözés, a büntető hatóságok működése, stb.)

III. RÉSZ A BÜNTETŐ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI RENDSZEREK IRÁNYÍTÁSÁNAK JAVÍTÁSÁRA SZOLGÁLÓ ESZKÖZÖK

Az igazgatási stratégia középpontjában az az empirikus filozófia áll, mely szerint az elvárás, a teljesítmény és az eredmény ismerete olyan pontos információkat szolgáltat azoknak, akik szükségesnek találják, hogy megértsék, mi zajlik egy szervezetben belül és hogyan lehet az eredményes és hatékony munkavégzést gátló akadályokat csökkenteni. Az irányítási szemlélet egyik kulcstevékenysége abban nyilvánul meg, hogy meghatározza a célokat és állandó ellenőrzést gyakorol a célzott eredmények elérési szintje mérésében. A hangsúly a kifejtett erőfeszítésekről és az elért eredményekről szóló adatgyűjtésen van; az adatok az elvárások és a teljesítmények főbb irányainak feltárását célzó analízishez kellene; ezekből a tendenciákból lehet azokat a területeket kiemelni, amelyek figyelmet igényelnek; a stratégiákat és célokat meghatározták, előkészítették és megvalósították, majd az eredményeket közelebbről is megvizsgálták, hogy alkalmazhassák a szervezeti rendszerben. Ekként minden felülvizsgálható.

Ez a folyamat nagyon sok irányban eltér attól, amit általában elfogadnak a rendszeresen különleges ügyekkel foglalkozó bírák és ügyészek. Gyakran mondják, hogy nem ismerik a teljes bírósági vagy ügyészségi statisztikát, avagy nem is érdekli őket és nem is az szolgál az igazságszolgáltatás javára, ha az ügyek elintézéséről összesítéseket vagy statisztikákat készítenek. Ténylegesen úgy lehet értékelni, hogy az ilyen jellegű információk kezelése zavarhatja a bírói döntéshozatalt.

Ez a fajta érvelés a bírói tevékenység - nevezetesen az ítélezési funkció - és a hagyományosan az ügyészekről és a bíraktól távoli gondolkodásmódot megtestesítő igazgatási szemlélet közötti összeférhetetlenség vélelmére utal. A Csoport ezután közelebbről is megvizsgálta ezeket az érveket, mindamellett szükségesnek tartotta, hogy az irányítási megközelítés elemei, az erre vonatkozó anyagi és intellektuális eszközök alátámasszák és megerősítsék az igazságszolgáltatás működését.

A következő fejezetben megtaláljuk az irányítási elképzelések, elvek, gyakorlatok és az alapfogalmak felsorolásait, a következő címek alatt: "A célok meghatározása", "A munkateher elosztása", "Az infrastruktúra kezelése", "Az emberi erőforrások kezelése", "A tájékoztatás és a kommunikáció irányítása".

III.1. A célok meghatározása

Tekintettel arra, hogy a jogi hagyományok és a bírósági szervezet terén valamennyi tagállam más-más sajátosságokat mutat fel, a Csoport nem szándékozott előre gyártott rendszert vagy rendszereket bemutatni vagy felvázolni. Azonban szükségesnek találta kiemelni, a büntetések terén az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága számos ajánlásában mindenekelőtt a célok megállapítását és e célok elérésére szolgáló eszközök leltárát adja. Ezért itt csak egy példát említünk, az egységes büntetéskiszabási gyakorlatról szóló R (92) 17 számú ajánlás a bevezetőjében fogalmazza meg a büntetéskiszabásra vonatkozó célokat.

Ennek tükrében a Csoport feladatként jelölte meg, hogy kifejtse néhány, az irányítási megközelítésben a célok kérdésének felvetésének szükségességét célzó gondolatot.

Ahogy fentebb már kifejtettük, az irányítási folyamatot különösen a szervezet vagy személy által elért eredményekre helyezett hangsúly, az elérendő célok és a teljesítmény meghatározott szabványai jellemzik.

Ezek a fogalmak az alapvető irányítási feladatra utalnak, nevezetesen a célok meghatározására. Ezt meg lehet tenni valamennyi, egyenként vett szervezet és az igazságszolgáltatási szervezet, mint egész vonatkozásában.

A célok meghatározása az egészséges munkateher-elosztás, a pénzügyi irányítás, az infrastruktúra-kezelés, az emberi erőforrások kezelése és a kommunikáció előfeltétele. Ezek az alapvető feladatok a

következőket foglalják magukban:

- * meghatározni a büntető igazságszolgáltatás és különböző szervezetei feladatait,
- * megfogalmazni a rendszer szabályait és valamennyi belső dolgozó kötelességeit,
- * jelezni azokat a választási lehetőségeket, amelyeket a célok megvalósítása érdekében kell kidolgozni; elgondolkodni a megfelelő választási lehetőségeken,
- * lehetővé tenni a szervezetek működésének és esetlegesen a dolgozók teljesítményének mérésére alkalmas mérőeszközök létrehozását;
- * meg kell győzni a dolgozókat arról, hogy ezek a célok igen fontosak és elérhetők és ösztönözni kell az (új) politikák melletti elkötelezettségüket, valamint a célok megvalósítására a cselekvésüket.

Alá kell húzni, hogy a világos és pontos célmeghatározás segíthet megfelelően megindokolni az illetékes közhatalom számára a pénzügyi források igénylését, valamint a pénzügyi források elosztására befolyással bíró közvéleménnyel szemben is segítséget nyújthat.

A célmeghatározás nehéz, összetett és hosszú folyamat, amelyet csak meggyőző módszerrel és nem hatalmi szóval lehet véghezvinni. Ez az érintett szervezetek és dolgozók állandó együttműködését kívánja meg.

Ennek az együttműködésnek a végső és konkrét eredménye írásban lefektetett dokumentum, az elérendő célok listája vagy egy charta lehet, amely részletesen és pontosan, azaz minőségileg esetleg mennyiségileg is kifejti a különböző szervezetek és dolgozók által megvalósítandó célokat.

Ezt a listát ki kell egészíteni e célok eléréséhez szükséges eszközök felmérésével (munkamódszerek, intézményi berendezkedés, stb.). Ebből a két tényezőtől (célok és eszközök) kiindulva lehet megfogalmazni a teljesítmény, az érintett szervezetek hatékonyságának és eredményességének megítélését segítő kritériumokat. Végül pedig figyelő rendszert kell felállítani, hogy pontosan tudjuk, a rögzített célok és kritériumok a gyakorlatban milyen mértékben valósultak meg.

Tekintettel a büntető igazságszolgáltatás különböző szerveinek függetlenségére, célszerű lenne, ha minden szervezet meghatározná saját különös céljait, figyelembe véve a hivatalos büntetőpolitikát és más szervekkel való kapcsolataikat.

Ilyen decentralizált lépésnek ki kell egészülnie az illetékes központi hatóság által vezetett közös cselekvéssel, amelynek célja az összes cél, vagyis a büntető igazságszolgáltatás egésze céljait meghatározni és a különböző szervek specifikus céljai közötti ellentmondásokat a minimálisra csökkenteni. Ennek során is figyelembe kell venni a büntető politikában ilyen vagy olyan módon részt vevő, nem részét képező szereplőket is.

A célmeghatározás, valamint az egyéb feladatok és az irányítási tevékenység között fennálló számos kapcsolat miatt a jelentés következő fejezetében erre a témára visszatérünk.

III.2. A munkateher elosztása

III.2.1. A rendszer jobb megismerése

A monitoring rendszer megtervezése és megvalósítása is irányítási feladat és mindezt a büntető igazságszolgáltatási rendszerben felelősséget viselő és/vagy különleges gyakorlati ismeretekkel rendelkező (például a jegyzők) dolgozók közreműködésével kell megvalósítani.

A figyelemmel kísérésre speciális csoportot vagy szervet is létre lehet hozni. Mindamellet igen fontos aláhúzni, hogy ezek a csoportok vagy szervek csak olyan mértékben lehetnek eredményesek, amiképpen együttműködnek az operatív szervekkel a kölcsönös megértés szellemében. A hagyományos "ellenőrző" szervek gyakran távol állnak a helyi valóságtól és gondoktól és igen gyakran úgy tekintenek tevékenységükre, mint beavatkozásra a kialakult gyakorlatba és szokásjogba. Ez eltávolodáshoz és az együttműködés hiányhoz vezethet el. Amennyiben egy bíróság, ügyészség vagy egyéb szervezet működéséről valós és nem szépített információkat szeretnének kapni, felül kell emelkedni a bizalmatlanságon tényleges "bizalmi intézkedések" megtételével, nevezetesen a követendő célokról és az eredményekről az érintett szervezet tájékoztatásával kell megnyerni őket, az esetleges változtatásokhoz is.

A Csoport által elvégzett vizsgálat megmutatta, hogy egyes tagállamok hasznosnak találták a külső tanácsadók igénybe vételét (például tanácsadó cégek) a bíróságok működésének értékelésére. A külső tanácsadó a nyilvánvaló függetlenség előnyével bír. Ennek következtében eljárása a hagyományos igazgatási rendszer sajátos szempontjai szerint lefolytatott belső vizsgálatoktól különböző. Mindezekon túl nyilvánvaló, hogy a külső tanácsadó a büntető igazságszolgáltatás problémáit a gyakran igen sokban különböző szervezetekkel (magáncégek, de közszolgálati szervek is) való hosszabb ideig tartó együttműködés eredményeit is felhasználva fogja megállapítani. Ez a perspektíva megnyithatja az utat a különböző újító jellegű megoldások előtt.

