



Az ENCJ által készített kérdőíves felmérés kiértékelése 2019. október 2.

Az angol nyelvű kiértékelés az ENCJ „Ítékezés függetlensége, elszámoltathatósága és minősége” projekt 2018-2019 éves jelentésének részeként olvasható, ami [innen tölthető le](#). Az elemzés a dokumentum 27. oldalától kezdődik. Az ábrák számozása az eredeti angol nyelvű jelentés ábráinak számozását követi.

1. Általános megállapítások:

Az Igazságügyi Tanácsok Európai Hálózata (ENCJ) 2019-ben harmadik alkalommal készített nemzetközi felmérést a bírói függetlenségről az európai bírák és ügyvédek körében, amelyben elsősorban az elmúlt két év változásaira fókuszált. Az Országos Bírói Tanács korábban nem vett részt a felmérésben, azonban most először magyar bírák is kitölthették a kérdőívet. A felmérésben való részvételről az OBT a 5/2019. (II.06.) OBT határozatában döntött. A bírák részére az OBT tagjai elektronikus levélben küldték el a kitöltési tájékoztatót, valamint a kitöltéshez szükséges linket.

A kérdőívet 25 országból összesen 11 335 bíró és 21 országból összesen 4 250 ügyvéd töltötte ki. A kérdőív előkészítése során úgy határozták meg, hogy akkor tekintik relevánsnak a mérést, ha a bírói kar legalább 15%-a kitöltötte a kérdőívet. A magyar bírák közül 429 fő (15% feletti arány), míg a magyar ügyvédek közül több mint 300 fő vett részt az önkéntes és anonim felmérésben.

A kérdéseket szakértőkből és a nemzeti tanácsok delegáltjaiból álló munkacsoport állította össze, ők határozták meg előzetesen a módszereket és értékelték ki az eredményeket. Az ENCJ felmérése így a vizsgált tagállamoktól független, megbízható, éppen emiatt – hasonlóan az Európai Bizottság igazságügyi eredménytáblájához és az Európai Tanács által készített CEPEJ jelentésekhez – eredményeit a döntéshozók nyomatékos súllyal veszik figyelembe.

Az Igazságügyi Tanácsok Európai Hálózata által összeállított kérdőívet a szervezet tagjai fordították le nemzeti nyelvre, majd a résztvevők a link birtokában online, névtelenül tölthették ki azokat. A válaszok – Magyarországgal együtt – összesen 25 országból érkeztek (az Egyesült Királyság különböző jogrendszerű területeit külön értékelték a kérdőív, ezért a grafikonokon a válaszok is külön szerepelnek). A válaszadó országok: Ausztria, Belgium, Bosznia és Hercegovina, Bulgária, Csehország, Dánia, Egyesült Királyság (Anglia és Wales, Észak-Írország és Skócia), Finnország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lettország, Litvánia, Montenegró, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország, Szlovákia, Szlovénia.

Fontos előre bocsátani, hogy minden ország bírói ugyanazt a kérdéssort töltötték ki, noha a bírósági rendszerek és az egyes szereplők (pl. legfőbb bírói tanács, igazságügyi miniszter, bírósági vezetők) feladat- és jogkörei tagállamonként nagy mértékben eltérőek. Éppen ezért nem volt olyan kérdés, amely az Országos Bírósági Hivatal elnökének ítélezés függetlenségére gyakorolt hatását vizsgálta volna, minthogy ez kizárólag Magyarországon létező pozíció, ilyenhez még csak hasonló sincs más országokban.

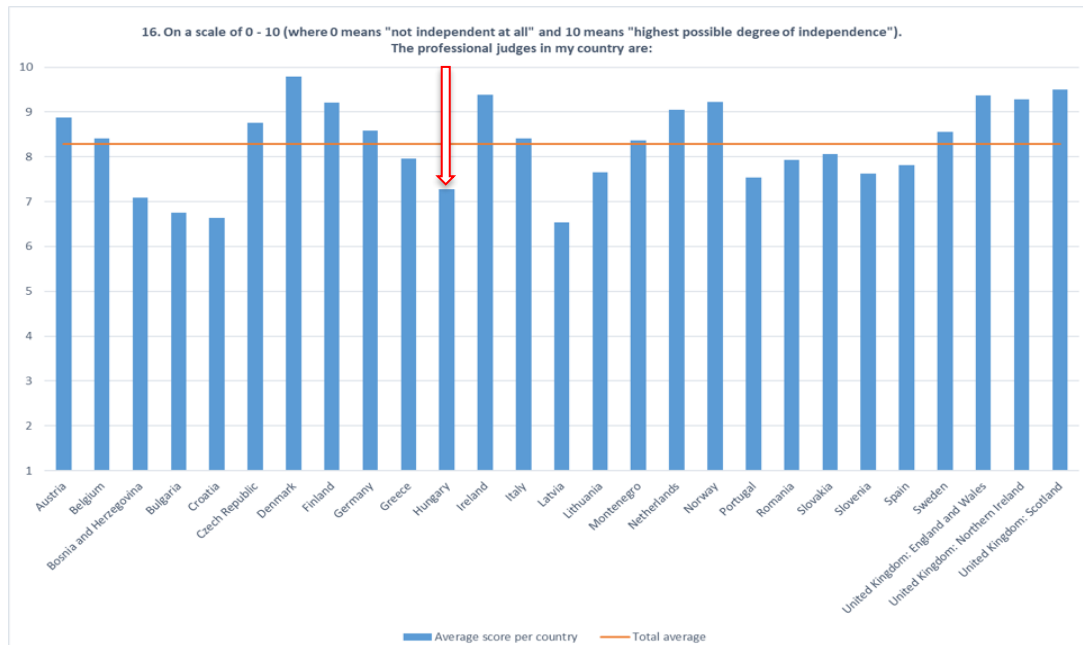
A válaszadók számával Magyarország abszolút a középmezőny elején foglal helyet (Németország és Olaszország kivételével minden országból és területről 29 és 647 közötti válasz érkezett). A férfi-női kitöltők aránya Magyarországról 40-60%. Csaknem egyenlő arányban (11 és 17 % között) töltötték ki a kérdőívet az 1-5, 6-10, 11-15, 16-20 és 21-25 éves gyakorlattal rendelkező bírók. A relatív többség (29%) a 25 évnél nagyobb tapasztalattal rendelkező kitöltőké. Mint minden vizsgált országban, a kitöltők nagy többsége Magyarországon is az elsőfokú bíróságon ítélezik (72%), fellebbviteli bíróságon 29%, míg a Kúriáról a válaszok 1,63%-a érkezett (ami 7 kitöltőt jelent). A kitöltők 51%-a polgári, gazdasági, munkaügyi, 43%-a büntető, míg 6%-a közigazgatási ügyszakos bíró volt.

