



IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM

TUZSON BENCE
miniszter

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: 11 / 3846 - 2 / 2024		
Érkezett: 2025 APR 24.		
Érkezés módja		
POSTÁN	☒ @	EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet: 0	Kezelőiroga: 5

Iktatószám: XX-AJFO/22/4./2025.
Hivatkozási szám: II/03846/2024.



részére

Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tárgy: amicus curiae beadvány a II/03846/2024. számú alkotmánybírósági indítvánnyal kapcsolatban (bírók kirendelése, javadalmazása, függetlensége)

Tisztelt



Az indítványozók – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján előterjesztett indítványukban – elsődlegesen a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 31. §-a (a továbbiakban: Bjt.) alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérik az Alkotmánybíróságtól.

Ezen túlmenően továbbá, másodlagosan, az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján – a Bjt. szabályozatlanságára hivatkozva – mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását indítványozzák.

Az indítványozók harmadlagos kérelme pedig végül arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján hivatalból állapítsa meg azt is, hogy az Alaptörvény jogállamiság-klausulájából és a 26. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelményként következik az, hogy a bírói hatalmi ágban foglalkoztatottak függetlenségét – a munkakörük figyelembevételével – egységes bérezés alapján szükséges garantálni, amely nem lehet más hatalmi ág(ak) döntésétől feltételes módon függő.

Az Abtv. 57. § (1b) bekezdésében foglaltak alapján a törvény kezdeményezője az ügyel kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztathatja. Tekintettel arra, hogy a sérelmezett jogszabály előkészítése az igazságügyért felelős miniszter első helyi kodifikációs feladat- és hatáskörének részét képezi, ezért a tárgybeli ügyel kapcsolatban az alábbi álláspontomról tájékoztatom.

I. Az indítvány vizsgált tartalma

Az indítványozók szerint a Bjt. 31. §-a nem tartalmaz részletes, garanciális rendelkezéseket a bírák illetményének védelme, a kirendelés miatti esetleges illetmény csökkenés esetére, szemben például az ügyészek hasonlóan szabályozott kirendeléséhez képest. Az indítványozók kiemelik, hogy a Bjt. nem rendelkezik a beosztási pótlékról abban az esetben, amennyiben a kirendelt bíró magasabb szintű bíróságon teljesít szolgálatot, mint az eredeti beosztása szerinti szolgálati hely. Az indítványozók ezzel összefüggésben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, a C) cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét állítják.

Az indítványozók álláspontja szerint a bírók szakmai, személyi és szervezeti függetlensége nem alapjog, ugyanakkor az Alaptörvény által biztosított jogként értelmezhető. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából világosan kitűnik, hogy a bírói függetlenség nem csupán a bírák érdekeit védi, hanem közvetlenül kapcsolódik az igazságszolgáltatás megbízhatóságához. A függetlenség sérelme ezért nemcsak a bírók jogállását, hanem a társadalom igazságszolgáltatásba vetett bizalmát is aláássa. A bírák javadalmazásának bármilyen csökkentése a függetlenség közvetlen sérelmét eredményezi. Amennyiben egy bíró a kirendelés során kevesebb jövedelemhez jut, mint amennyi a szolgálati helye szerint egyébként neki járna, az egyrészt az igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat és a bírói munkavégzés autonómiáját veszélyezteti.

Az indítványozók álláspontja szerint az ügyészi szolgálati jogviszonyban és a bírói hatalmi ágban foglalkoztatottak közötti megkülönböztetésnek nincsen alkotmányos alapja sem a szükségességi-arányossági, sem az észszerűségi teszt alapján, tehát a szabályozás önkényes, mely privilegizálja az ügyészeket a bírókhoz képest.

II. A támadott jogszabályi rendelkezésekkel kapcsolatos szakmai álláspont

A Bjt. 31. §-a a következők szerint rendelkezik:

„31. § (1) A bíró kirendelésére a törvényszék elnöke jogosult, ha arra a törvényszék és a járásbíróság között, továbbá ha a törvényszék területén működő járásbíróságok között kerül sor. Egyéb esetben a bíró kirendelésre az OBH elnöke jogosult.

(2) A bírót a bíróságok közötti ügyteher egyenletes elosztásának biztosítása vagy szakmai fejlődésének elősegítése érdekében más szolgálati helyre lehet kirendelni.