Ezekkel az előnyökkel szemben a lefolytatott vizsgálat és a konzultáns esetlegesen magasabb költségeit kell szembeállítani, azonban azt is figyelembe kell venni, hogy ez csak időleges kiadás, mivel a munka elvégzését követően e költségek megszűnnek. Ehhez járul még esetleg az a probléma is, hogyan irányíthatja a megbízó a tanácsadók által lefolytatott vizsgálatot.

Talán jobb megoldás lenne, ha a büntető igazságszolgáltatási szervezeteket arra bátorítanák, hogy hozzájáruljanak a működésüket folyamatosan ellenőrző saját szerveiket. Az ellenőrzés decentralizálása az alkalmazott eljárások és rendelkezések bizonyos mértékű szabványosítását feltételezi (a mutatók, módszerek kiválasztása, stb.). Ezen túlmenően egyre több rendszer áll rendelkezésre a helyi szintű bírói munka ellenőrzésére. A monitoring eredményeit fel lehet használni a nemzeti szintű összehasonlító táblázatok elkészítéséhez (az ügyek befejezésének átlagos időtartama, stb.)

III.2.2. Az ügyintézés gyakorlati kérdései

A bíróságokon, az ügyészségeken és egyéb büntető igazságszolgáltatási szervezeteknél az ügyintézés természetesen elsősorban a határidőket érinti, tekintettel arra, hogy az esetleges működési zavarok általában a késedelmekben nyilvánulnak meg.

Ezen általános és több kisebb összefüggő probléma kezelése különösen a következő stratégiákon nyugszik:

- * a meglévő igazgatási eljárások és gyakorlatok vizsgálatának és esetlegesen módosításának szükségessége iránt a büntető igazságszolgáltatás különböző szervezeteinél dolgozók figyelemének felkeltése; nevezetesen arról van szó, hogy meg kell győzni a rendszer irányítóit, hogy a szabályozott gyakorlat vitatása nem eretnek dolog, hanem az egészséges irányítási folyamat szerves részét képezi;
- * a rendszer céljainak megfelelő pontossággal, mennyiségileg és minőségileg történő meghatározása a rendszerben dolgozók tevékenységének befolyásolására;
- * a rendszer működésére és az ügyek kezelésére alkalmas minőségi és mennyiségi mutatók kidolgozása;
- * a rendszer működésének és az ügykezelésnek rendszeres figyelemmel kísérése a mutatók és más információk alapján (például a mérlegeredmények alapján). Nem elég időszakosan vizsgálni a működést. Éppen ellenkezőleg, be kell vezetni a bírósági keretek között az irányítási feladatok szerves részét képező "állandó felülvizsgálat" fogalmát.
- * a működési zavarok (különösen az ügyek intézésénél a késedelmek) rendszeres elemzése;
- * az ügyek elintézésére normák megállapítása (például az átlagos ügyintézési időtartam); a normák megállapítását - ahhoz, hogy működőképes legyen - három kiegészítő lépésnek kell kísérnie: a helyszínek állapotörögztítése - az érintett dolgozókkal való együttműködés megszervezése - és a rendszer segítése, hogy elérje céljait.

Ezt a stratégiát néhány kommentáron és példán keresztül lehet konkrétan megragadni:

Az ügyintézési idő jobb hasznosítása az ügyérkezés és az ügyek jellegének rendszeres figyelemmel kísérésén alapul. E figyelemmel kísérés végén a befejezett ügyek olyan kritériumok szerinti kategorizálását kell elvégezni, mint a bűncselekmény típusa, a beidézett tanúk (átlagos) száma, az ilyen típusú ügyek elintézéséhez szükséges idő, a vádlott tárgyalásokon való jelenléte vagy távolléte, a bíróság előtti megjelenés idején a vádlott szabadlábon vagy előzetes letartóztatásban van, a kiszabott büntetés vagy intézkedés - figyelemmel az alkalmazásbeli különbségekre.

Az ilyen jellegű kategorizálás lehetővé teszi, hogy az ügyek jellege és a végrehajtandó feladatok

szerint a különböző ügykategóriákat megfelelőképpen lehessen kezelni. Például már az eljárás első stádiumában megkönnyíti a megszüntetésre alkalmas ügyek felismerését ("az ügyek kiválogatása"). Ilyen eljárás különösen azt teszi lehetővé, hogy az ügyek elintézése gyorsabb és egyszerűbb legyen.

Ugyancsak elő lehet írni a különböző ügycsoportokra általános jellegű befejezési határidőket. A különböző bíróságok és ügyészségek működésének összehasonlításával lehet megállapítani ezeket a normákat. Nagyon fontos, hogy e célból az ügyek intézésének minden egyes szakasza határidőkhöz legyen kötve és részletesen kísérik figyelemmel annak megállapítása érdekében, hogy milyen mértékben valósították meg a kitűzött célokat.

Az ügyintézési idő jobb hasznosításának másik lehetősége a szakaszok számának csökkentésével érhető el, ahogy azt néhány ügyészségen tapasztalhattuk. A termelési lánc-modell részleges felhagyását foglalja magában - ahol az ügyek igen sok szakaszon mennek keresztül - e szakaszok közül néhány összevonásának köszönhetően. Az ügyintézés ezen egyszerű változtatásával jelentősen csökkenthető az általában az ügyintézésben jelentős várakozási idő.

Az összevonási intézkedések hozzájárulnak azoknak a késedelmeknek a csökkentéséhez, amelyek abból erednek, hogy egyes ügyekkel ugyanazon szerveknek ismételt foglalkozniuk kell, akár még többször is. Ezért ügyelni kell arra, hogy valamennyi szakaszban teljes körű információ álljon rendelkezésre és minden egyes szerv pontos tájékoztatást adjon, ezzel is hozzájárulva a jó működéshez. Ez pedig a szervezetek közötti jól átgondolt és hatékony kommunikációt igényel.

Utolsó példaként lehet említeni az előzetes tárgyalásokat, amelyeket különösen a jelentősebb ügyekben célszerű megtartani, ahogy az egyes tagállamokban is történik. Ennek célja kettős: az eljáró tanács akként történő összeállítása, hogy a későbbiekben elkerülhető legyen bírák vagy esetleg esküdtek kizárása és lehetőség legyen a védelem, a vád és a bíróság számára a tárgyaláson felmutatandó bizonyítási eszközök, bizonyítékok, a meghallgatandó tanúk, a felmutatandó dokumentumok, stb. listájának összeállítására. Ez az eljárás azt is lehetővé teszi, hogy a tárgyalás időpontját akkorra tűzzék ki, amikor a tanúk, a védők a bíróság rendelkezésére tudnak állni.

Azokban az államokban, ahol ilyen rendszer működik, az eredmények azt mutatják, hogy igen előnyösen rövidítik le az eljárások időtartamát. Mivelhogy a bíróságok és az ügyészségek mindennapi munkájában lényeges változtatásokat eredményez, ezért nagyon gondosan kell eljárni a szabályozás kidolgozása és megvalósítása során, mindezt a bírakkal és az érintett dolgozókkal történt konzultációk után lehet bevezetni.

III.2.3. A bírák és az igazgatási személyzet közötti munkamegosztás javítása

Az igazságszolgáltatási szerveken belüli munkamegosztás nagymértékben függ a bírósági szervezet helyzetétől, amely bizonyos korlátokat állít a szabadon történő munkamegosztás elé. Több államban történtek kezdeményezések azzal a céllal, hogy a bíraktól egyes feladatokat átadjanak a bírósági tisztviselőknek és más bírósági dolgozóknak.

Ennek azonban feltétele, hogy különbséget lehessen tenni a bírói és az adminisztratív feladatok között és a bírák adminisztratív feladatait csökkenteni lehessen. Vagyis a gyakorlatban a dolgok abban az esetben komplikálódnak, ha pontosan kell meghatározni a nem bírói, hanem adminisztratív feladatokat. Ezen felül a bíró "valódi" munkája igen fontos összetett szellemi előkészítő munkát igényel. Hasonló esetekben ezt az előkészítő munkát olyan jogászokra kell bízni, akik nem feltétlenül bírák. Az viszont természetes, hogy ezeket a feladatokat a bíró irányítása és felügyelete mellett kell végezni.

A munkamegosztás e formája kettős célt szolgál: a bírákat és az ügyészeket mentesíti azoktól a feladatoktól, amelyeket más bírósági dolgozók is elvégezhetnek, ezzel pedig az ő felelősségüket is növeljük.

Az emberi erőforrások jobb kihasználása végett, különösen az igazgatási személyzet esetében, az igazgatási dolgozók egyéni szakosodása helyett a csoportmunkát is be lehet vezetni. Ilyen típus lehet például azzal megbízni egy ügyészségen dolgozó igazgatási dolgozóiból összeállított csoportot, hogy egy tárgyalás teljes előkészítését végezze el. A csoport egyik tagjának kellene elrendezni az illetékes bíróság elnökével egyeztetve az ügy adminisztratív részleteit (ide értve az esetleges elnapolásról,

vagy halasztásról szóló döntéseket is).