Az ügyvédeknek címzett kérdőívet az ENCJ és a Council of Bars and Law Societies (CCBE) közösen készítette el. Az ügyvédeknek szóló kérdőívet több mint 300 magyar ügyvéd töltötte ki, ami a negyedik legmagasabb érték, ezért – és a jelentés külön is hangsúlyozza – a magyar eredmény jóval megbízhatóbb a többinél. Magyarországgal együtt összesen 21 országból érkeztek ügyvédektől válaszok. A válaszadó országok: Belgium, Ciprus, Csehország, Egyesült Királyság, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország, Szlovákia, Szlovénia.

2. Bírák által adott válaszok

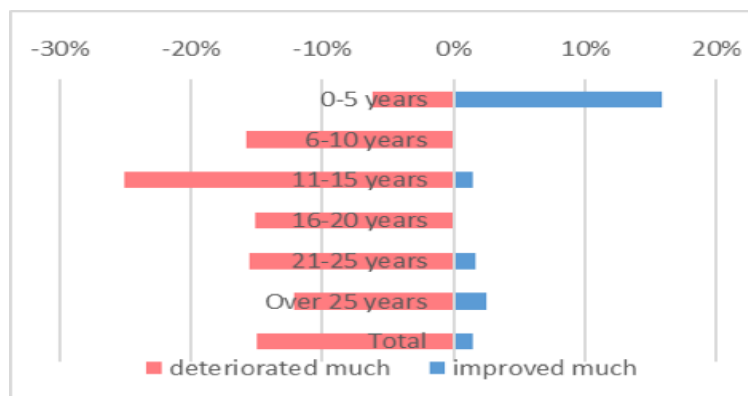
2.1. A bírói függetlenség általános megítélése

Az ENCJ kiértékelése szerint a magyar bírák a magyar bíróságok függetlenségét általánosságban az átlagosnál kevésbé kedvező értékelték, a 10-es skálán 7 körüli értékkel Magyarország a vizsgált 25 országból az ötödik legalacsonyabb értéket adta (7. ábra). Saját személyes függetlenségüket a magyar kitöltők magasabbra, az európai átlagnak megfelelően értékelték (8. ábra).



7. ábra: A bírák függetlensége általánosságban, ahol 0 az egyáltalán nem független, 10 a teljes mértékben független; a barna vonal az összes válasz átlagát mutatja.

Magyarország idén vett részt először a felmérésben, így időbeli trendeket az összesített adatokból nem lehetett kiolvasni. Az ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a magyar bírók 15%-a úgy nyilatkozott, hogy bírói függetlenség állapota Magyarországon „sokat romlott” a szolgálati ideje alatt, miközben azok aránya, akik szerint ez pályája alatt „sokat javult” a 2%-ot sem éri el. Érdekes, hogy kor szerinti bontásban egyedül a 0-5 éves bírói tapasztalattal rendelkező kezdő bírók körében vannak többen azok a válaszadók, akik szerint a bírói függetlenség „sokat javult” azokhoz képest, akik szerint „sokat romlott”. A bíróként eltöltött évek száma szerinti összes többi csoportba tartozó bírók inkább a bírói függetlenség romlását érzékelik. Hasonló jelenség Magyarországon kívül egyedül Portugáliában volt megfigyelhető, az összes többi vizsgált ország bírái kiegyensúlyozottabb válaszokat adtak (10. ábra és a jelentéshez csatolt 1. melléklet).