(3) A bírót - hozzájárulása nélkül - háromévenként, ezen belül legfeljebb egy évre lehet a bíróságok közötti ügyteher egyenletes elosztásának biztosítása céljából bírói beosztásba, ideiglenesen más szolgálati helyre kirendelni.

(4) A bíró a beosztásából eredő ítélkezési tevékenységének megtartása mellett más szolgálati helyre csak hozzájárulásával rendelhető ki.

(5) A szakmai fejlődés elősegítése érdekében a bíró a törvényszék, az ítélőtábla és a Kúria elnökének kezdeményezésére, a törvényszékre, az ítélőtáblára, illetve a Kúriára kirendelhető.”

II.1. A Bjt. 31. §-a rendelkezik a bírók más szolgálati helyre való kirendelésének főbb szabályairól, emellett a 186. § tartalmaz a kirendeléssel összefüggő díjazásra vonatkozó egyes rendelkezéseket.

Kirendelés elrendelésére **kivételes esetben, kizárólag két okból kerülhet sor, egyrészt a bíró szakmai fejlődésének elősegítése érdekében, másrészt a bíróságok közötti ügyteher egyenletes elosztásának biztosítása érdekében** [Bjt. 31. § (2) bekezdés]. Előbbi eset jellemzően úgy valósulhat meg, hogy a bírót tapasztalatszerzés céljából felsőbb szintű bíróságra rendelik ki [Bjt. 31. § (5) bekezdés]. Utóbbi pedig olyan esetekben jelenthet megoldást, amikor tartósan távollévő bíró vagy időszakos jellegű ügyteher-növekedés miatt a bíróság túlzottan leterheltté válik, azonban a többletfeladat időszakos jellege miatt újabb bírói álláshely létesítése nem indokolt. Ezekre a helyzetekre nyújt megfelelő megoldást a kirendelés jogintézménye.

A kirendelés ideiglenes jellegét támasztja alá az is, hogy a bírót – hozzájárulása nélkül – **háromévenként, ezen belül legfeljebb egy évre lehet a bíróságok közötti ügyteher egyenletes elosztásának biztosítása céljából más szolgálati helyre bírói beosztásba kirendelni** [Bjt. 31. § (3) bekezdés]. Minden ettől eltérő kirendelés tehát **önkéntes, arra a bírák nem kötelezhetőek**. Fontos garanciális előírása a szabályozásnak az is, hogy **a bíró a beosztásából eredő ítélkezési tevékenységének megtartása melletti kirendelésére csak a hozzájárulásával kerülhet sor** [Bjt. 31. § (4) bekezdés].

Fontos rögzíteni, hogy a kirendelés vonatkozásában **további garanciális elemet épített be** a Bjt. szabályozásába *az egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról szóló 2023. évi X. törvény* szerinti módosítás, amely 2023. június 1. napján lépett hatályba. E módosítás egészítette ki a Bjt. 31. §-át az (1a) és (1b) bekezdéssel. Ezek alapján, **ha a bírót az OBH elnöke kívánja kirendelni, előzetesen be kell kérnie az Országos Bírói Tanács** (a továbbiakban: OBT) **egyetértését, és a kirendelésre az OBT egyetértésével kerülhet sor**. Továbbá, ha az OBH elnöke a bírót a Kúriára kívánja kirendelni, az OBT fentiek szerinti egyetértésének kikérését megelőzően be kell kérnie a Kúria bírói tanácsa, valamint a Kúriának a kirendelendő bíró ügyszakának megfelelő ügyszakú kollégiuma egyetértését, és a kirendelésre a bírói tanács és a kollégium, valamint az OBT egyetértésével kerülhet sor.

Amennyiben egy bíróságon tartósan megnövekedik az ügyteher, és a kirendelés – aminek lényegi eleme az átmeneti jelleg – nem jelent már megoldást annak feldolgozására, akkor felmerülhet új bírói álláshely létesítésének szükségessége. A kirendelés ugyanis, mint a törvény által biztosított átmeneti megoldás nem alkalmas az ilyen helyzetek végleges megoldására, és nem helyettesítheti – amennyiben ez szükséges – a bírói álláshely létesítését és a bírói álláspályázat kiírását.