Akkor, ha nem lehet a feladatok szerinti szakosodás modelljét (vagy "a lánc") teljesen kiiktatni, meg lehet valósítani a rotációs módszert, amelyben minden dolgozónak minden funkciót el kell tudnia látni a meghatározott forgás szerint (például telefonközpont, stb.). Ennek az lenne az előnye, hogy azokat a munkaköröket is be lehetne így tölteni, amelyek egyébként nem vonzóak. Ez a rendszer azonban csak úgy tudna működni, ha a dolgozók nem úgy tekintenek rá, mintha alacsonyabb kategóriába sorolnák ezzel őket, avagy elvonnák tőlük a felelősséget. Ezért határozottan és világosan fel kell tárnunk a dolgozók előtt és megérteni velük, hogy pontosan az ennek az ellenkezője a cél: az adminisztratív személyzet lehető legnagyobb részének a nagyobb felelősséggel járó munkával történő megbízása.

Azonban ahhoz, hogy a csoportmunkát bevezethessük és a személyzetet nagyobb felelősséggel ruházzuk fel, ehhez magasabb szintű képzettségű dolgozókra van szükség és megfelelő szintű javadalmazásuk szükségeltetik (a cél ugyanis az alacsonyabb képzettségű dolgozók számának csökkentése a jobban képzettek javára).

III.3. Az infrastruktúra irányítása

Új épületek emelése és a régiek hatékony működtetése az irányítási megközelítés szerint nagyon ígéretes tevékenység. Jóllehet a pénzeszközök valószínűleg nem növelhetők és újabb forrásokra hosszú ideig kell várakozni, mégis sokat lehet tenni annak érdekében, hogy új épületeket tervezzenek, a meglévő régiket alkalmasabbá tegyék a mindennapi használatra és ügyeljenek a hatékonyabb üzemelésre és karbantartásra. A II.2. pont alatt felvetett kérdést ugyanabban a sorrendben itt tárgyaljuk. Ezt követi majd egy felsorolás a meglévő infrastruktúra és a rendelkezésre álló pénzeszközök, valamint a követendő cél függvényében tehető intézkedésekről.

III.3.1. A bíróságok földrajzi elhelyezkedése és megközelíthetőségük

Első látásra úgy tűnik, az lenne logikus, ha a az irányítási szemlélet a bűnözés fejlődése és az igények növekedése tekintetében a jobban felszerelt fontosabb központokat részesíteni előnyben. Ez azonban ellentétben áll azzal, hogy közönség számára a könnyebben elérhető igazságügyi épületekben történjen az igazságszolgáltatás. Azt kell mondani, hogy bármennyire is költséges, a kisebb bíróság sokkal alkalmasabbak a közösség részéről fennálló bizalom fenntartására. A bíróságokat igénybe vevő nem jogász és a jogász ügyfelei igényeinek és elvárásainak való megfelelés a meghatározó.

III.3.2. Új épületek építése

Számos állam elhatározta bírósági ingatlanjainak felújítását és modernizációját (lásd a következő bekezdést). Időnként ez az előre elképzelnél sokkal többbe kerül, például azért, mert az érintett épületek a mai kor követelményeinek meg nem felelő műemlékek és inkább egyéni tervezést igényelnek az átalakításhoz, mintsem az új vagy a nemrégiben befejezett építések során alkalmazott megoldásokat fel lehetne használni.

Nem a Csoport feladata arra javaslatot tenni, hogy új épületeket emeljenek inkább, vagy a meglévő épületeket bővítsék, illetve újítsák fel, anélkül, hogy valamennyi állam sajátosságait és hagyományait, illetve ingatlanparkjait ne venné figyelembe. Mégis hasznosnak ítélte, hogy az új épületek tervezésekor a hangsúlyt néhány fontos pontra helyezték.

Elsőként a helyiségek optimális elrendezésének pontos és határozott kritériumait kell lefektetni. Természetesen olyan feladatokról van szó, amelyekbe az építészekon kívül a büntető igazságszolgáltatás felelős vezetőit is be kell vonni és ideális esetben az ügyfeleket is (ügyvédek, szakértők, vádlottak, tanúk, stb.).

Mindazok, akik az új épületek tervezésében közreműködnek, figyelemmel kell lenniük az ingatlan végső formája megválasztásának az igazságszolgáltatás működésére való esetleges kihatására is. Ügyelni kell arra, hogy az épületek elhelyezkedése megkönnyítse az ügyfelek fogadását, a belső- és a szervezetek közötti kommunikációt, valamint a jövőben szükségessé váló bővítéseket és felújításokat.

III.3.3. A régi bírósági épületekben a modern felszerelések használata

A helyiségigény megoldását segíthetik akár újabb beruházásokkal (új épületek építése vagy a meglévők modernizálása), akár pedig a lappangó vagy nem kihasznált források felhasználásával. Irányítási szempontból ez utóbbi stratégia a javallottabb, mindenekelőtt akkor, ha nagy a pénzihiány. Ez a stratégia a következőkre terjed ki:

- * nagyobb figyelem a tárgyalások beosztására, azért, hogy munkanapokon ne legyen kihasználatlan tárgyalóterem;
- * az épületek és a tárgyalótermek időbeli igénybevételi lehetőségének széthúzása, amely azzal járhat, hogy tárgyalásokat korábban vagy későbbben is tartanak;
- * a meglévő igazságügyi épületek oly módon történő bővítése, hogy valamennyi hatóság (rendőrség, előzetes letartóztatottakat befogadó helyiségek, a bírósági intézmények) ugyanabba az épületbe kerüljenek, ez lehetővé teszi a helyiségek kihasználását a maximális rugalmassággal és eredményességgel, csökkentve a vádlottak és az iratok szállításának költségeit;
- * a helyiségek többcélú hasznosítását;
- * a munkaidőn túl az igazságügyi épületeknek egyéb célú használatát, feltéve, hogy nem sérti az igazságügy presztízsét és méltóságát;
- * a "közelebb hozott igazságszolgáltatás" gondolata alapján programok rendezése az "igazságügyi épületekben" az egyesületek vagy más hatóságok épületeinek felhasználásával;
- * nem igazságügyi célokat szolgáló helyiségek bérlése, mint például irodáké, vagy a szünidő alatt iskoláké;
- * és végül olyan technikai eszközök és módszerek használata, mint például vallomások videóra rögzítése, amely gyakran szükségtelenné a személyes megjelenést a bíróság előtt.

III.3.4. Az épületek karbantartása

Annak figyelembe vétele, hogy az épületek eredményes karbantartásához elengedhetetlenül szükséges a tudás és a szakismeret, az utóbbi időkben oda vezetett, hogy megfelelően képzett és a bíróságok igazgatásában magas funkciót betöltő embereket jelöltek ki erre a feladatra. Ha figyelembe veszik e szakemberek véleményét, akkor a fenntartási programok új stratégiai és egyéb tényezők, mint például az energiaellátás és az igazságügyi épületek biztonsági berendezésekkel való ellátásának szüksége, valamint az épületek megközelíthetősége a közönség számára ténylegesen javítják a bíróságok imázsát és komfortját, még korlátozott költségvetés mellett is. A programozott felújítás általában hosszú távon kevésbé költséges, mint számos sürgősségi javítás.

III.4. Az emberi erőforrások kezelése

III.4.1. A személyzet létszámának mennyiségi tervezése

A munkaterhelés és a munka végrehajtására rendelkezésre álló személyzet között fennálló látszólagos aránytalanság a legnyilvánvalóbb megoldás természetesen az hogy a személyzet számát növeljük. A gyakorlatban azonban ez a megoldás nem mindig olyan egyszerű és realista, mint amilyennek tűnik. Különösen nem a pénzügyi megszorítások miatt, a rendelkezésre álló személyzet jobb alkalmazása a feladatokra kétségtelenül sokkal realistábbnak tűnik. Bárhogy legyen is, igen figyelmesen kell értékelni a dolgozók iránti igényeket és indokolni az összes kiegészítő személyzet költségeit.

A büntető igazságszolgáltatás keretében különösen helye van a jövőbeni munkaterhelés prognosztizálásának, figyelemmel a bűnözési tendenciát és a büntető igazságszolgáltatást - mint például az életkorhoz kapcsolódó fluktuációt, a társadalmi és gazdasági tendenciák, valamint a törvénykezés és az eljárási jogok fejlődése - befolyásolni képes tényezőkre. Egyéb jellemzőket, mint például a nők nagyobb számban történő foglalkoztatása a büntető igazságszolgáltatásban, ugyancsak figyelembe kell venni ezen előrelátás körében.

Ugyancsak különösen fontos valamennyi dolgozó előmenetelére, szakképzésére figyelmet fordítani és nyilvántartás vezetni róla. Ezeket a nyilvántartásokat a dolgozót alkalmazó intézményben kell őrizni, de az érintett személy részére is hozzáférhetővé kell tenni annak érdekében, hogy meggyőződhessen róla, a abban foglaltak pontosak és megfelelnek a valóságnak.

III.4.2. Az emberi erőforrás kezelése a bírósági rendszerben

Az irányítási megközelítés és az ezzel járó, a sajátos bírósági igazgatási gyakorlat alkalmazása kétségtelenül tapintatot és árnyaltságot követel. A változásokat nem lehet egyik napról a másikra végrehajtani és az említett összefüggésben a sajátos körülményeket és feltételeket is figyelembe kell venni. A személyzetet fogékonnyá kell tenni a modern irányítási módszerek és szemlélet iránt azzal, hogy bemutatják, milyen előnyökkel jár és anélkül, hogy bármiféle fenyegetettséget érezzenek a számukra fontosnak hitt vagy nagyra értékelt dolgok iránt.

