

Tájékoztató az ENCJ bírói függetlenségről szóló kérdőíves felmérésének eredményeiről

I. Bevezetés

Az Igazságügyi Tanácsok Európai Hálózata (ENCJ) 2015 óta negyedszer végzett felmérést az európai bírák körében a függetlenségükről. 2022-ben 27 ország bírái vehettek részt az önkéntes és anonim felmérésben, köztük az Országos Bírói Tanács (OBT) döntése alapján 2019 után a második alkalommal a magyar bírák is. Európa-szerte összesen 15.821 bírótöltötte ki az online kérdőívet. 2022-ben Románia és Lengyelország bírái kimaradtak a felmérésből, így az eredmények „európai átlagához” ők nem járultak hozzá, azt értelemszerűen csak a résztvevők válaszai alapján lehetett kiszámítani. Olaszország és Szlovákia esetében pedig az elvárt 20 százaléknál jóval alacsonyabb volt a kitöltési arány, így az ő válaszait fenntartásokkal kezelték a felmérésről szóló jelentésben.

A felmérésről szóló, a módszertan leírását, eredményeket, grafikonokat, táblázatokat és szöveges értékelést is tartalmazó teljes jelentés angol nyelven elérhető az ENCJ honlapján (www.encj.eu) [ezen a linken](#).

II. Az ENCJ jelentésének összefoglalója, azaz a valamennyi ország kitöltései alapján tett általános megállapítások¹

1. A felmérésben részt vevő európai bírák egy 10 pontos skálán átlagosan 7,0 és 9,8 közé értékelik az országuk bírójának függetlenségét, míg személyes függetlenségüket még magasabbra értékelik: 7,5 és 9,9 közé. A függetlenség pozitív értékelésével összhangban kevés bírót számol be nem megfelelő, a bírói döntések befolyásolását célzó nyomásról.
2. Az első felmérés, azaz 2015 óta a függetlenségi index fokozatosan javul az egyes országokban leadott válaszok átlaga szerint. Általában a régebb óta ítélkező bírák szerint is javult a függetlenségük hosszabb időtávlatban is.
3. Ez nem jelenti azt, hogy az összes bírói kar függetlensége javult volna, különösen Közép-Európában fordult elő eltérő minta. Az utóbbi időben Szlovákia és Montenegró függetlensége romlott, hosszabb időtávlatban pedig – a régebben kinevezett bírák erre vonatkozó válaszai alapján – Magyarország, Litvánia és Szlovákia bírójának függetlensége is. (Mivel Szlovákiában a válaszadási arány igen alacsony volt, ezt az adatot esetükben fenntartással kell kezelni.)
4. A bírák országonként átlagosan 2,7 és 9,6 közé értékelik az igazságszolgáltatási tanácsok függetlenségét. Spanyolország, Bulgária és Szlovákia tanácsai nagyon alacsony pontszámot kapnak. A tanács megléte nem elegendő az igazságszolgáltatás egészének függetlenségéhez. Ez nagyban függ például a tanács tagjainak kinevezésére vonatkozó rendelkezésektől is.
5. A korrupció több ország igazságszolgáltatásában is probléma, és a válaszadók szerint nem is mindenhol tesznek eleget az igazságszolgáltatási kötelezettségszegések és a korrupció elleni küzdelemben.

¹ Ez a pont az ENCJ jelentés 3. és 4. oldalán található összefoglaló magyar fordítása.

6. Sok igazságszolgáltatásban a bírák kritikusak a bírák kinevezésével és előmenetelével kapcsolatban. A válaszadók véleménye szerint a Legfelsőbb Bíróságra történő kinevezés továbbra is problematikus számos országban.
7. A legtöbb igazságszolgáltatásban a bírák az ügyek szintjén helytelen nyomást éreznek a (közösségi) média részéről. Sokan közülük úgy érzik, hogy ezen felületeken a függetlenségüket nem tartják tiszteletben.
8. Az összesített eredmények szerint a bírósági vezetés, beleértve a bírósági elnököket, általában nem próbálja befolyásolni a bírósági határozatok tartalmát. Egyes európai bírák azonban azt tapasztalják, hogy a bírósági vezetés kifogásolható módon gyakorol nyomást az időszerűsége vonatkozó előírások betartására, és több bíró tapasztal nyomást az ügyteher-feldolgozási célok miatt is. A munkateher és az emberi erőforrások több országban jelentenek problémát.
9. Az igazságszolgáltatásnak a többi államhatalmi ággal való együttműködése számos igazságszolgáltatásban problémákkal telített. A felmérés több országban világít rá néhány ilyen problémára: (1) a kormány érdekeivel ellentétes bírói határozatok kormány általi végrehajtása gyakorta nem megfelelő, (2) a bírói függetlenség tiszteletben tartása a kormány és a parlament részéről sok országban komoly probléma a válaszadók szerint, (3) a kormányzat által biztosított források szűkössége befolyásolja a függetlenséget.