A *bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény* (a továbbiakban: Bszi.) alapján az OBH elnöke a statisztikai adatgyűjtéssel, az ügyelosztással és a munkateher méréssel kapcsolatos feladatkörében a központi költségvetésről szóló törvény bíróságokról szóló fejezetének létszám-előírányzata, valamint a peres és nemperes eljárások átlagos országos munkaterhének mutatói alapján meghatározza a bíróságok, a bíróságokon belül a kollégiumok, a törvényszékek esetében az illetékességi területükön működő járásbíróságokkal együttes,

szükséges bírói és igazságügyi alkalmazotti létszámát az OBT – központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott keretek figyelembevételével adott – egyetértésével [Bsz. 76. § (4) bekezdés a) pont, Bsz. 103. § (2a) bekezdés b) pont ba) alpont]. A Bsz. értelmében pályázat kiírására – a személyzeti kérdésekkel kapcsolatos feladatkörében – az OBH elnöke jogosult [Bsz. 76. § (5) bekezdés a) pont].

Az indítvány tartalmára figyelemmel kiemelésre érdemesnek tartom továbbá azt is, hogy a Bjt. 175. §-a egyértelműen garantálja, hogy ha esetlegesen egy bírót alacsonyabb szintű bíróságra rendelnek ki, akkor is **korábbi beosztási pótlékára, illetve címére és a címmel járó pótlékra továbbra is jogosult**, ekként megállapítható, hogy a kirendelés következtében a bírák **illetménye semmiképpen sem csökkenhet**.

A fent ismertetett szabályozásból kitűnik, hogy a **bíró kirendelése a Bjt. koncepciója alapján főszabályként eseti, rövid ideig tartó intézkedés, amelyre csak a törvényben meghatározott szűk esetkörben van lehetőség. A hosszabb időtartamú kirendelés esetén, vagy amikor arra a bíró saját munkájának megtartása mellett került sor, mindig szükség van a bíró hozzájárulására. További garanciát jelent a szabályozásban továbbá az is, hogy az OBH elnöke általi kirendelésre csak az OBT egyetértésével kerülhet sor.**

II.2. A bírák függetlenségét garantáló, kiszámítható javadalmazást biztosítja a Bjt. és a Bsz. szabályozása. A bírák illetményét a bírói illetményalapot alapul véve, a Bjt.-ben meghatározottak szerint kell megállapítani. A Bjt. 169. § (2) bekezdése szerint „[a] bírói illetményalapot évenként a központi költségvetésről szóló törvény határozza meg úgy, hogy annak összege az előző évi összegnél nem lehet alacsonyabb.”

Fontosnak tartom felhívni a figyelmet arra, hogy az elmúlt időszakban korábban, 2019-től kezdődően 2022-ig több ütemben került sor a bírák és az ügyészek illetményének emelésére. Ezen emelés utolsó ütemében 2022. január 1. napjától 566.660,- Ft-ban került meghatározásra a bírói és ügyészi illetményalap.

Hangsúlyosnak tekintem, hogy a bírói illetmények további emelése már megkezdődött, illetve folyamatban van. Az illetményemelés első ütemében 2025. január 1-től a bírói és az ügyészi illetményalap 15 %-kal, azaz a jelenlegi 566.660 Ft-ról 651 660 forintra emelkedett. A második ütemben 2026. január 1-től a bírói és az ügyészi illetményalap további 10 %-kal fog emelkedni. A harmadik ütemben pedig 2027. január 1-től bírói és az ügyészi illetményalap további 15 %-kal fog emelkedni. Ennek köszönhetően 2027. január 1-ig az átlagos jövedelem a 2024-es bázishoz képest el fogja érni a bírák és ügyészek esetében a havi bruttó 2.250.000 Ft összeget, a bírósági titkárok és a bírósági fogalmazók, valamint az alügyészek és ügyészségi fogalmazók esetében a havi bruttó 1.125.000 Ft összeget, a további igazságügyi alkalmazottak és nem ügyész ügyészségi alkalmazottak esetében a havi bruttó 850.000 Ft összeget.

III. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezéseinek értelmezése

III.1. Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, a XXVIII. cikk (1) bekezdése, a 26. cikk (1) bekezdése, a 29. cikk (1) bekezdése

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése szabályozza a bírói függetlenség jogintézményét. Eszerint *„[a] bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírakat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani.”*