Különösen a modern irányítási rendszer bevezetése a bírói kultúrába kívánja meg bizonyos lépések megtételét:

1. Több információt kell a bírák és ügyészek számára adni a rendszer működéséről és az anyagi eszközök felhasználásáról. A bíróságok és az egyéb hatóságok szerinti eltérő adatoknak - mint például mikor kerül sor az ítélelhirdetésre egy ügyben, az ügyek intézése vagy a közigazgatási eljárások lefolytatásának időtartama - elő kell segíteniük a szándékolt változások és a javítások meghatározását. Másik nagyon fontos szempont még, ezeknek az információknak azt is be kell mutatniuk, hogy a hatályos módszerek és gyakorlatok nem az egyedül alkalmazhatóak. E különbségek felszínre hozása ugyancsak alkalmas arra, hogy elgondolkodjanak a célokon és az elsőbbségeken. Az irányítási megközelítésnek ez az egyik alapvető lényege.
2. Ki kell dolgozni a bírák és az ügyészek számára az irányítási alapképzés programját. A cél nem az, hogy itt képezzenek a bírákból menedzsereket, hanem az, hogy megmutassák nekik, milyen módon járulhat hozzá a menedzsment a jól működő büntető igazságszolgáltatáshoz és hogyan járulhat a termelékenység és minőségi javuláshoz az eltérő munkamódszerek a bírák, ügyészek és egyéb kisegítő bírósági dolgozók részéről történő átvétele.
3. A munkakapcsolatokat szélesíteni kell és javítani a bírák és az egyéb bírósági dolgozók közötti harmóniát. Ezeket a célokat például el lehet érni azzal is, hogy gyakrabban helyezünk a bírák mellé, az Igazságügyi Minisztériumba, stb. ideiglenesen más irodai dolgozókat.
4. A bíróságon és az ügyészségen (különösen a nagyobbaknál) belül létre kell hozni egy belső konzultánsi posztot, az itt keletkezett elgondolások és információk is képesek nagyobb hatást gyakorolni az új módszerekkel szemben legszeptikusabb bírákra, az ügyészekre és a bírósági dolgozókra.

III.4.3. Az értékelési rendszer

Nagyobb fontosságot kell tulajdonítani a dolgozók újfajta értékelési formáinak, amelyek lehetővé teszik, hogy a teljesítmények értékelésének és jutalmazásának hagyományos eszközei gyengeségeit kiküszöbölhessük. Amennyiben egyetlen alkalmazható rendszer sem áll készen, akkor még mindig alkalmazhatjuk a következő alapelveket:

- * Az értékelési rendszerek lehetővé teszik egyszerre az elvégzett munka "leírását" és "értékelését". Az értékelést mindig az értékelendő személy által betöltött különleges funkcióhoz igazodó felelősség arányában kell meghatározni.
- * Az értékeléseket olyan személynek kell elvégeznie, aki ismeri az értékelendő személyt és azt a munkát is, amelyért az értékelendő személy felelősséggel tartozik.
- * Az értékelést kétoldalú folyamatként kell elvégezni amikor is az értékelendő személy és az értékelő együttesen vizsgálja meg az elvégzett feladatot és egyetértenek a megvalósításban, az elérendő célokban és a jövőbeni prioritásokban.
- * Az értékelési rendszereket össze kell kapcsolni a képzési és továbbképzési tevékenységekkel olyan módon, hogy miután a hiányosságok felszínre kerültek, az egyénileg készített programokkal azokat könnyedén el lehet tüntetni.
- * Az értékelés során az értékelendő személyeket fel kell hívni arra, hogy észrevételezzék az értékelő által lefektetettéket, azért, hogy elkerülhető legyen az inkorrekt vagy vitatott értékelés.
- * Az értékelési rendszereknek világosan tartalmazniuk kell a jogorvoslati eljárást azokra az esetekre, amikor az értékelendő és az értékelő között nem jött létre egyetértés. A panasz és a fellebbezés formáinak meghatározottaknak és könnyen benyújthatóknak kell lenniük.
- * Az értékelési rendszereket a munkaköröknek és a figyelembe veendő feladatok összességének megfelelő sajátos kritériumok alapján kell kidolgozni. Felsőbb szinten például az ellenőrzési a

menedzseri szakismeretet és teljesítményt ugyancsak figyelembe kell venni ugyanazon a címen, mint a szigorúan szakmai feladatok teljesítését.

* Az értékelési rendszereket az érintett dolgozók és szakmai szervezeteik aktív együttműködésével kell kidolgozni és bevezetni.

III.4.4. Képzés és továbbképzés

Az igazságszolgáltatás hatékonyságának és eredményességének növeléséhez be kell vezetni a folyamatos képzést. Az általános irányítási képzést, valamint a szakképzést mindazok számára elérhetővé kell tenni, akik személyzeti ügyekkel vagy az irányítással foglalkoznak. Ezen túl ezt a képzést az egész irányítási rendszer modernizálása keretében és az egyes funkciók sajátos feladatainak figyelembevételével kell megszervezni.

Fel kell tenni a kulcskérdést, vajon az irányítási képzési programok hogyan segíthetik elő, hogy a meglévő dolgozók a lehető legjobb eredményeket nyújtsák, továbbá a dolgozók kiválasztását, az esélyegyenlőséget, az igazgatási képességet, az érdekeltséget, a dolgozók megbecsülését és értékelését. Mindezek ellenére lényeges, hogy mindezeket a kérdéseket a bírósági kultúra összefüggéseiben vizsgálják meg.

III.4.5. A karrier

Természetes, a dolgozónak ahhoz, hogy érdekelt legyen a munkájában, arra van szüksége, hogy elismerjék és jutalmazzák munkáját. A bírói és az igazgatási dolgozók számára megfelelő perspektívát kell felmutatni a karierről és személyes igényeiket is ki kell elégíteni. A nagy egységekre tagolt szervezet tekintetben kétségtelenül előnyösebb helyzetben van, többet tud nyújtani, mivel a dolgozók mindig szeretnének feljebb jutni, itt pedig több vezetői poszt van, ami lehetővé teszi az arra érdemes dolgozók előléptetését. Ugyanakkor el kell ismerni a személyzet más részének kívánságait, mivel például egyesek egyik szakterületről másik irányítói területre szeretnének átkerülni, míg mások a saját területükön szeretnének előbbre jutni, ahol bizonyíthatnák szaktudásukat.

Ami pedig a javadalmazást illeti, előzetesen úgy tűnik, hogy a teljesítményhez való alakítása vélhetően eredményes, mivel így az eredményeket és az erőfeszítéseket fizetjük meg. Mégis nagyon fontos, hogy a teljesítmények értékelésére alkalmazott gyakorlat megegyezzen az igazságszolgáltatás céljaival és ne járjon olyan ellentétes hatással, hogy például a túlzott sietséget, vagy pedig korrupciós lehetőségeket erősítsen. E tekintetben akkor jelentkeznek a nehézségek és a veszélyek, amikor a bírák teljesítményét kell értékelni és jutalmazni. A Csoport ténylegesen komoly kétségét fejezte ki arra vonatkozóan, hogy lehetséges-e ebben az összefüggésben a teljesítményhez kapcsolt jutalmazási rendszer létrehozása, mivel fennáll annak veszélye, hogy az ilyen rendszer kihatással van a bírák jó hírnévére, ha valaha is akármelyiküket azzal vádolnák, hogy személyes érdekeiket az igazságszolgáltatás érdekei elé helyezték.

III.4.6. A különböző dolgozói kategóriák közötti munkakapcsolatok

A bírói és az igazgatási személyzet közötti kommunikáció és együttműködés problémáit a büntető igazságszolgáltatásnak meg kell válaszolnia, ez nagyon fontos kérdés. Ezek a problémák bizonyos, hogy szorosan kapcsolódnak az uralkodó bírósági kultúrához, a bíróságokon és az ügyészségeken belüli feladatmegosztáshoz, a különböző szakmai csoportok gondolkodásmódjához, a sajátos szakképzési formájukhoz és valójában a legfontosabbhoz, szakmai pozíciójuk szerint szétválasztásához, amely igen gyakran zavarja az eredményes munkakapcsolatokat. Mindemellett természetesen tűnik, hogy az emberi erőforrások modern képzési és irányítási gyakorlatai és elvei alapos tanulmányozása nagyban hozzájárulhatna a csapatszellem erősítéséhez és a bírói valamint az igazgatási személyzet közötti partneri kapcsolatokhoz.

Ebben az irányban nagyon fontos haladást lehet elérni a bírák és az ügyészek képzése során, amelybe bele lehet venni - pl. mint Franciaországban vagy Belgiumban - a gyakorlati képzési időszakokat is, ezáltal is megismerkedhetnek a bírósági hivatalokban, a börtönökben és a rendőrségen folyó feladatok végrehajtásával (avagy saját maguk hajtánák végre ezeket a feladatokat). Ez a fajta gyakorlat lehetővé tenné számukra, hogy a helyszínen megismerjék az igazgatási személyzet munkafeltételeit és perspektíváit, és felülemelkedjenek a képző iskolák zárt világán.