Az európai bírák többsége tehát pozitívan nyilatkozik a függetlenségéről, de továbbra is azonosítanak olyan problémákat, amelyek negatívan befolyásolják ezt. Ezek egy része eseti jellegű, mások rendszerszintűek, mint pl. a kinevezések (előmenetel) kérdése. A felmérés betekintést nyújt az igazságszolgáltatás nemzeti szintű működésébe. Az igazságszolgáltatási tanácsok és más irányító testületek feladata az eredmények elemzése, és hogy foglalkozzanak a válaszadók által felvetett problémákkal. Míg a tanácsok a jogalkotás javítása és a megfelelő források biztosítása tekintetében a többi államhatalmi ágtól függnek, addig a bírói karok és különösen a tanácsok sok kérdést önállóan is meg tudnak oldani.

Az ENCJ ösztönzi a tanácsokat, hogy kezdeményezzék a pozitív változás folyamatát. A felmérés eredményei hangsúlyozzák az összehangolt erőfeszítések fontosságát a változás elindítása érdekében. A felmérésben felvetett problémák többsége nem új keletű, megoldásuk magasabb prioritást igényel. Emellett törekedni kell vagy folytatni kell a párbeszédet a többi államhatalmi ággal és a médiával is, hogy jobban megértsék a bírói függetlenségnek a társadalmi és gazdasági jelentőségét. A felmérés adatállománya kérésre elérhető.

III. Megállapítások a magyar kitöltők száma és válaszai alapján

Magyarországról 788 kitöltést regisztráltak az online kérdőívre, amelyet anonimán és nyomon követés nélkül lehetett magyar nyelven megválaszolni az OBH által a bírák között terjesztett link ismeretében. Ez a 2021. év végi összesített ítélkező bírói létszám (2710)² 29 százaléka, tehát jóval magasabb arány a 2019-es 15 százalékhoz képest, és bőven meghaladja az ENCJ által minimumként elvárt arányt (20 százalék) is.

² Az OBH által rendelkezésre bocsátott adat, mely tartalmazza a bíróságokon és Kúrián dolgozó bírák számát az OBH-ba beosztott bírák kivételével, akik közül az elmúlt időszakban ítélkező tevékenységet nem folytató bírák egyébként sem tölthették ki a kérdőívet.

A kitöltők számát tekintve Magyarországról a hatodik legtöbb kitöltés érkezett egész Európából, ami a kitöltőknek a bírói létszámhoz viszonyított arányát tekintve épp a középmezőny közepét jelentette. A magyarországi válaszadók több mint 60 százaléka nő volt, a bírói tapasztalat hosszát illetően a magyar kitöltők negyede 25 év fölötti bírói tapasztalattal rendelkezett, a többi csoport létszáma 5 évenkénti bontásban egymáshoz képest nagyjából azonos volt. A magyar kitöltők 70 százaléka elsőfokú ügyszakban dolgozik, a többiek fellebbvitelben, és három százalék a Kúrián. A válaszadók több mint fele polgári, csaknem 40 százaléka büntető ügyszakos, 8 százalékuk közigazgatási ügyeket tárgyal. A magyar kitöltők 46 százaléka tagja bírói egyesületnek.

1. Függetlenség

A magyar válaszadók az országuk bírójának függetlenségét 8,1-re, saját függetlenségüket 9,1-ra értékelték, előbbi szám némileg alacsonyabb az európai átlagnál (8,5), az utóbbi érték az európai átlaggal teljesen azonos.

Az európai bírák a bírói tanácsuk függetlenségét az egyes bírák vagy saját maguk függetlenségénél alacsonyabbra taksálták, de ez az érték is átlagosan pozitív (6,9), az OBT függetlenségét a magyar válaszadók ennél valamivel magasabbra értékelték (7,1). A magyar válaszadók 39 százaléka vélte ugyanakkor úgy, hogy az OBT nem rendelkezik megfelelő eszközökkel és eljárásokkal a bírói függetlenség hatékony védelmére, csupán a kitöltők 35 százaléka nyilatkozott erről pozitívan, a többi válaszadó bizonytalan volt a téma megítélésében. Megjegyzendő, hogy a negatív válaszok aránya erre a kérdésre csak Olaszországban, Szlovákiában és Spanyolországban volt ennyire magas, az európai átlag csupán 23 százalék volt.