10. ábra: Azon kitöltők aránya a magyar bírók között – szolgálati idő szerinti bontásban – akik a függetlenség jelentős csökkenését (piros) vagy jelentős javulását (kék) tapasztalták az elmúlt két évben.¹

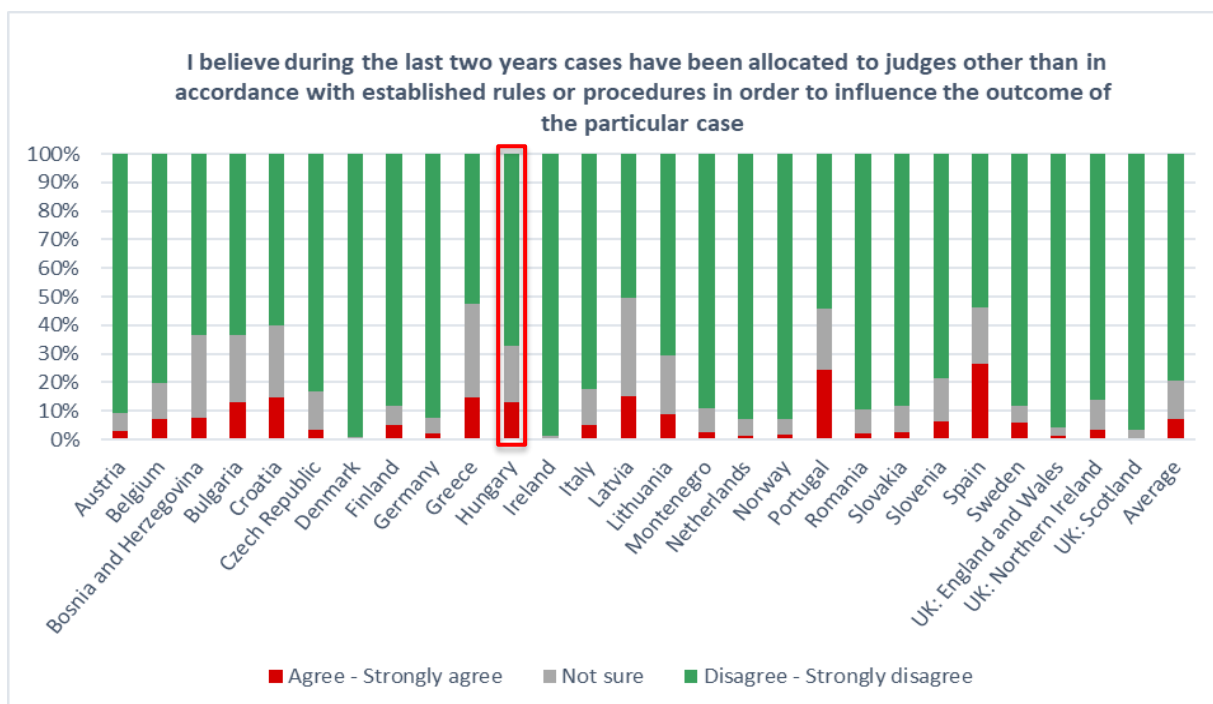
¹ A piros szín a függetlenség jelentős romlását, a kék szín a jelentős javulását értékelő bírákat mutatja szolgálati idő szerinti felosztásban (0-5 év, 6-10 év, 11-15 év, 16-20 év, 21-25 év, 25 év felett és összességében)

2.2. Konkrét ügyek befolyásolása

Összességében megnyugtató, hogy a válaszadó magyar bírák túlnyomó többsége az elmúlt két évben egyáltalán nem tapasztalt olyat, hogy nyomást akartak rá gyakorolni annak érdekében, hogy egy adott ügyben meghatározott irányú döntést hozzon. Figyelemre méltó azonban, hogy ennek ellenére a bírósági vezetők irányából viszonylag nagy számban jeleztek konkrét ügyre vonatkozó nyomásgyakorlást az elmúlt két éves időszakban. Az értékelt 25 országból csak három további – horvát, lett és litván bírák – mutatott ennél magasabb arányt.

Jelentős számban kifogásolták a válaszadó bírók a média negatív hatását, az ügyelosztás és a más bírói fórumok által kidolgozott iránymutatások kedvezőtlen befolyásolását az ítélezés függetlenségére. A magyar bírák több mint 30%-a tudott olyan esetről, amikor az elmúlt két évben a sajtó, a televízió vagy a rádió nem megengedett módon befolyásolt bírói döntéseket (14. ábra). Mindeközben a közösségi médiára ugyanez az arány csupán 15% körüli (15. ábra). Ezek az értékek az európai középmezőnybe tartoznak. A fegyelmi eljárások megindítása, illetve az ezzel való fenyegetés a válaszadó magyar bírák szerint nem jelent lényeges függetlenségi kockázatot (16. ábra), viszont az ügyelosztás rendjét a magyar bírák kifejezetten problémásnak találták.

A magyar válaszadók 12%-a szerint az elmúlt két évben előfordult olyan, hogy bírósági ügyeket a bevett szabályokkal össze nem egyeztethető módon, annak érdekében osztották ki, hogy ezzel az ügy kimenetelét befolyásolják (17. ábra). Az ENCJ jelentése is kiemeli, hogy a magyar érték a magasak közé tartozik.