További ugyancsak hasznos gyakorlat abban áll, hogy a bírósági és az igazgatási személyzet közötti nagyobb mértékű csapatmunkát bátorítjuk, meghatározott idő alatt egyedi témákkal foglalkozó munkacsoportok vagy programcsoportok felállításával. A büntető igazságszolgáltatás valamennyi szervénél van még számos probléma, melyek megoldása megköveteli az irányítással és az igazgatással foglalkoztató emberek beavatkozását és azokat akik a jogi kérdésekre összpontosítanak. Nem szabad negligálni ezt a lehetőséget, különösen akkor nem, ha mindebből a személyzet közötti jobb kapcsolatok születtek. Ugyancsak a büntető igazságszolgáltatásban részt vevő bírói és igazgatási személyzet között felmerült - a II.3.5. pont alatt bemutatott - több érintkezési probléma megoldható lenne, ha nagyobb mértékben vennének részt közösen egy-egy speciális programok megvalósításán.

Ezzel párhuzamosan nagyon fontos, hogy a személyzetnek megadjuk az újabb szakismeretek megszerzésére a lehetőséget, felsőfokú végzettség elérését és kiegészítő gyakorlat megszerzését, amely szakmai igényeik jobb kielégítését teszik lehetővé. Ez egészen különleges perspektívát jelent valamennyi, a karrier szempontjából kevésbé vonzó igazgatási funkciót betöltő személy számára. Napjainkban a személyzet e kategóriái számára az a kiterjesztett lehetőség, hogy például az irányítási ismeretek bővítésére vonatkozó tanfolyamokon vagy informatikai képzésen vehetnek részt, vitathatatlanul új lehetőségeket teremt a büntető igazságszolgáltatáson belüli karrierlehetőség útján.

A bírói és az igazgatási személyzet közötti kommunikáció és érintkezés javítása nem csak arra alkalmas, hogy a büntető igazságszolgáltatás különböző szervezeteit eredményesebbé tegye. Hosszútávon hozzájárulhat ahhoz is, hogy az egész büntető igazságszolgáltatásra vonatkozó közös új gondolkodásmód, és az azt alkotó részek között egyetértés és azonosságtudat alakuljon ki.

III.5. A tájékoztatás és a kommunikáció irányítása

III.5.1. Információs rendszerek

A büntető igazságszolgáltatási rendszer működése elsősorban úgy az érintett szerveken belüli, mint a közöttük zajló információáramlástól függ. A nyilvántartások manuális rendszere fokozottan vette igénybe a munkaerőt és nagyrészt az operatív eljárások határozták meg, azonban napjainkban, amikor az elektronika fejlődésnek indult, szükség van ennek újragondolására. Máris megnövekedett az új eljárások alkalmazási területén a tervezési, a számviteli, a titkossági, a biztonsági és az ellenőrzési problémákkal foglalkozó oktatások száma.

A modern információs rendszer alapvetően egy folyamat, amely különböző "egységeket" köt össze egy elképzelt séma alapján. Ezeket az "egységeket" (ez a semleges kifejezés valamennyi információformát jelöli) az informatikai környezetben többszörös összeköttetésben álló nyilvántartásokban tárolják, ezzel lehetővé válik a felhasználó számára más nyilvántartásokkal való összekapcsolása. A nyilvántartások összeállíthatják a személyek, az ügyek leírása, az ügyek kimenetele, a költségek, a források, az előzmények vagy mindezeknek az elemeknek vagy a bűncselekményeknek, az elkövetőknek és a határidőknek a csoportosítását. A felhasználó számára az a fontos, hogy el tudja dönteni, melyik információ lényeges, melyiket akarja megismerni és hogyan juthat el a keresett információhoz.

Például a következő célokat lehet magunk elé tűzni:

1. munkahelyi információk megszerzése: részlegek, költségvetés, címek, az intézményben betöltött funkciók, előléptetésre várakozási lista, eljárások, stb.;
2. a folyamatban lévő munkáról információk: bűncselekmények, elkövetők, tanúk, sértettek, az ügy leírása, az ügymenet, stb., és mindezen adatoknak a felhasználására különböző lehetőségek, nevezetesen levéltípusok kidolgozása, a tárgyalás időpontjának kitűzése, vagy egymással összefüggő vonatkozások megállapítása;
3. a rendszerrel saját magáról információ szerzése: éves statisztika készítése, a különböző ügytípusok költségeinek számszerűsítése, továbbá az erőforrások eredményes kezelése érdekében valamennyi szükséges adat megadása és megszerzése.

Egy szerv teljes munkáját behálózó hatásos és teljes körű információs rendszer jelentős előnyök forrása lehet. Mindemelllett legfőbb korlátai az ilyen rendszernek a jövőbeni felhasználók képzelőereje, látókörük szélessége és a kidolgozás során a tervezés gondossága. Ahogy az információs rendszer

megkönnyítheti a gyakorlati munkát, úgy nehézségeket és korlátokat is képezhet. Ezért elengedhetetlen az információs rendszer irányítása.

Az információs rendszer irányításának célja, hogy valamely intézmény által összegyűjtött, megőrzött és kiadott információra figyelmet fordítson, annak érdekében, hogy a legjobb feltételek között tegye lehetővé számára feladatai teljesítését. A gyakorlat azt mutatja, hogy az információs rendszer eredményes létrehozását a következő előzetes feltételeknek kell alárendelni:

1. ki kell fejleszteni az információs kultúrát annak biztosítása érdekében, hogy komoly döntések születhessenek a rendszer koncepciójáról és igénybevételéről;
2. az elsőbbségi kérdéseket és az eljárásokat rögzítő információs politikát kell kidolgozni mielőtt elkezdjük a teljeskörű számítógépesítést;
3. az információk forrását és jelenlegi felhasználását vizsgáló elemzést kell készíteni azt megelőzően, hogy a rendszer koncepcióját megfogalmazzuk;
4. a rendszer koncepciója tökéletesítésére és az információk hasznosítására alkalmas információs stratégiát kell megvitatni és elfogadni; végül pedig
5. az információs rendszert gyorsan és a legkisebb költség mellett alkalmazhatóvá kell tenni a szervezeti feltételek és követelmények fejlődéséhez.

A gyakorlat azt mutatja, hogy a rendszerek kompatibilitása lényeges feltétel eredményes működésükhöz. Három szintet foglal magában: nevezetesen a munkával, a személyekkel és az egyéb rendszerekkel való kompatibilitást.

Szükséges, hogy a rendszer megfeleljen a részlegben folyó munkának és alkalmazkodjon annak feladataihoz és az ott folyó munkához. Koncepciójának nem csak arra kell összpontosulnia, hogy a korábbi rendszereket utánozza, amelyeket különböző feltételek határoztak meg. Az új rendszernek biztosítani kell a védett bejutási lehetőséget mindazoknak, akiknek szükségük van az információkra és lehetővé kell tenni a felhasználók számára a nyilvántartások és a források közötti összefüggések kidolgozását annak érdekében, hogy korlátozzák a párhuzamosságot.

A rendszert a felhasználókhöz kell igazítani. Ha a felhasználók nem találják megfelelőnek, kielégítőnek és hasznosíthatónak munkájukban, akkor nem fogják rendszeresen használni. Más, nem intézményesített adatközlő és rögzítő formát fognak igénybe venni, ezzel nem csupán a rendszer előnyeit csökkentjük, hanem a főlegesen tárolt adatok minőségét is. Nem vezetne ide, ha az emberek gépek lennének, de mivel nem ez az eset, a jövőbeni felhasználók részére nagyon sok tapasztalattal kell a rendszert kidolgozni és bemutatni. Nem vagyunk híján a példáknak, amikor a nyilvántartások jegyzéke és az informatikai rendszerek nem feleltek meg a felhasználók elvárásainak, mivel nem érezték, hogy a rendszer őket szolgálja vagy segítene nekik.

Arra is szükség van, hogy a rendszer technikailag összekapcsolható legyen más rendszerekkel is, amelyekkel a részlegek közötti munka és kapcsolatok segítségével együtt tud működni. A részlegek közötti elektronikus adatátvitel, a közös elektronikus posta alkalmazása, a belső folyamatok és a nyilvántartások kompatibilitása a szövegszerkesztői rendszerekkel csak néhány példa. Nemzetközi szabványokat állapítottak meg az adatátvitelre, de még mindig nem nagyon ismertek azok előtt, akik a helyi rendszerek felállításával vannak megbízva.

A büntető igazságszolgáltatásban működő információs rendszerek különleges kívánalmaknak vannak kitéve: a biztonságot garantálni kell, a bejutást, valamint az adatok pontosságának ellenőrizni kell annak érdekében, hogy a társadalmat megvédjék az esetleges visszaélésektől. Ezen túl az alkotmányosan intézményesített hatalommegosztás és a büntető igazságszolgáltatási rendszer különböző szervezeteinek elkülönülése nagyon szigorú korlátokat állít a hatékonyság kutatása elé. Mindannak ellenére, hogy az információs rendszerek és a büntető igazságszolgáltatás keretében az informatikai technológiát jelentősen javítani kell. Azonban a legfontosabb megállapítás egyáltalán nem technikai: ha - miután a koncepció kidolgozása és a tervezés befejeződött - és a rendszer a felhasználók számára nem tűnik hasznosnak, és nem használják megfelelőképpen, akkor bukással fog végződni. Jóllehet, ezt az igazságot általában elfogadják, azonban gyakran elfelejtik.