A független és pártatlan ítélkezéshez való jog az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztes bírói eljáráshoz való jog része, melynek alapján mindenkit megillet az a jog, hogy az ellene emelt vádat vagy valamely perben jogait és kötelezettségeit törvény által felállított független és pártatlan bíróság bírálja el. {3154/2017. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [20]; lásd még: 25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [26], 3242/2012. (IX. 28.) AB határozat, Indokolás [13]}.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában egyértelművé tette, hogy a bírói függetlenséget az igazságszolgáltatás függetlenségének legfontosabb garanciájának tekinti {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [82]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a bírói függetlenség két síkon értelmezhető: egyrészt szakmai függetlenséget, másrészt személyi függetlenséget jelent {lásd az Alaptörvény hatálya alatt először: 4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [47]; lásd még: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [73]-[74]}. A bírói függetlenség két vetületét elemezve az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy *„[a] szakmai függetlenség - a befolyásolástól mentes ítélkezési tevékenység - követelményét maga az Alaptörvény is rögzíti, amikor a 26. cikk (1) bekezdésében kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a bírók „csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatóak”. A személyi függetlenség alkotmányos tartalmát illetően kifejtette továbbá, hogy „[a]zt a több összetevőből álló független közjogi státuszt jelenti, amely a bírót a szolgálati jogviszonyának fennállása során megilleti.”* {lásd legutóbb: 3076/2020. (III. 18.) AB határozat, Indokolás [33]; lásd még: 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [61]}.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban is, hogy *„[a] bírák Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlansága egyebek között olyan személyes garancia, amely a bírák döntési autonómiájának biztosítója, mivel kizárja annak lehetőségét, hogy a törvényeknek és lelkiismeretének megfelelő ítélete miatt közvetett, a szolgálati jogviszonyával összefüggő retorzió érje. [...] A bírák elmozdíthatatlansága a független, pártatlan bírósághoz való jog garanciája is egyben.”* Több releváns határozatában rávilágított továbbá arra, hogy *„[a] bírói függetlenség egyedi aspektusában kiemelkedő szerepe van a Bjt.-nek, amely a bírói szolgálati jogviszony szabályozásában hivatott biztosítani a befolyásmentes ítélkezéshez szükséges státusbeli szabadságot a bíró számára [...]”* A bírói személyi függetlenség tartalmát kibontó gyakorlata szerint *„[...] garanciális jelentőséggel bíró elemnek minősül az, hogy sarkalatos törvény határozza meg a bírói jogviszony megszűnésének okait [...]; szolgálati jogviszonyuk megszüntetésére - egyetértésük hiányában - csak kivételesen (súlyos fegyelmi vétség, bűncselekmény elkövetése, a hivatás gyakorlására való alkalmatlanná válás esetén) van mód.”* {legutóbb: 3035/2021. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [30]; lásd még: 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [84]; 12/2017. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [82]; 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [45]}.

Az Alkotmánybíróság egyik korábbi határozatában kifejezetten azt vizsgálta, hogy a Bjt. kirendelésre vonatkozó szabályozása tartalmaz-e garanciákat arra nézve, hogy a bírói függetlenség elvének érvényesülése ne legyen megkérdőjelezhető. Az Alkotmánybíróság a kirendeléshez kapcsolódó garanciák áttekintése után úgy ítélte meg, hogy a sarkalatos törvényben meghatározott eljárás és annak feltételei megfelelő biztosítékot jelentenek arra, hogy a bírói függetlenség ne sérülhessen; ezért az indítványnak azt az elemét, mely a Bjt. 31. § (3) bekezdésének megsemmisítését kezdeményezte, nem találta megalapozottnak, és azt elutasította {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [126]}.

Az Alkotmánybíróság a státuszbeli garanciák körébe tartozónak tekintette az elmozdíthatatlanság mellett a bírókat megillető javadalmazást is {3076/2020. (III. 18.) AB határozat, Indokolás [33]}. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a személyi függetlenség a szakmai függetlenséget kiegészítve egyebek mellett azt garantálja, hogy **a bírónak a döntés tartalmáért pénzügyi vagy személyes hátrány elszenvedésétől nem kell tartania, őt az ítélete miatt pozíciójából nem lehet elmozdítani** {3076/2020. (III. 18.) AB határozat, Indokolás [38]}.

Ebben az összefüggésben azt is fontos kiemelni, hogy **a bírói függetlenség elve által a védett érték** – a jogirodalomban is többször megjelent nézet szerint – **nem a bírói tisztséget betöltő személy jóléte, hanem az igazságszolgáltatás jogállamisága, mely a jogkeresők számára biztosított érték**¹ {lásd: 4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [103]}. E megközelítésben a bírói függetlenség a bírói tisztséghez kapcsolódik és az ezzel a tisztséggel járó sajátos feladatok jogállami ellátását hivatott garantálni. Ennek következtében nem a bírói tisztséget betöltő személyre, hanem a bírói tisztségre irányul: „*a bíró nem személyi jóléte végett élvez függetlenséget, hanem azért, hogy bizonyos rábízott hivatalos feladatokat jogállami módon végezzen (végezhesen) el*”.²