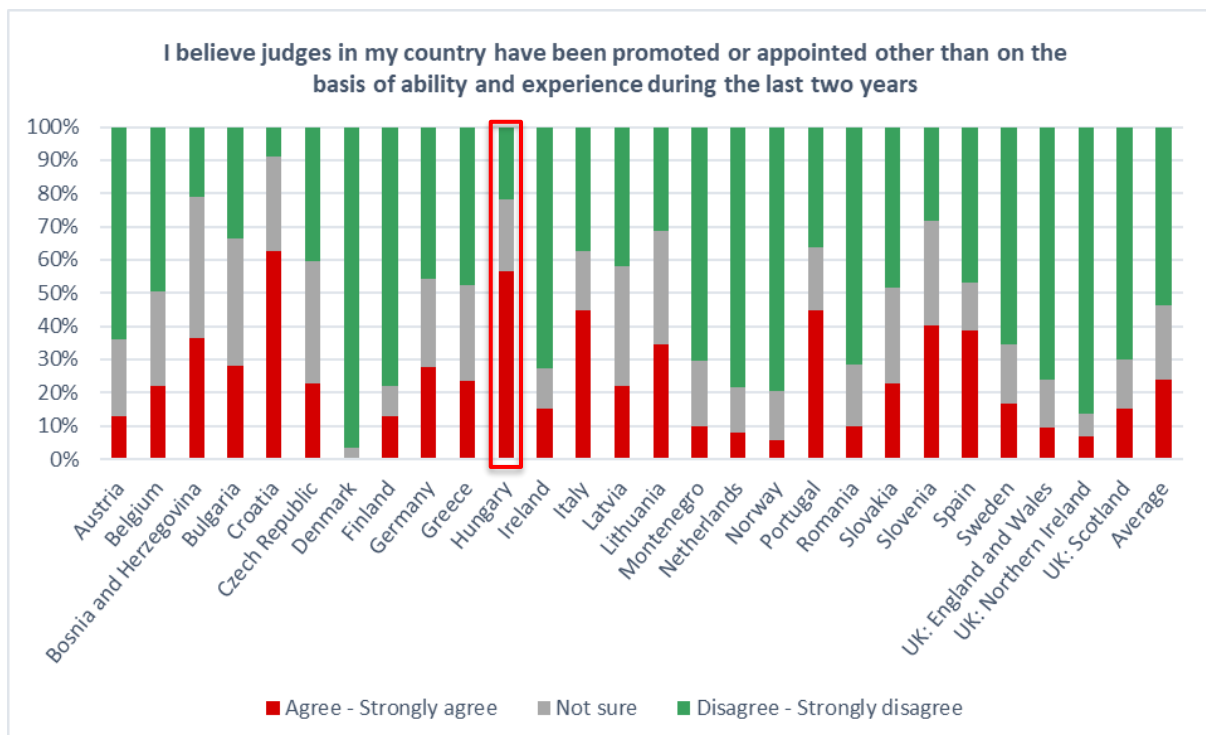


17. ábra: Úgy vélem, hogy az elmúlt két évben az előzetesen rögzített ügyelosztási módszerekkel és szabályok ellentétben úgy osztottak ki ügyeket bírákra, hogy ezzel az ügy kimenetelét befolyásolják (piros szín az állítással egyetértők, zöld szín az egyet nem értők aránya)

A kérdőív vizsgálta a különféle iránymutatásoknak² a bírói függetlenség megítélésére gyakorolt hatását. A jelentés megállapítása szerint általánosságban Kelet-Európában, valamint Angliában és Walesben jelezte sok bírót, hogy az elmúlt két évben előfordult, hogy szakmai meggyőződése ellenére kellett követnie valamilyen mások által kidolgozott iránymutatást. A magyar válaszadó bírák körében 20% jelezte, hogy ilyen előfordult, ami holtversenyben a harmadik legmagasabb érték a vizsgált országok között (20. ábra).

2.3. Bírák kinevezése és előmenetele

A magyar bírák láthatóan komoly problémákat látnak a bírói kinevezések és a bírói előmenetel területén, amivel a kérdőív eredménye is alátámasztja azokat a visszasságokat, amit hazai és nemzetközi fórumok is megállapítottak ezen a téren. A magyar válaszadók körében rendkívül magas (49%) azoknak az aránya, akik szerint az elmúlt két évben az első bírói kinevezés során a jelentkezők képességein és tapasztalatán kívül más szempontok is szerepet játszottak (21. ábra). A bírónak magasabb bírósági szintre történő „előléptetése” kapcsán a válaszadók több mint fele negatív véleményt nyilvánított (23. ábra). A magyar válaszadók szerint a legmagasabb bírói fórumra való kinevezés kapcsán ugyancsak aggasztó a helyzet: a válaszadók 53%-a jelezte, hogy a törvényes szempontokon kívül más is szerepet játszhat a kúriai álláspályázatok elnyerésében (22. ábra)³.



23. ábra: Úgy vélem, hogy a bírák előmenetele során az elmúlt két évben a jelentkezők képességein és tapasztalatán kívül más szempontok is szerepet játszottak (piros szín az állítással egyetértők, zöld színnel az állítással egyet nem értők aránya)

² Magyarországon ilyennek tekinthető például a Kúria jogegységi határozatai és az OBH elnöki utasítások.

³ Ez a negatív vélekedés egyébként megjelenik Európa más országainak legfelsőbb bírósági álláspályázatainál is.

Aggodalomra ad okot, hogy a magyar válaszadók értékei mindhárom vizsgálati szempont esetében a legrosszabbak között voltak. Ebből is látható, hogy ez az egyik olyan kritikus terület, ahol a jövőben mindenképp igazgatási és jogalkotói beavatkozásra van szükség a jogszerűség, átláthatóság és kiszámíthatóság érvényre juttatása érdekében.