III.5.2. A belső kommunikáció

A bíróságokon és az ügyészségeken belüli kommunikációnak célja elsősorban az, hogy hozzájáruljon

a rendszer átláthatóságához, amely sajátos történetének és céljának okából hagyományosan légmentesen elkülönülve működik. A kommunikáció szorosan kapcsolódik a helyi jogi kultúrához és valamennyi bírósági vagy ügyészségi vezető saját igazgatási stílusához. Ezért csak az általános jellegű irányítási stratégiákat lehet javasolni.

Nagyon fontos, hogy a bírósági és ügyészségi vezetők jobban vegyék figyelembe a belső kommunikációnak a részlegeik működésére és produktivására gyakorolt hatását, valamint az uralkodó munkahelyi légkört. A kommunikációs kérdéseket elmélyülten kell tekintetbe venniük. Az is nagyon fontos, számoljanak azzal, hogy a jól működő kommunikáció nem csupán munkatársaik szakmai közérzetét javítja, hanem elősegíti a testületi szellem kialakulását és csatlakozásukat annak a szervnek céljaihoz, amelyben fejlődnek.

Annak elkerülésére, hogy a beosztottak ne kényszerüljenek információkért könyörögni, mivel ez a gyakorlatban és a hierarchikus viszonyok miatt is gyakran okoz problémát, a vezetőknek cselekvőnek kell lenniük. Más szóval a vezetőknek biztosítani kell, hogy az információ felülről lefelé terjedjen és valóságos információs politikát kell folytatniuk. Komolyan kell érdeklődniük a kommunikáció iránt és munkatársaikat bátorítani kell arra, hogy ezt elősegítsék, azért, hogy az információk alulról fölfelé is áramoljanak, például a konzultációs programok útján. Ugyancsak hasznos lenne, ha több időt szentelnének az újonnan érkezett dolgozók bevezetésére munkájukba.

A vezetőknek szintén tanúságot kell tenniük bizonyos figyelemről annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a féligazságok és pletykák terjedése; gyorsan kell reagálni különösen "vészhelyzetben", ez minden aktív és hatékony információs politika alapelve.

A vezetőknek végül pedig információs politikájukat szervezetük tagjai igénye szerint kell kialakítaniuk, amely a személyzettel állandó kapcsolattartást tételez fel.

III.5.3. A szervezetek közötti kommunikáció

Nagyon sok tényező van hatással a büntető igazságszolgáltatás különböző alrendszerei közötti kommunikációra: az egyes szerveknél uralkodó egyedi gondolkodásmód, amely egyre kevésbé segíti a szabad információcserét, a modern kommunikációs technológia jelenléte (fax, információs hálózat, stb.), az egyes szervezetek helyzete és érdekei a költségvetési tárgyalásokban, valamint a szervezetek közötti kommunikáció specifikus helyzetei (városi vagy vidéki terület, az egyes szervezetek közötti földrajzi távolság, stb.).

A büntető igazságszolgáltatás különböző szervei közötti kommunikáció javítását célzó politikák nagyrészt abból állnak, hogy nyilvánvalóvá teszik, a hatékonyságot és az eredményességet növelni akaró jól működő kommunikáció fenntartása nem veszélyezteti a függetlenséget. Ezeket a politikákat úgy kell kialakítani, hogy pontosan meghatározzák a szervezetek közötti kommunikáció folyamatát.

A szervezetek közötti kommunikáció javítását különösen a következő stratégiákon keresztül lehet megvalósítani:

a. Az érintett szervezetek/alrendszerek között az információáramlás felgyorsítása. Annak érdekében, hogy a minimálisra csökkentsük az iratok kézi rendezését, meg kell határozni azokat az információ-típusokat, amelyeket számítógépre lehet vinni (például az adattovábbítás érdekében a számítógép igénybevétele). Ugyancsak a kommunikációnak két típusát kell megkülönböztetni: az érintett részlegekről információ továbbítás és az egyedi ügyek iratainak körözése. Amíg az első információ-típust könnyebben lehet számítógépre vinni, addig a második bizonyos problémákat vet fel.

Az ügyészség és a rendőrség közötti kommunikáció felgyorsítása érdekében például különleges részlegeket lehet megbízni az eljárások kezelésével, mint ahogy ez a gyakorlat már egyes tagállamokban fennáll. A legjobb az lenne, ha a részlegeket a bűnözéssel erősen fertőzött területekre telepítjük; több ügyész vehetne részt a munkában, állandó jelenlétet biztosítva. A részlegeket a rendőrség közvetlenül értesítené (telefonon, faxon) minden olyan személyről, akiről jegyzőkönyvet vettek fel. A szolgálatos ügyész ennek alapján rögtön nyilatkozhatna, hogy a gyanúsítottal szemben indítsanak vagy sem bírói eljárást. Amennyiben megindul a büntetőeljárás, rögtön meg lehetne állapítani a bíróság elé állítás időpontját. Ez az eljárás jelentős előnyöket mutat az ügyek befejezési idejének csökkentését illetően, különösen a kis- és közepes bűncselekmények esetében és sokkal

gyorsabban biztosíthat a rendőrök számára információt (lásd lejjebb).

Az előző példa megmutatja, hogy a szervezetek közötti kommunikáció felgyorsítása könnyebb azokban az esetekben, amikor különböző szervek azonos helyen vannak. Ki kell emelni a büntető igazságszolgáltatás különböző alrendszerei között a szélesebb kapcsolattartás szükségességét, amely lehet akár területi csoportosítás vagy pedig történhet a modern kommunikációs technikai eszközök felhasználásával.

b. A szervek közötti kommunikáció intézményesítése. Az intézményesítés olyan tárgyalási folyamaton keresztül történik, amely nagyon sok időt és energiát vesz igénybe. E tárgyalás a kommunikáció konkrét feltételeire és annak tartalmára is vonatkozik. Nagyon fontos, hogy a bevont szervek határozottan elkötelezzék magukat a tárgyalások mellett annak érdekében, hogy pontosan meghatározzák saját érdekkörüket és a függetlenségük határait. El kell ismerni, hogy a szervek közötti kommunikációt csak kis lépésekben lehet megvalósítani, ezzel lehetővé tenni a folyamatban benne lévő félreértések és tévedések kijavításának lehetőségét. Azoknak a személyeknek, akik biztosítják a szervek közötti kommunikációt, megfelelő képzésben kell részesülniük és saját szervezetükben feladataik nehézségeinek megfelelő magas pozíciót kell betölteniük.

Országos, regionális és helyi szinten főképpen különleges bizottságokat lehetne megbízni annak meghatározásával, hogy mi legyen a tartalma és az időtartama a szervek közötti kommunikációnak. Ezt követően kétoldalú és szükség esetén többoldalú konzultációkat kell folytatnia kölcsönös érdeklődésre számot tartó információk cseréje végett, különösen a különböző szerveknél folytatott szokások és gyakorlat kérdéseiről. Végül pedig regionális bírói, rendőri ügyészi és ügyvédi találkozót kell megszervezni annak érdekében, hogy az ügyek intézésének megfelelő gyakorlatát meghatározzák.

Nagyon sok országban a büntető igazságszolgáltatás alrendszerei és más szervek/szervezetek közötti rendszeres konzultációkat tartanak a bűnözés problémáinak megoldására, például Angliában és Wellsben huszonnégy büntető igazságszolgáltatási regionális bizottság működik.

Ezek a tanácskozások és struktúrák hosszútávon is hasznosak lehetnek a büntető igazságszolgáltatás feladatairól valamennyi érintett szerv által osztott közös gondolatok kialakításának elősegítése érdekében. A csoport szilárdan meg van győződve annak fontosságáról, hogy a büntető igazságszolgáltatásnak az irányítás és az igazságukat kereső állampolgárok elvárásainak jobb megfelelés tekintetében egységes koncepciót kell kialakítani, amely képes arra, hogy a különböző szervek között meglévő eltéréseket felszámolja. Az is elfogadott, hogy a büntető igazságszolgáltatás közös koncepciója megszületése nagymértékben függ a politikai klímától és attól, hogyan kezelik az igazságszolgáltatást a politikai döntéshozók.

c. Az információ visszacsatlakoztatása. Közös álláspont a vállalkozások világában, hogy valamely cselekmény vagy döntés következményeire vonatkozó információáramlás nagyon lényeges az érintett szereplő számára; csak ilyen információból kiindulva tudja meghatározni helyzetét és esetlegesen tevékenységét módosítani a cselekvő személy.

A büntetőeljárás különböző szakaszaiban az ügyek kezelésére vonatkozó egyszerű statisztikai adatcsere (számok; a befejezés jellege és ideje) elég ahhoz, hogy ilyen irányítást adjon és ösztönözze a szervezetek közötti kommunikációt. Ezekon túl még különösen fontos a konkrét ügyek kimeneteléről a visszajelzés. Nagyon fontos, hogy a bírák és az ügyészek, akik az eljárás egyik szakaszában az ügyben részt vettek, tudják, milyen folytatása volt az ügynek a későbbi szakaszokban. Azok az egyéb esetek, amikor a különböző szakaszok között ilyen jellegű kommunikáció fontosnak tűnik, a rendőrséget és az ügyészséget a kiszabott büntetésekről kell tájékoztatni, míg a bíróságot a fellebbezések alapján hozott határozatokról.