A bemutatott alkotmánybíróági gyakorlatra és az uralkodó jogirodalmi álláspontra tekintettel, álláspontom szerint **az ítélkezési tevékenységre is kiható, a kirendelés hatására bekövetkező személyes** – adott esetben anyagi – **retorzió esetén lenne csak alkalmas arra a szabályozás, hogy az ítélkezés befolyásmentességének sérelmét okozza.** Amint az fentebb kifejtésre került, a Bjt. 75. §-ában foglalt rendelkezés **kellő törvényi garanciát jelent, és megfelelő biztosítéka annak, hogy a kirendelés egyik esetében sem eredményezzen jövedelmi csökkenést, ekként olyan tényleges anyagi hátrányt, ami sértené a döntéshozatal elfogulatlanságát, befolyásmentességét.**

Következésképp a kirendelés hatását tekintve **nem alkalmas arra, hogy az indítványban állított alaptörvény-ellenes sérelmet okozzon a bíró számára, ezért nem ellentétes az Alaptörvény 26. § (1) bekezdése által garantált bírói függetlenség elvével.**

Az indítványozók tartalmilag ezen indítványi elemhez kapcsolódóan megjelölik az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése szerinti, az ügyészség függetlenségét megállapító rendelkezés sérelmét is. Valójában ezen indítványi elemhez kapcsolódó indokolásukban az indítványozók az ügyési

¹ Czine Ágnes: Tükörkép a bírói függetlenségről és pártatlanságról az Alkotmánybíróság gyakorlatában, https://abszemle.hu/wp-content/uploads/2019/03/ABSZ_201802_2-8_Czine.pdf, in: Alkotmánybírói Szemle, 2. szám, 2018.

² Rácz Attila: Alkotmányos alapelvek és a bírósági szervezet vitakérdései, Jogtudományi Közlöny 2002/9. 376. o.

szabályozást szembeállítják a Bjt. szabályozásával, ezen összehasonlítás eredményeként azonban az Üjt. kirendelési szabályait illetően nemhogy alaptörvény-ellenességet nem tártak fel, de egyenesen azt állapítják meg, hogy az „*ügyészi bérezés a kirendelés esetén garanciális szabályokkal (...) körülbástyázott*”, ekként az ügyészi függetlenség sérelmét sem vetik fel. Ennélfogva, az Üjt. szabályozását csak az egyébként az indítvány más elemeiben sérelmezett hátrányos megkülönböztetés szempontjából tartom lehetségesnek vizsgálni.

III.2. Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése

Az indítványozók a beosztási pótléokra vonatkozó indítványi elemmel összefüggésben hivatkoztak arra, hogy az ügyészeket – a bírakkal ellentétben – magasabb szintű ügyészségre történő kirendelésük esetében beosztási pótlék illeti meg, ami álláspontjuk szerint kellő indok nélkül, a szükségesség-arányossági teszt követelményeit megsértve az ügyészi szolgálati jogviszonyban állók és a bírák közötti igazságtalan megkülönböztetéshez vezet.

Az indítványozók kérelmükben másodlagosan az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet kifogásolnak a támadott jogszabályi rendelkezések vonatkozásában. **Szükséges ezért mindenekelőtt felhívni a figyelmet arra, hogy az Abtv. 2012. január 1-jétől a 46. § (1) bekezdésében már nem önálló hatáskörként, hanem hivatalból alkalmazható jogkövetkezményként szabályozza a jogalkotó mulasztásának megállapítását, így annak indítványozására senki nem jogosult** {3330/2017. (XII. 8.) AB végzés, Indokolás [19]}. Következésképpen az indítványozó indítványozói jogosultsága nem terjed ki mulasztás megállapításának indítványozására az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [38]}, így erre tekintettel ezen indítványi elem esetében **az indítvány visszautasításnak volna helye.**

Amennyiben a fentiek ellenére a Tisztelt Alkotmánybíróság az indítvány tekintetében a mulasztás fennállását hivatalból mégis vizsgálná, úgy az azzal kapcsolatos szakmai álláspontomról a következők szerint tájékoztatom.