2.4. A munkavégzés körülményei, a bírói illetmény és nyugdíj

A kérdőív vizsgálta a bírói munkavégzés körülményeit, ideértve az illetmény és a nyugdíj függetlenségre gyakorolt hatását. A magyar válaszadók 40%-a szerint az illetmény kérdése az utóbbi időben befolyásolta a függetlenségét, ami a vizsgált országok közül a negyedik legmagasabb érték (24. ábra). A nyugdíjra vonatkozó szabályok a válaszadó magyar bírák 30%-a szerint kihatott a függetlenségére (25. ábra). A nyugdíjkorhatár (bírói felső korhatár) változásának függetlenséget befolyásoló hatására feltett kérdésre adott 30% körüli megerősítő válasz holtversenyben a legmagasabb a vizsgált országok között (26. ábra).

Az ügyteher (27. ábra) és a munkaeszközökben beállt változás a válaszadó magyar bírák 25-30%-a szerint befolyásolta a függetlenségüket, ami a középmezőnybe tartozik. Részben nemzetközi kritikákat is visszaigazol, hogy a bírácoknak másik bíróságra vagy másik ügyszakba való kirendelése körében a magyar válaszadók körülbelül 10%-a ítélte meg úgy, hogy ez negatívan befolyásolta a függetlenségüket, ami a vizsgált országok között a legmagasabb arány volt (29. ábra).

2.5. Ítéletek végrehajtása, bíróságok integritása

A magyar válaszadó bírák körülbelül 35%-a szerint az elmúlt két évben nem volt problémamentes a kormányzat érdekében szembemenő ítéletek végrehajtása, ami a vizsgált országok között a harmadik legmagasabb arány volt (30. ábra). E tekintetben a legrosszabb a helyzet az olasz bírák megítélése szerint, ahol a bírák több mint fele problémásnak látta a kormányzati érdekekkel szembeni ítéletek végrehajtását.

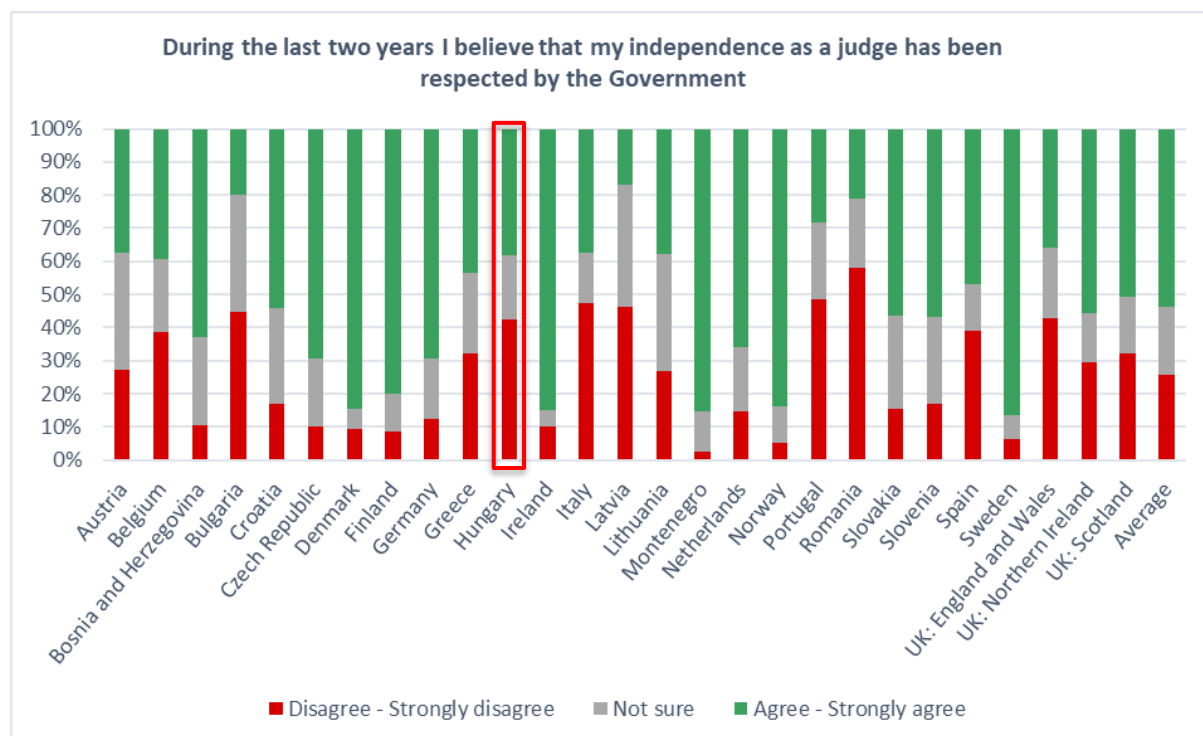
A magyar válaszadók szerint a magyar bírák általában tiszteletben tartják az etikai szabályokat (31. ábra) és a bírói korrupció kezelésében sem látnak súlyos problémákat (33. ábra). A bírói szabályszegések kezelése tekintetében azonban a válaszadók több mint 10%-a jelzett problémát, bár ezzel a középmezőnyben tudhatjuk magunkat (32. ábra).