Általánosságban elmondható, hogy az egyes országok válaszadói – néhány ország bírójának kivételével – a korábbi kérdőívekhez képest a függetlenséget „pontozó” két kérdésre idén magasabb számot adtak meg, azon országoknál pedig, ahol már 2015 óta részt vesznek a kérdőívben, ez a növekedés általában folyamatos. Ez a tendencia a kérdőívben másodszor résztvevő magyar igazságszolgáltatás válaszaiban is megjelenik, az országra jellemző függetlenségi érték (8,5) és a saját függetlenségre adott szám (9,0) is magasabb a három évvel ezelőttnél (7,6 és 8,5). (Megjegyzendő, hogy a 2019. évi kérdőív kitöltése arra az időszakra esett, amikor az OBT vizsgálati jelentésben törvényességi alapon kritizálta a bírói és bírósági vezetői pályázatok eredménytelenné nyilvánításának gyakorlatát, valamint amikor a bírói tanács több tagját is belső és külső támadások érték a bírói öngazgatásban betöltött szerepük miatt, a lemondott OBT tagok nagy száma miatt kiírt póttagválasztó küldöttgyűlést pedig kudarcba fullasztották.)

Míg tehát rövidtávon pozitív a magyar válaszokból kiolvasható tendencia, évtizedes távlatban már egyértelműen negatív. A kérdőív ugyanis külön kérdést tartalmazott arra nézve is, hogy a kitöltők függetlensége nőtt vagy csökkent-e, amióta bíróként dolgoznak. E tekintetben Európa-szerte átlagosan inkább pozitív eredmények jöttek ki. Az ENCJ jelentése külön kiemeli azonban, hogy az átlagos trenddel szemben Magyarország és Szlovákia bírái inkább a függetlenségük csökkenéséről számolnak be bírói karrierjük egész idejét tekintve. Az adatokból az olvasható ki, hogy a kérdőívet kitöltő magyar bírák esetében már a 11 évnél hosszabb bírói

tapasztalattal rendelkezőknél is negatív a mérleg, amely a bírói évek növekedésével egyre tovább tolódik a negatív irányba, és csak az 5 évnél kevesebb ideje bíraskodók véleménye szerint mutat javuló képet.

2. Ítéletek végrehajtása

Külön kérdések vonatkoztak az ítéletek végrehajtására, hiszen ha a bírói döntések nem érvényesülnek, akkor a függetlenségnek sincs meg a gyakorlati hasznossága. A magyar válaszadók 45 százaléka gondolja úgy, hogy a kormány a neki nem tetsző ítéleteket is végrehajtotta az elmúlt három évben, ez némiképp alacsonyabb az európai átlagnál (51 százalék), megjegyezve, hogy az egyes országokban ez különösen nagy szórást mutatott (18-tól 83 százalékgig).

3. Nyomásgyakorlás, befolyásolás, korrupció

Konkrét ügyben való meg nem engedett nyomásgyakorlást a magyar bírók 93 százaléka egyáltalán nem tapasztalt az elmúlt három évben, 2-2 százalék jelzett nagyon ritka vagy esetenkénti előfordulást, illetve nagyjából ugyanennyien nem tudtak érdemi választ adni. Az ezen kérdésre adott válaszok nagyjából megfelelnek az európai átlagnak.

A bírósági korrupció 15 százaléknyi válaszadó szerint létező jelenség lehetett az elmúlt három évben, 60 százalék nem gondolja, hogy van ilyen jelenség, a többi magyar kitöltő nem tudott választ adni. Míg ezek a válaszok csak kevéssel mutattak kedvezőtlenebb képet az európai átlagnál (10 százalék), az ügyelosztási rendtől az ügy kimenetelének befolyásolása érdekében való eltérésre már csaknem 20 százaléknyi magyar válaszoló vélte úgy, hogy ez létező jelenség, ami a harmadik legmagasabb adat volt a 27 résztvevő ország között, az európai átlag csupán 7 százalék.