Fontosnak tartom jelezni, hogy bár az indítványozók bemutatták az ügyészek és bírák igazságszolgáltatásban való közreműködésük és javadalmazásuk hasonlóságait elemző alkotmánybírósági határozatokat az indítványukban, azonban **elmulasztották megjelölni azt az Alaptörvény szabályozásából eredő konkrét követelményt, amely alapján alkotmányos igény merülhetne fel az ügyészek és a bírák kirendelésére vonatkozó jogi szabályozás különbözőségeinek megszüntetésére.**

Hangsúlyozni szükséges e körben, hogy az Alkotmánybíróság korábbi döntésében elismerte ugyan, hogy – az Üjt.-re a Bjt.-re vonatkozó előterjesztői indokolás szerint – a bírák és az ügyészek javadalmazása tradicionálisan azonos, azt is **kiemelte, hogy e két jogszabály között esetlegesen fennálló különbségek és egyezőségek alapvetően jogpolitikai természetűek.** Kifejtette továbbá, hogy **a bírák és az ügyészek közötti hátrányos megkülönböztetés megállapításához nem elegendő annak állítása, hogy a bírák és ügyészek javadalmazása hagyományosan azonos, hanem annak indokolása is szükséges, hogy alkotmányjogi értelemben miért kell annak azonosnak lennie, illetve miért alkotnak szükségszerűen azonos csoportot, különös tekintettel arra, hogy mind a bírák, mind az ügyészek jogállását külön törvény szabályozza** {3053/2023. (II. 8.) AB végzés, Indokolás [16]}.

Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján valamely megkülönböztetés alaptörvény-ellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben lévő – homogén csoportba tartozó – jogalanyok között {lásd: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]; az újabb gyakorlatból például: 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [39]}. Alkotmányjogi szempontból a különbségtétel akkor nem fogadható el, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis az önkényes {lásd például: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54]; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]; 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [16]; 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [80]}.

Az összehasonlítható helyzetben lévő személyek jellemzője, hogy valamilyen meghatározó tulajdonságuk alapján homogén csoportot alkotnak. Az alkotmánybírósági gyakorlat azt is követelményként fogalmazta meg, hogy az érintett jogalanyoknak a „szabályozás szempontjából” kell azonos csoportba tartozniuk, egymással összehasonlítható helyzetben lenniük. {lásd: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]}

A Bjt. indítványban támadott rendelkezéseit tehát e szempontok mentén, az alábbiakra figyelemmel indokolt megvizsgálni.

A jogállási törvények a foglalkoztatási jogviszony jellegéhez igazodóan szabályozzák a kirendelés kérdéskörét, ennek következtében sajátos eseteket is megállapítanak. A különböző jogállási törvények – a Bjt., valamint *a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Üjt.)* – nem feltétlenül szabályoznak minden tárgykört azonos módon. **A normatív szabályozási különbségek a bírói és az ügyészi jogviszony jellegadó sajátosságaiból, specialitásaiból adódnak, ahogyan a kirendelés szabályozása sem azonos a bírák és az ügyészek esetében.**

A Bjt. a kirendelés tekintetében bevezetett egy sajátos megoldást, amely lényeges különbség a bírák és az ügyészek kirendelésének szabályozása között. Eszerint bírói álláshely akként is pályáztatható, hogy a pályázati feltételek között rögzítésre kerül, hogy meghatározott időbeli korláton belül – ha ez a bíróságok közötti aránytalan ügyteher kiegyenlítése céljából szükséges – ideiglenesen más szolgálati helyre is kirendelhető lesz az a bíró, aki ezt az álláshelyet elnyeri. Ez esetben a pályázat benyújtása tekintendő a kirendeléshez való hozzájárulásnak [Bjt. 33. § (1) bekezdés].

Azon bírák, akik tisztségüket a fentiek szerint kiírt pályázat alapján töltik be, rendelkezésre állási pótlékra jogosultak, a pótlék összege a bírói illetményalap összegének 20 százaléka [Bjt. 186. § (4) bekezdés]. Egyebekben, ha a bírót a szolgálati helyétől eltérő más településen működő olyan bíróságra rendelik ki, ahonnan a munkahelyére naponta nem tud visszautazni, a kirendelésen töltött munkanapokra – a közlekedési és a szállásköltség megtérítésén túl – élelmezési költségátalányként kirendelési díj illeti meg [Bjt. 186. § (1) bekezdés].

A fentiekben kifejtett szabályozási eltérésekre figyelemmel az indítványozók által homogén csoportként megjelölt ügyészek és bírák az adott szabályozási körben nem tekinthetők azonosan érintett, ez által összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyoknak.