2.6. A bírói függetlenség tiszteletben tartása más szereplők által

A bírói függetlenség más szereplők általi tiszteletben tartásával kapcsolatban a legnagyobb problémát egyértelműen a politikai nyomás jelenti a válaszadó magyar bírák szerint. A kérdések között szerepelt, hogy az elmúlt két éves időszakban mennyiben tartotta tiszteletben a bírói függetlenséget a legfőbb bírói tanács, a bírósági igazgatás, ideértve a bírósági elnököket, a bírói egyesület, a legfőbb bírói fórum és az Alkotmánybíróság (34-41. ábra). A válaszadó magyar bírák kevesebb mint 10%-a jelezte, hogy akár az OBT, akár a bírói egyesületek, a Kúria vagy az Alkotmánybíróság nem tartja tiszteletben a függetlenségét, amely értékek nem kiugróan

magasak a vizsgált országokhoz képest. A bírósági igazgatás tekintetében azonban a bőven 10% feletti arányban visszajelzett negatív vélemény a több vizsgált országhoz képest a harmadik legmagasabb.⁴

A kormánnyal kapcsolatban a válaszadók több mint 40%-a, az Országgyűléssel kapcsolatban a válaszadók csaknem 40%-a állította, hogy az elmúlt két évben nem minden esetben tartotta tiszteletben a bíró függetlenségét (42-43. ábra). Ezek az értékek összehasonlításban magasnak számítanak. Hasonlóan kedvezőtlennek érzékelik a helyzetet a bolgár, az olasz, a lett, a portugál és a román bírák, valamint Anglia és Wales válaszadó bírói.

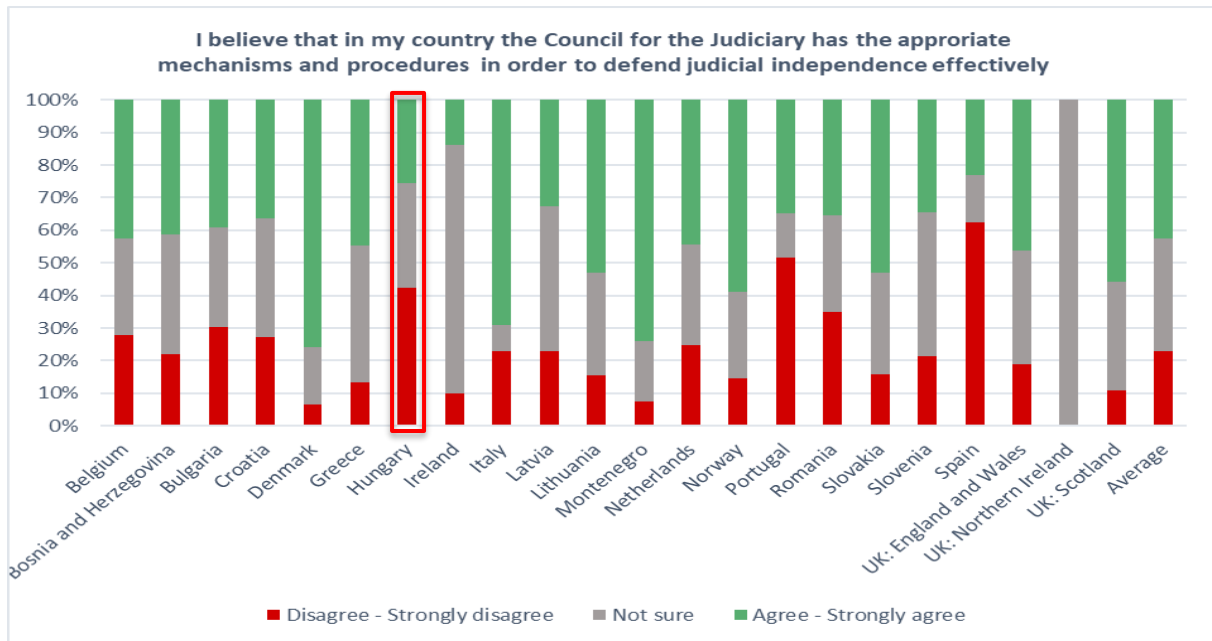


42. ábra: Úgy érzem, a kormány tiszteletben tartotta a függetlenségemet az elmúlt két évben (piros szín az állítással egyet nem értők, zöld színnel az állítással egyetértők aránya)

A média már említett nyomásgyakorlását a függetlenség tekintetében is kifogásolták a válaszadó magyar bírák. Körülbelül 40%-uk állította, hogy a média, illetve a közösségi média nem minden esetben tartotta tiszteletben a bírói függetlenségüket (44-45. ábra).

Az Országos Bírói Tanács rendelkezésére álló eszközöket a bírák európai összehasonlításban alacsony mértékben ítélték megfelelőnek, a válaszadó magyar bírák több mint 40%-a szerint az OBT nem rendelkezik a szükséges eszközökkel és eljárásokkal a bírói függetlenség megvédésére (46. ábra). Ez a harmadik legmagasabb érték a vizsgált országok között.

⁴ Az Országos Bírói Tanács kapcsán a válaszadók 7%-a, a bírósági igazgatás (ideértve az elnököket) 14%, a MABIE esetében 4%, a Kúria vonatkozásában 5%, míg az Alkotmánybíróság esetében 9% érezte úgy, hogy nem tartották tiszteletben a bírói függetlenséget.