III.5.4. A közönségkapcsolat politikája

Egy szervezet - legyen szó politikai pártról, vállalatról vagy a büntető igazságszolgáltatásról - imázsa nagymértékben függ az általa nyújtott szolgáltatástól. A mediatizált világban egyre jobban függ még a sajtótól és az audiovizuális médiától is. Manapság már nem lehet megtenni, hogy a közvéleménynek az igazságszolgáltatással szembeni véleményét, legyen az hivatalos vagy nem hivatalos jellegű is, ne vegyék figyelembe a közönségkapcsolatok kialakítása során.

Ezért a szervezeteknek a külvilággal való kapcsolatait célcsoportok szerint kell megszervezni, értve ezalatt, hogy a külvilággal való kapcsolattartás formái, tartalma, tétjei és veszélyei a megcélzott közönség szerint változik.

a. Kommunikáció az ügyfelekkel. Az ügyfél az igazságszolgáltatásban kulcspozíciót foglal el. A büntető igazságszolgáltatási rendszert a feljelentésével, tanúvallomásával a nyomozati cselekményeken és az eljárásban való részvételével "táplálja".

Az ügyféllel való kommunikáció fontossága különösen akkor mutatkozik meg, amikor tanúvallomásra hívják fel. Tanú és sértett nagyon sokszor hezitál azon, hogy elmenjen-e tanúskodni. Néha nem akart másokat is belekeverni az ügybe, vagy pedig nem akarja idejét erre áldozni és nem akarja kitenni magát a vádlott vagy a bíróság részéről érkező nyomásnak. Ezzel a pszichológiai helyzettel szemben eredményes kommunikációs politikai szükséges. Ez különösen a következő gyakorlatra alapítható:

- meg kell kérdezni a tanút arról, milyen időpontok felelnek meg számára a bíróság előtti megjelenésre;
- a tárgyalásra megállapított időpontról jóval előbb értesíteni kell;
- eljuttatni előzetesen minden tanúhoz egy iránymutatót arról, hogyan juthat el a bíróságra, melyik bejáratot kell igénybe vennie és pontosan meg kell jelölni a tárgyalótermet, a tárgyalás napját, óráját;
- a bíróság bejáratánál várni a tanút és elkísérni a vádlottétól különböző váróterembe;
- a tárgyalás után hivatalosan meg kell köszönni a tanúknak a megjelenést. Ez a figyelmesség a bíróságon otthonosan mozgó bírósági személyzetnek talán nem tűnik hasznosnak, azonban alkalmas arra, hogy a tanúk szorongását kissé oldja;
- fel kell kérni a tanút, hogy benyomásairól kérdőívet töltsön ki. Ez lehetővé teszi a bíróság számára, hogy a tapasztalatokból megfelelő következtetéseket vonjon le és javítsa a jövőbeni tanúkkal való kapcsolatokat.

Az említett intézkedések többségét valamennyi ügyféllel szemben lehet alkalmazni. Nagyrészt ezeket a fogyasztókkal szemben tanúsítandó, a velük való kapcsolattartás szabályai és a kereskedelemben alkalmazott gyakorlat inspirálták.

b. A médiával való kapcsolattartás. A bíróságok egyik legnehezebb feladata a médiával való kapcsolattartás. Ez a nehézség mindenekelőtt abból adódik, hogy a bírói intézményrendszer sajátos diszkréciójának logikája gyakran homlokegyenest ellenkezik a média logikájával, amely kereskedelmi jellegű érdekeket szolgál.

Ahogy fentebb jeleztük a sajtónak és az audiovizuális médiának jogában áll felkutatni, nyilvánosságra hozni vagy terjeszteni a büntető igazságszolgáltatásra vonatkozó információkat, különösen az ítéletekről szólókat. E jog gyakorlása mindenesetre a büntető igazságszolgáltatás részéről nyílt tájékoztatáspolitikát feltételez, amely elősegíti, hogy a nagyközönség jobban megértse a bírósági intézmények működését és tevékenységét.

A véleménynyilvánítás és információs szabadság törvényhozási szabályozását illetően a médiával való minden aktív kommunikációs politikának jól körül kell határolnia azokat az információkat, amelyeket a sajtónak ki lehet adni. A médiával való kapcsolattartásban a betartandó diszkréció mértékéről világos szabályokat kell megállapítani. A vádlott tekintetében ennek a diszkréciónak teljesnek kell lennie. Ezzel ellentétben, amikor a sajtót az eljárás folyamatáról vagy a büntető igazságszolgáltatási intézmény működéséről kell tájékoztatni, nagyobb nyitottságot kell tanúsítani. Mindezek ellenére a nyitottság nem jelent a média számára korlátlan jogot például a tárgyaláson zajló események filmezéséhez, arról kép- és hangfelvételek készítéséhez.

c. Az egyesületekkel és a demokratikus intézményekkel való kommunikáció. Az egyesületek világa, azaz a bűncselekmények áldozatainak egyesületei, a közvetítói egyesületek, a börtönből szabadultakat támogató egyesületek sokban hozzájárulhatnak az igazságszolgáltatáshoz és gyakran értékes támogatást nyújtanak számára. A büntető igazságszolgáltatási rendszer bizonyosan további problémákkal találná szembe magát e szervezetek közbeavatkozása nélkül, amelyek közvetlenül hozzájárulnak az igazságszolgáltatás működéséhez és csökkentik a bírói szervek munkaterhelését részben magukra vállalva annak egy részét.

A demokratikus intézmények, mint a parlamentek is a helyi önkormányzatok nagy befolyással bírnak és különösen fontos szerepet játszanak a költségvetési tárgyalások során. Ezen intézmények is

bátoríthatják a nagyközönséget, hogy vegyenek részt a bírósági rendszer működésében és a büntető igazságszolgáltatási politika kidolgozásában. Szerepük fontosságát hangsúlyozza az a tény is, hogy a közbiztonság területén érvényesülő politikában bizonyos aspektusból nézve közvetlenül részt vesznek, mint például a bűnmegelőzésben.

A közhatalmi szervekkel való kommunikációnak országos és helyi szinten különösen arra kell irányulnia, hogy a döntéshozókkal jobban megértessék azokat a szükségszerűségeket és elvárásokat, amelyekre a bíróságoknak kell választ adniuk és ugyancsak a jobb felszerelés és a további dolgozókra vonatkozó kéréseik indokoltságát.

Az aktív és hatékony közönségkapcsolat politikájának megfogalmazása és megvalósítása irányítási területen különleges szakértelmet követel meg. Ahogy az igazságszolgáltatás működésének figyelemmel kíséréséhez is, hasznosnak lehet ítélni a külső tanácsadók részvételét a közönségkapcsolatok irányításában, azonban ez a megoldás soha nem mentesítheti a hivatalokat az alól, hogy saját dolgozóik körében fejlesszék tovább a szakismeretet e téren.

Eredményes lenne természetesen, ha a bírák ismernék, hogyan működik a média és a közvéleménynek az információhoz való joga és a vizsgálat titkossága korláta közötti kényes egyensúly problémája iránt érzékenyek lennének.

Ami a büntető igazságszolgáltatás külső kapcsolatainak globális stratégiája megfogalmazását illeti, a központi és a helyi vagy regionális szervek közötti felelősség-megosztást kell alkalmazni oly módon, hogy elkerüljük a párhuzamosságot és a megcélzott célcsoportokkal való kommunikációt eredményessé tegyük.

A magánvállalatok és részben az államigazgatás által alkalmazott közönségkapcsolatok legismertebb gyakorlati megnyilvánulásainak nagyobb része - mint a sajtóközlemény és sajtókonferencia, az információs hivatalok, a "nyitott kapuk" napjai, a videók, stb., az igazságszolgáltatás külső kommunikációjának igényeihez alkalmazhatók.

III.5.5. A bírósági szervezetek, a közigazgatás központi szervei és más közhatalmi intézmények közötti kommunikáció

Az igazságszolgáltatási szervek, az illetékes központi államigazgatási szervek és más közhatalmi szervek közötti kommunikáció és együttműködés nagyon fontos, különösen a költségvetési döntéseknél és a többletigények kielégítésénél.

Különösen a költségvetést illetően a probléma egyre inkább annak megindokolásában és megmagyarázásában nyilvánul meg, hogy miért nem elégségesek a rendelkezésre álló források a munkateher követelményeire válaszadásra és meggyőző módon bemutatására, hogy szervezeteik a lehető leghatékonyabb módon használják fel a rendelkezésükre álló forrásokat.

A Csoport arra a következtetésre jutott, e téren alkalmazott klasszikus pénzügyi módszerek és gyakorlatok nem mindig eredményesek és nagyon sokszor szubjektív jellegűek. Ezért gyakran nagyon hosszú és nehéz tárgyalásokat kell folytatni a pénzügyi igazgatási szervekkel. Amennyiben a költségvetés kidolgozási folyamatában a korrekt tájékoztatásra helyezük inkább a hangsúlyt, valószínű, hogy a pénzforrások sokkal tisztességesebb és eredményesebb elosztását érhetjük el.