Az alkotmánybíróság releváns határozatai alapján **homogén csoport hiányában a hátrányos megkülönböztetés fennállása nem állapítható meg, ekként a Bjt. támadott rendelkezései nem ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével.**

Ebből következően annak vizsgálata, hogy a megkülönböztetésnek tárgyilagos mérlegelés szerint van-e észszerű indoka, álláspontom szerint nem folytatható le, tekintve, hogy annak relevanciája csak homogén csoportba tartozó személyek közötti jogszabályi megkülönböztetés esetén vetődhet fel.

III.4. Az Alaptörvény a C) cikk (1) bekezdése

Mindenekelőtt ezen indítványban szereplő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség kimondására irányuló kérelemmel összefüggésben is szükséges megjegyezni, hogy figyelemmel a III.3. pontban már kifejtettekre, ilyen irányú indítvány előterjesztésére az Abtv. hatálybalépése óta nincs jogszabályi lehetőség, ezért álláspontom szerint az indítványozók harmadlagos kérelme tekintetében is visszautasításnak volna helye. Amennyiben a fentiek ellenére a Tisztelt Alkotmánybíróság az indítvány tekintetében a mulasztás fennállását hivatalból mégis vizsgálná, úgy az azzal kapcsolatos szakmai álláspontomról a következők szerint tájékoztatom.

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése a magyar állam működésének alapjaként nevesíti a hatalom megosztásának elvét. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a hatalmi ágak elválasztása a hatalomkoncentráció kialakulását hivatott megakadályozni. Amint azt az Alkotmánybíróság több határozatában összefoglalta, a hatalommegosztás elve lényeges elemeinek rendeltetése a hatalomkoncentráció, a korlátlan, önkényes állami hatalomgyakorlás megelőzése, a hatalmi központok kölcsönös korlátozása, egyensúlyozása és szabályozott együttműködése [elsőként: 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 517.; az újabb gyakorlatból lásd például: 3116/2016. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [39].

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a hatalommegosztás akkor érvényesül, ha a hatalmi ágak egymást érdemben korlátozhatják. [62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 637, 645.]. Azt is hangsúlyozza ugyanakkor, hogy a hatalommegosztás érvényesítése nem jár az államhatalmi ágak merev elválasztásával, hiszen a hatalom forrása minden esetben közös. Éppen ezért az alkotmányos szervek esetében követelmény a kölcsönös együttműködés.

A bírói függetlenség és a hatalommegosztás kapcsolatát illetően az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy „[a] bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, politikai jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges [akkor is, ha a politikai programokat megvalósító törvényeket és rendeleteket (is) alkalmazza]. [...] Ebből következően a bíróság nem is lehet olyan kölcsönös meghatározottságban és függésben a többi hatalmi ágtól, amilyenben azok egymás között vannak.” [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261-262.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bírói függetlenség garanciarendszerében „[a]z Alaptörvény, a Bszi., továbbá a Bjt. egymást lefedve, a kapcsolódási pontokon egymást kiegészítve építi fel azt a hármas védelmi rendszert, amely a bírói hatalom szuverenitásának korlátozását kizárja.” {12/2017. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [53]-[55]}. A bíróságok igazgatására vonatkozó alkotmányos követelményekkel kapcsolatban hangsúlyozta az

Alkotmánybíróság, hogy „[a] bírói függetlenség magában foglalja, hogy törvény hozza létre a bíróságokat és határozza meg azok hatáskörét, a bírósági határozatok kikényszeríthetőek, a bírósági határozatok törvényességének felülvizsgálatát is bíróságok végzik, illetve a bíróságok költségvetésének meghatározásába is alapvető beleszólásuk van. (...)”

A hatalommegosztás elvének értelmezése során az Alkotmánybíróság rávilágított arra is, hogy *[...] a bírósági szervezet függetlensége nem korlátlan, a bírósági szervezet az állam része, a bíróságok létesítése és fenntartása az állam feladata, vagyis a bíróságok működéséhez szükséges más hatalmi ágakkal való együttműködés (idetartozik a szervezet létrehozása és a működés feltételeinek biztosítása). Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerinti hatalommegosztás követelményéből fakadó szervezetrendszeri függetlenség meghatározza ugyan a bíróságok helyét a hatalommegosztás rendszerében, valamint rendezi más alkotmányos szervekhez, elsősorban az Országgyűléshez, a köztársasági elnökhöz és a Kormányhoz való viszonyukat, azonban ez nem jelent teljes elkülönülést, a kapcsolatok teljes hiányát.* {22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [65].