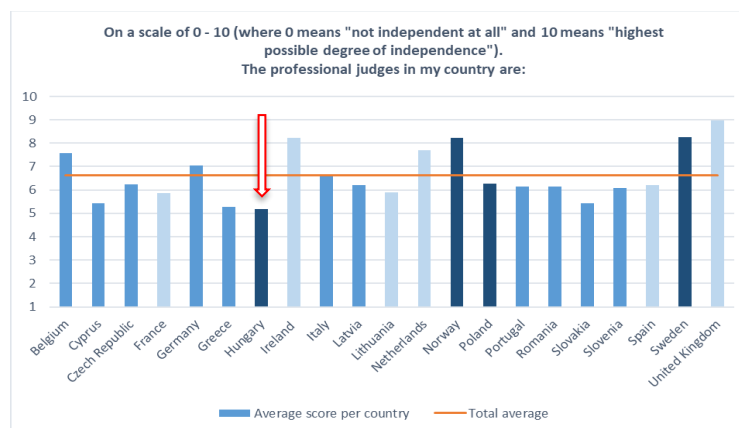


46. ábra: Úgy vélem, hogy az országomban megfelelő eszközök és eljárások állnak rendelkezésre a bírói tanács számára a bírói függetlenség hatékony védelmére (piros szín az állítással egyet nem értők, zöld színnel az állítással egyetértők aránya)

A bírói függetlenség felek általi tiszteletben tartásáról a magyar válaszadók összességében 10% körüli arányban jeleztek negatív tapasztalatot az elmúlt két évből, némileg kedvezőbb visszajelzést adtak a válaszadók az ügyvédek és az ügyészek vonatkozásában (39-41. ábra).

3. Az ügyvédek által adott válaszok

Rögtön az első kérdésre adott válasznál szembejön, hogy valamennyi vizsgált ország közül a magyar ügyvédek értékelik összességében a legalacsonyabbra a bíróságok függetlenségét. A több mint 300 magyar válaszadó csupán átlag 5,2-es értéket adott a függetlenség általános megítélésére a 10-es skálán (48. ábra). A kérdőívet kitöltő magyar ügyvédek 65%-a szerint az elmúlt két évben előfordult, hogy bírák meg nem engedhető nyomásnak voltak kitéve valamely konkrét ügyben vagy egy ügy egy részét tekintve. Ez az érték holtversenyben a legmagasabb a vizsgált országok között (49. ábra).



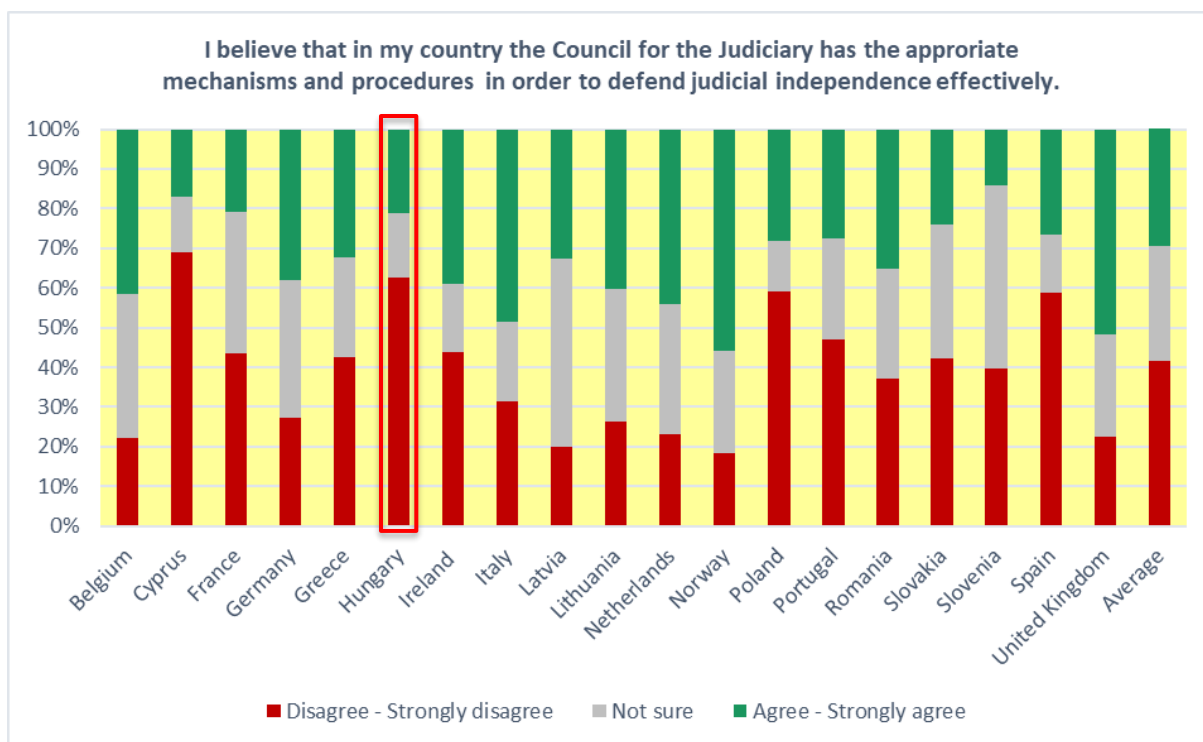
48. ábra: A bírák függetlensége általában az ügyvédek szerint (sötét színnel jelölve azon értékek, amelyek több mint 300 ügyvéd válaszáan alapulnak)

A bírói korrupciót a magyar ügyvédek nem tartják különösebben elterjedtnek, a válaszadók körülbelül 15%-a tartja elképzelhetőnek, ugyanakkor a kérdésre a kitöltők több mint 50%-a bizonytalan választ adott, ami önmagában is figyelemre méltó (50. ábra).