Különösen az alábbi elveket kell figyelembe venni a tájékoztatás területén, amelyeket egyes tagállamokban már folyamatosan alkalmaznak:

- * tájékoztatás valamennyi bírósági szervezet sajátos céljairól és arról, hogy ezeket a célokat milyen mértékben teljesítették a megelőző költségvetési év során;
- * tájékoztatás a bíróságok és az ügyészségek helyzetéről a lemaradások és a munka mennyisége terén, szociális helyzetükről és a bűncselekményekről;
- * összehasonlító tájékoztatás a hasonló bírósági egységek (például hasonló hatáskörű és struktúrával rendelkező, valamint hasonló társadalmi-gazdasági zónában elhelyezkedő bíróságok) költségvetési és operatív eredményességéről;
- * tájékoztatás az előző költségvetési év folyamán a pénzeszközök felhasználásának módjáról.

E tájékoztatás előnye az, hogy a felek közötti tárgyalás során az objektivitás nagyobb teret nyer és a költségvetési döntéseket világos és meghatározott kritériumokra lehet alapítani.

A teljeskörű tájékoztatás nagyon fontos a bírák és az ügyészek kinevezése során is. E téren ha meg akarjuk győzni a kormányt, a parlamentet vagy az államfőt arról, hogy további státuszokra van szükség, akkor elengedhetetlen a kommunikációs rendszer létrehozása, amely folyamatosan biztosítja a döntéshozók számára a pontos és állandó tájékoztatást.

Végül pedig egyrészt a bíróságok és az ügyészségek közötti, másrészt pedig a központi igazgatás és/vagy az igazságügyi minisztérium közötti jól működő kommunikáció nyilvánvalóan fontos a büntető igazságszolgáltatás területén a hatékony és eredményes politika kidolgozásához és megvalósításához. Ennek a jól működő kommunikációnak a kidolgozására és fenntartására szánt idő meg fogja hozni gyümölcsét azzal, hogy az igazságszolgáltatás egészét munkája hatékonyabb és eredményesebb végzésében fogja segíteni.

III.6. Következtetések

A jelentés a büntető igazságszolgáltatáson belüli megvalósítás céljából az irányítási stratégiák és gyakorlatok meghatározását és tanulmányozását célozta meg; mindezt pedig olyan környezetben, amelyet a büntetőügyek növekedése, a közvélemény részéről a növekvő elvárások, a közvéleménynek a rendszerbe vetett bizalma csökkenése és a pénzügyi valamint egyéb források csökkenése jellemeztek.

A jelentés különösen a büntetőbíróságokra és ügyészségekre összpontosított, és azt vizsgálta, hogy a tagállamokban rendszeresen előforduló kiemelkedő nehézségeket milyen módon lehetne csökkenteni az irányítási megközelítés alkalmazásával. Ez a megközelítés lényegében a rendelkezésre álló erőforrások jobb kihasználását célozza olyan gyakorlati fogásokon keresztül, mint a célok meghatározása, a figyelői rendszer (monitoring), a teljesítmények értékelése és az információk jobb felhasználása és terjesztése.

A jelentésből kitűnik, hogy a büntető igazságszolgáltatás elveit, mint például a tisztességes eljárás elvének tiszteletben tartása, az emberi jogok és az igazságszolgáltatás függetlensége, nem szoríthatják ki a takarékosagra és eredményességre nagyobb hangsúlyt fektető irányítási elvek. Mindemellett a természetes konklúzió az, hogy a munkaterhelés, az infrastruktúra, az emberi erőforrások, az információ és a kommunikáció kihívásaival szemben az irányítási stratégiák és gyakorlatok alkalmazása nagy haszonnal fog járni, feltéve, hogy óvatosan és mértékletesen vezetik be és a büntető igazságszolgáltatás sajátos jellemzőit és helyzetét tiszteletben tartják. A büntető igazságszolgáltatás irányításáról szóló R (95) 12 számú ajánlásban valamennyi itt felsorolt témára vonatkozó ajánlást kidolgozták.

Jelentés a dekriminalizációról, Bűnügyi problémák európai bizottsága, Strasbourg, 1980.

A "hatásosság" és "hatékonyság" kifejezések meghatározását a 11. számú lábjegyzetben adjuk meg. A büntető igazságszolgáltatási rendszeren belüli kölcsönhatások, A kriminológiai kutatásokról szóló tanulmányok XXV. kötete, Strasbourg, 1987.

A büntető igazságszolgáltatás egyszerűsítése, R (87) 18 számú Ajánlás és indokolása, Strasbourg, 1988.

Lassúság a büntető igazságszolgáltatási rendszerben, A kriminológiai kutatásokról szóló tanulmányok XXVIII. kötete, Strasbourg 1991.

A "monitoring" kifejezés meghatározására lásd a 12. lábjegyzetet.

IV. Kriminálpolitika Konferencia, Strasbourg, 1990. május 9-11., A Konferencia jelentése, Strasbourg, 1991, K.E. Thurley professzor jelentése.

Groupe de spécialistes sur la gestion de la justice pénale (PC-S-EF). 1991. júliusában és októberében a következő szakértők vettek részt a két összejevetelen: B. Dejemeppe (Belgium), J. Beaume (Franciaország), Th. Feltes (Németország), D.W. Stehuis, a csoport elnöke (Hollandia), P.-H. Bolle (Svájc), J. Raine és M. Wilson (Egyesült Királyság).

A PC-EF 1992. február és 1994. december között megtartott hat összejevetelen a munkában részt vettek:

* A PC-S-EF hét régi tagja

* Kormányszakértők: I.C. Boyadjis (Ciprus), E.F. Larsen H.L. Mikkelsen és J.K. Mikkelsen (Dánia), C. Georgapoulos, A Peristeraki (Görögország), Lévai Ilona (Magyarország), E. Selvaggi, G. Sinisi

(Olaszország), R. Bieber, R. Linden, J. Schmid (Luxemburg), S. Berbu (Norvégia), M.B. Morgado (Portugália), C.A. Durak, M.T. Yücel (Törökország).

* Jogi információs szakértő konzultáns: B. Alpsten (Svédország), a Jogi információs szakértői bizottság (CJ-IJ) elnöke

* Megfigyelők: R. Koering-Joulin (AIDP), U. Leone (UNICRI), S. Carter, M. Cuniff ((SRCL), P. Zapelli (Bírák Nemzetközi Egyesülete).

* A csoport titkára: Wolfgang Rau, Európa Tanács.

E vizsgálat összegzett eredményei megjelentek egy dokumentumkötetben, amelyet kérésre a Titkárság megküld (Kriminológiai problémák Osztálya, Jogi Igazgatóság, Európa Tanács, F-67075 Strasbourg CEDEX).

A Csoport a következőképpen határozta meg a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség kulcsszavakat:

"gazdaságosság": egy adott színvonal legalacsonyabb költséggel történő elérése;

"hatékonyság": az adott munkamennyiség elvégzésének legalacsonyabb költsége ("hatékonyság a költség viszonyában") és az adott összegből elvégzett maximális munkamennyiség;

"eredményesség": a célok megvalósítása.

"Monitoring" alatt a szóban forgó téma eredményeinek rendszeres figyelését és rögzítését értjük. Az így megszerzett információkat később az elért eredmények értelmezésére és értékelésére lehet alkalmazni, továbbá esetlegesen az elért eredmények kijavítását és jobbítását célzó beavatkozások irányítására.

Az ügyészségek és a bíróságok munkaterhének csökkentését célzó különböző eljárási szabályok részletesen a büntetőeljárás egyszerűsítéséről szóló R (87) 18 számú ajánlásban található.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikke 1. pontjában foglalt egyik fontos alapelve "a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság" fogalma.

Peters & Waterman (1982), In Serch of Excellence, Harper & Row, New York.

A büntető igazságszolgáltatáson belüli és a különböző szervezetei közötti konfliktusokat a Kriminológiai kutatások XVII. Konferenciáján vizsgálták; lásd "A büntető igazságszolgáltatáson belüli kölcsönhatások", Kriminológiai kutatások, XXV. kötet, Strasbourg, 1987. Lásd még: Felts, Thomas: A késedelem okai, IX. Kriminológiai Kollokvium anyagai, Kriminológiai kutatások, XXVIII. kötet, Strasbourg, 1991.

Emberi Jogok Európai Egyezmény 6. cikk 1. pontja.

Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikk 2. pontja.

E célok között szerepel például az, hogy "az hasonló típusú ügyeket azonos módon kell kezelni", továbbá "a bíróság döntését mindig az ügy különö

s körülményeire és az elkövető személyes körülményeire kell alapítani", avagy "a büntetéskiszabás egységesítése nem vezethet a büntetések szigorításához".

Lásd az I.3.1. és I.3.2. pontokat.

Lásd a III.2.1. pontot.

Lásd a III.1. pontot.

Lásd Morgan, P.: Javaslatok a javításra, IX. Kriminológiai Kollokvium anyagai, Kriminológiai Kutatások XXVIII. kötet, Strasbourg 1991, 4.3. bekezdés.

Lásd a II.4.2.3. pont alatt.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikke; lásd még az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1982. április 29-én kelt Nyilatkozatát a véleménynyilvánítás és információs szabadságról.

Lásd a III.5.5. pont alatt.

* Recommendation No R (95) 12

Forrás: http://www.lb.hu/embjog_t/ET001295.html