Ugyancsak kiemelkedő, hogy a második legmagasabb adatot mutatta az azon kérdésre adott válasz, hogy keresetindítással vagy ezzel való fenyegetéssel próbáltak nyomást gyakorolni a bírákra. A fegyelmi eljárással való fenyegetés ellenben a magyar válaszadók szerint az egyébként is alacsony európai átlag (3 százalék) alatt alakult. A bírósági vezetők részéről érkező nyomás az ügyek befolyásolására nagyjából az európai átlagnak felelt meg a magyar válaszadók szerint is (2-3 százalék). Az időszerűség tartására vonatkozó vezetői nyomásgyakorlás ennél magasabb volt mindenhol (átlag: 10 százalék, magyar válaszok: 12 százalék).

Ezeknél jóval veszélyeztetőbbnek ítélték a válaszadók Európa-szerte a média nyomásgyakorlását a döntéshozatalra. Az átlagos 19 százalékhoz képest a magyar válaszadók 27 százaléka jelzett ilyet, de ennél nyolc ország adatai is kedvezőtlenebbek voltak. Ennél alacsonyabb arányban jeleztek befolyásolást a közösségi média részéről (átlag 11 százalék, magyar válaszadók 17 százalék).

Az etikai szabályoknak való megfelelésre és a bíróhoz méltatlan magatartásoknak az igazságszolgáltatáson belüli kezelésére vonatkozóan a magyar válaszok az európai átlagtól érdemben nem tértek el.

4. Bírák kinevezése, előmenetel

A kezdőbírók kinevezését illetően az európai átlag 16 százaléka gondolja úgy, hogy az nem kizárólag a képességek és tapasztalat alapján történt az elmúlt három évben, míg ezt a magyar válaszadók 42 százaléka látta így, ami Európa-szerte a legkedvezőtlenebb arány volt erre a kérdésre.

A Kúria (legfelsőbb bíróság, semmitőszék) bíráinak kinevezését illetően a spanyol válaszok (65 százalék) után a magyar bírák (52 százalék) látták a legnagyobb arányban fennállni ezt a problémát, azaz azt, hogy a kiválasztás nem kizárólag a képességek és szakmai tapasztalatok alapján történik. Mivel az európai átlag itt is csupán 20 százalék, a magyar kitöltőknek ennél két és félszer nagyobb része számolt be kedvezőtlen benyomásáról.

A más bíróságokra való előlemeretel megítélése ismét a magyar válaszadók szerint a legrosszabb: az európai 20 százalékos átlaggal szemben 44 százalék vélte úgy, hogy ez sem kizárólag a képességek és a szakmai tapasztalat függvénye volt az elmúlt három évben.

A bírák kinevezése és előmenetele tekintetében feltett három kérdés esetében tehát 24-32 százalékponttal kedvezőtlenebb volt a magyar bírák tapasztalata az európai átlagnál.

5. A munkavégzés körülményei

A fizetésnek, nyugdíjkorhatárnak és nyugdíjnak az elmúlt három évben történt változásáról csupán a magyar bírák 9 százaléka jelezte, hogy negatívan befolyásolta a függetlenségét, ami az európai átlagnál (17 százalék) alacsonyabb arány.

Az ügyteher változásának hasonló szerepére adott magyar válaszok (18 százalék) már közelítették az európai átlagot (21 százalék), ugyanez igaz a digitalizáció szerepére is (14, illetve 15 százalék).

A munkahelyi viselkedés, szexuális zaklatás és diszkrimináció mint függetlenséget negatívan befolyásoló tényezők tekintetében a magyar adat 11 százalék volt az átlagos 7 százalékhoz képest.

6. A bírói függetlenség tiszteletben tartásának érzülete

A magyar válaszadók 15 százaléka szerint az OBT nem tartotta tiszteletben a bírói függetlenségüket, mely az átlagos 8 százaléknál csaknem kétszer magasabb arány. (Ez igen figyelemre méltó adat az OBT igen gyenge, jórészt csupán felügyeleti jellegű hatásköréhez képest.)

A bírósági vezetők és elnökök esetében a 14 százalék nyilatkozott hasonlóan kedvezőtlenül a magyar válaszadók közül, ez is duplája az európai átlagnak. A Magyar Bírói Egyesület esetében is hasonló arányban (13 százalék) érzékelték a magyar bírák a függetlenségük tiszteletben nem tartását, ami már négyszerese az európai átlagnak.

A magyar válaszadók 12 százaléka a Kúriáról is úgy gondolta, hogy nem tartotta tiszteletben a függetlenségét az elmúlt három évben, az európai átlag csupán 3 százalék a legfelsőbb bíróságok tekintetében.