Az ügyelosztást az ügyvédek több mint fele problémásnak tartja, a válaszadók többsége szerint az elmúlt két évben elő is fordult olyan, hogy ügyeket a bevett szabályokkal össze nem egyeztethető módon, annak érdekében osztottak egy bíróra, hogy befolyásolják az ügy kimenetelét (51. ábra). Ez az érték a második legmagasabb a vizsgált 21 ország közül.

A bírák kinevezésével és előmenetelével kapcsolatban az ügyvéd válaszadók véleménye összességében nagyon negatív volt. A jelentés a négy legrosszabbul teljesítő ország között említi Magyarországot. Az első kinevezést a magyar ügyvédek több mint 65%-a, a kúriai kinevezéseket a válaszadók több mint 55%-a értékelte úgy, hogy abban a jelentkezők képességein és tapasztalatán kívül más szempontok is szerepet játszottak (53-54. ábra). A bírák előmenetelét az ügyvédek több mint 70%-a értékelte negatívan (55. ábra). Az ügyvédek által adott válaszok teljesen visszaigazolják a bírák által adott válaszokat.

Az Országos Bírói Tanács eszközeit a bírákhoz hasonlóan az ügyvédek is elégtelennek ítélték ahhoz, hogy meg tudja védeni a bírói függetlenséget. A válaszadó magyar ügyvédek több mint 60%-a ítélte elégtelennek az OBT rendelkezésére álló lehetőségeket (56. ábra). Ez az érték a vizsgált országok között a második legrosszabb.



56. ábra: Úgy vélem, hogy az országomban megfelelő eszközök és eljárások állnak rendelkezésre a bírói tanács számára a bírói függetlenség hatékony védelmére (piros szín az állítással egyet nem értők, zöld színnel az állítással egyetértők aránya)

A bírói korrupció kezelését a magyar ügyvédek körülbelül 15%-a ítélte megfelelőnek, és körülbelül 45%-a jelezte problémásnak (57. ábra). Ezek az értékek azonban összehasonlításban nem különösen kiugróak.

4. Az ENCJ következtetései

A bírák válaszait elemezve a jelentés maga is kiemeli, hogy Európában két országban néznek szembe több területen is problémákkal a bírák: Romániában⁵ és Magyarországon. Pozitív hír, hogy az európai bírák általánosságban kedvezően – 10-es skálán 6,5 és 9,8 közötti pontozással – értékelték saját függetlenségüket. Spanyolország és Szlovákia jelentősen javított a bírói függetlenség megítélésének területén, míg a korábbi felméréshez képest a legtöbbet Portugália és Románia rontott.

Több országban is problémás területnek nevezték meg a kinevezéseket és az előmenetelt, ezek között is a legnagyobb problémákat a legfelsőbb bíróságokra való kinevezések kapcsán jelezték. Ugyancsak problémásnak találja sok európai bíró a kedvezőtlen munkakörülményeket, úgy vélték, hogy ezek negatívan befolyásolják a függetlenségüket. A bíró illetménye és nyugdíja is lehetséges problémaként jelent meg. A kormányzat érdekében ellentétes döntések végrehajtását és a média szerepét ugyancsak negatívan ítélték meg számos ország bírái.

Kiemeli a jelentés, hogy összességében kevés országban jelezték a válaszadó bírák, hogy a bírói igazgatás (önigazgatás) és a felsőbb szintű bíróságok negatívan befolyásolnák a függetlenségüket, és a kérdőív kitöltői általában úgy vélték, hogy a bírák általánosságban betartják az etikai szabályokat. Emellett azonban a bírák kritikusak voltak a szabályszegések kezelésére szolgáló eljárás (fegyelmi eljárás) lefolytatásának módjával szemben.

Az ügyvédek jelentősen alacsonyabb számban töltötték ki a kérdőívet, de több országból – például Magyarországról is – igen jelentős számú válasz érkezett, így a jelentés ezeket az adatokat kellően megbízhatónak találta. Általánosságban elmondható, hogy a bírói függetlenség megítélésében az ügyvédek kritikusabbak a bíróknál: a 10-es skálán 5,2 és 9,0 közötti pontszámra értékelték a bírói függetlenséget. A jelentés összefoglalója szerint különösen négy ország értékei adnak aggodalomra okot: Lengyelország, Magyarország, Ciprus és Szlovénia ügyvédjei jelezték komoly visszásságokat. Az ügyvédek elsősorban a bírói kinevezésekkel és előmenetellel, valamint a bírói korrupció kezelésével kapcsolatosan tapasztaltak problémákat.

⁵ A román válaszadók száma alacsony volt, így az ő vonatkozásukban az eredményt fenntartásokkal kell kezelni.