A bírák anyagi függetlenségének garanciája az Alkotmánybíróság álláspontja szerint *[r]endszerszinten [...] azt jelenti, hogy a Bszi. 4. §-a szerint a bíróságok a központi költségvetésről szóló törvényben önálló költségvetési fejezetet alkotnak, melyen belül a Kúria önálló címet alkot. Ezen túlmenően a Bszi. 86. § (1) bekezdése alapján az OBH önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv. Az anyagi függetlenség az adott bíró részére pedig oly módon jelenik meg, hogy a Bjt. 35. § (4) bekezdése előírja, hogy a bírót hivatása méltóságának és felelőssége súlyának megfelelő, függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg. Az ehhez szükséges bírói illetményalapot évenként a központi költségvetésről szóló törvény határozza meg oly módon, hogy annak összege az előző évi összegnél nem lehet alacsonyabb.* {12/2017. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [56]}

A fentebb elemzett alkotmánybírósági határozatok alapján a bíróságok szervezeti függetlenségének garantálása nem követeli meg a bírói hatalom tökéletes elválasztását a másik két hatalmi ágtól, ekként a bíróságok költségvetési önállósága sem feltételezi az állami költségvetéstől való elkülönülést. Erre tekintettel, álláspontom szerint **nem ellentétes a hatalommegosztás elvével az, hogy a költségvetéséről és annak részeként a bírói illetményalapról, illetményekről végső soron a törvényhozó hatalom dönt.**

Az Alkotmánybíróság irányadó határozatai tükrében a bíróságok pénzügyi függetlensége azt hivatott alkotmányos eszközökkel garantálni, hogy a bíróságok működése anyagi feltételeinek meghatározása során ne érvényesülhessen a végrehajtó hatalmi ág egyoldalú politikai befolyása, ne tudja a költségvetés alakításával a bíróságok működését befolyásolni.

Fontos ezért kiemelni, hogy a Bszi. hatályos rendelkezései alapján az OBH elnöke a bíróságok költségvetésével kapcsolatos feladatkörében összeállítja – a központi költségvetésről szóló törvény bíróságokról szóló fejezete, valamint az OBT tekintetében az OBT által meghatározott, továbbá a Kúria tekintetében a Kúria elnöke véleményének kikérésével és ismertetésével meghatározott – a bíróságok költségvetésére vonatkozó javaslatát és az annak végrehajtására vonatkozó beszámolóját, amelyet a Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat

és az annak végrehajtására vonatkozó törvényjavaslat részeként változtatás nélkül terjeszt az Országgyűlés elé [Bsz. 76. § (3) bekezdés a) pont].

A bíróságok autonómiája, önállósága szempontjából fontos, garanciális rendelkezés továbbá, hogy a bíróságok (bírói hatalmi ág) költségvetését – és annak részeként a személyi juttatásokra vonatkozó előirányzatokat – a bíróságok központi igazgatását végző szerv állítja össze és az így összeállított költségvetést a Kormány már változtatás nélkül az Országgyűlés elé terjeszti. A Kormánynak a bíróságok költségvetésének összeállításában nincs szerepe, melynek következtében a bírói hatalom a költségvetés előkészítési szakaszában hatékony garanciákkal rendelkezik a végrehajtó hatalommal szemben.

IV. Összegző álláspont

A fentebb ismertetettek alapján álláspontom szerint megállapítható, a Bjt. indítvány által támadott szabályozása megfelelően biztosítja a befolyásolástól mentes független ítékezés elvének megvalósulásához szükséges személyi garanciákat, erre figyelemmel, a Bjt. támadott rendelkezései nem ütköznek az Alaptörvény rendelkezéseibe.

A bemutatott indokok alapján, véleményem szerint az indítványozó által homogén csoportként megjelölt ügyészek és bírák az adott szabályozási körben nem tekinthetők azonosan érintett, ez által összehasonlítható helyzetben lévő személyeknek, ekként a Bjt. támadott rendelkezései nem ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével.

A leírtak szerint az Alaptörvény a C) cikk (1) bekezdése szerinti hatalommegosztás elvével nem áll ellentétben az, hogy a bíróságok költségvetésének elfogadására a törvényhozó hatalomnak van jogköre, miközben az erre vonatkozó javaslat összeállítására érdemi jogkörrel kizárólag a bíróságok központi igazgatását végző szerv rendelkezik.

Budapest, 2025. április „24”

Tisztelettel:

Tuzson Bence