A legkirívóbb magyar válaszok az Alkotmánybíróság tekintetében érkeztek: 14 százalék érezte a függetlensége be nem tartását a részükről, szemben az európai 3 százalékkal (ahol van hasonló intézmény). Ebben kimagaslók voltak a magyar adatok, 6 százalék fölé sem került egyetlen másik ország sem.

Az ügyfelek és az ügyvédek tekintetében adott hasonló magyar válaszok nagyjából megfelelték az európai átlagnak (10 százalék), akárcsak az ügyészek esetében (5 százalék).

A kormányokról már mindenütt magasabb arányban gondolták azt, hogy nem tartották tiszteletben a bírói függetlenséget: az európai arány 25 százalék, a magyar válaszadóknak pedig 38 százaléka gondolta így. A parlament tekintetében is ehhez közelítő arányú negatív válaszok születtek, a média esetében ennél még kedvezőtlenebb a benyomás: a magyar válaszadók 48 százaléka szerint nem tartották tiszteletben a bírói függetlenséget, az európai átlag itt csak 28 százalék. A közösségi média esetében ennél néhány százalékponttal kedvezőbb adatok születtek.

7. Összegzés

A magyar bírák által megadott válaszok a következő témákban tértek el jelentősebben az európai átlagtól:

- A felmérés alapján Európában megfigyelhető átlagos trenddel szemben a 11 évnél régebben kinevezett magyar bírák összesített véleménye szerint inkább romlott, mint javult a függetlenségük a bírói pályafutásuk során.
- Az ügyelosztási rendtől az ügy kimenetelének befolyásolása érdekében való eltérést az európai átlagnál 13 százalékponttal több, összesen mintegy minden ötödik magyar bíró észlelte, ami a harmadik legmagasabb adat volt a 27 résztvevő ország között.
- A közösségi média és a média nyomásgyakorlása a bírósági döntéshozatalra a magyar válaszadók szerint 6, illetve 8 százalékponttal jellemzőbb, mint Európa-szerte.
- A bírák kinevezése és előmenetele tekintetében feltett három kérdés esetében 24-32 százalékponttal kedvezőtlenebb volt a magyar bírák tapasztalata az európai átlagnál: a Kúriára való bírói kinevezésekről a magyar bírák több mint fele gondolta, hogy nem csupán a képességek és szakmai tapasztalat alapján történik (ez a második legkedvezőtlenebb európai adat), míg a kezdőbírók kinevezése és a bírói előmenetel tekintetében a legkedvezőtlenebb válaszokat a magyar kitöltők adták egész Európában.
- A fizetésnek, nyugdíjkorhatárnak és nyugdíjnak az elmúlt három évben történt változásáról a magyar válaszadók az európai átlagnál 8 százalékponttal kevesebben gondolták, hogy negatív hatással volt a bírói függetlenségre.
- Az európai átlaghoz képest 16 százalékponttal többen gondolták úgy, hogy az ország bírói tanácsa (jelen esetben az OBT) nem rendelkezik megfelelő eszközökkel a bírói függetlenség biztosításához, ez két országgal megosztva a második legrosszabb adat volt Európa-szerte.

- A magyar válaszadók 15 százaléka érezte úgy, hogy az OBT nem tartotta tiszteletben a bírói függetlenségüket, mely az európai átlagnál 7 százalékponttal több. A függetlenség tiszteletben tartásával kapcsolatos érzületre a bírósági vezetők és elnökök esetében a 14 százalékpont, a Magyar Bírói Egyesület és a Kúria esetében 9 százalékpont, az Alkotmánybíróság tekintetében 11 százalékpont, a kormány esetében 13 százalékpont, a médianál pedig 20 százalékpont az eltérés az európai átlaghoz képest – mind negatív irányban. A kormánytól a magyar válaszadók 38, a médiáról pedig 48 százalékának volt az az érzülete, hogy nem tartották tiszteletben a bírói függetlenségüket, amely önmagában szemlélve is igen magas arány.

E helyütt kell megjegyezni, hogy az Országos Bírói Hivatal (OBH) tevékenységére, jogköreire és a bírósági függetlenségre gyakorolt hatására a kérdőív nem tartalmazott kérdést, hiszen ez egy kizárólag a magyar bírósági igazgatási modellben megtalálható intézmény, a kérdőívben pedig minden nyelven ugyanazon kérdések szerepeltek, országspecifikus felvetések nem.

A tájékoztatót készítette: dr. Matusik Tamás