

PANASZ

a magyar igazságszolgáltatás intézményi függetlenségének haladéktalan helyreállítása érdekében

I. A PANASZ CÉLJA

A jelen panasz célja, hogy hatékony lépéseket sürgessen a magyar bíróságok függetlenségének helyreállítása érdekében figyelemmel arra, hogy a bírák és igazságügyi alkalmazottak javadalmazására vonatkozó törvényi szabályozás elégtelensége miatt Magyarországon az uniós joggal ellentétes módon, tartósan és rendszerszinten sérül az igazságszolgáltatás intézményi függetlensége.

II. A PANASSZAL ÉRINTETT NEMZETI INTÉZKEDÉSEK

A jelen panasszal érintett, bírói és igazságügyi alkalmazotti javadalmazásra vonatkozó legfontosabb rendelkezések az alábbiak:

1) Az Alaptörvény 25. cikkének (8) bekezdése: *“A bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg.”*

2) A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII törvény (Bjt.) 35. § (4) bekezdése: *“A bírót hivatása méltóságának és felelőssége súlyának megfelelő, függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg.”*

3) A Bjt. XII. fejezetének valamint 2. és 3. mellékletének rendelkezései és különösen a Bjt. 169. § (2) bekezdése, amely szerint: *“A bírói illetményalapot évenként a központi költségvetésről szóló törvény határozza meg úgy, hogy annak összege az előző évi összegnél nem lehet alacsonyabb.”*

4) Az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény (Iasz.) IX. fejezete, különösen a 97. § (1) bekezdése, amely szerint az igazságügyi alkalmazottak (például a bírósági titkárok, bírósági fogalmazók, az igazságügyi szakértők és írnokok) esetében: *“Az alapilletmény megállapításának alapjául a bírói illetményalap (a továbbiakban: illetményalap) szolgál; az alapilletményt az illetményalap és az egyes fizetési fokozatok szorzószámai alapján kell megállapítani.”*

5) A fenti rendelkezések alapján a Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről szóló 2023. évi LV. törvény 66. § alapján 2024-ben *“A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 169. § (2) bekezdése szerinti bírói illetményalap a 2024. évben 566 660 forint.”* Ugyanezt az összeget rögzítette bírói illetményalapként korábban a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény 69. § (1) bekezdése és a Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény 66. § (1) bekezdése is.

A költségvetési törvényben megállapított bírói illetményalap összege három éve változatlan. Figyelemmel arra, hogy 2022-ben 14,5%, 2023-ban pedig 17,6% volt az infláció (emellett a 2024. évi infláció eddig átlagosan 4%) [lásd <https://www.ksh.hu/gyorstajekoztatok/#/hu/list/far>], a bírói és igazságügyi alkalmazotti bérek az elmúlt években legalább összesen 40%-ot veszítettek reálértékükből. Az infláció következményei nem csak a javadalmazást érintik, hanem általában az állam által a bíróságok

számára biztosított pénzügyi forrásokat is. Míg a 2021-re javasolt központi költségvetésben a bíróságok fejezet kiadásai 141.964,5 millió forintot tettek ki, és ez az összeg 2022-re 155.649,5 millió forintra, 2023-ban pedig 160.377,3 millió forintra emelkedett, addig 2024-ben ismét 155.662,4 millió forintra csökkent, vagyis a bíróságok pénzügyi forrásai nemhogy nem követték az inflációt, hanem még csökkentek is.

A jelen panasz beadásának időpontjában Magyarországon (i) a legkisebb bírói illetmény havi bruttó 821.657,- Ft (havi nettó 546.401,- Ft, órabérben nettó 3.415,- Ft, azaz 8,68 EUR-nak megfelelő forint); (ii) a törvényszéki bírói kezdő bér havi bruttó 934.989,- Ft (havi nettó 625.093,-Ft, órabérben nettó 3.907,- Ft, azaz 9,93 EUR-nak megfelelő forint); (iii) az igazságügyi alkalmazotti kezdő bér havi bruttó 326.000,- Ft, (havi nettó 216.790,- Ft.) [Lásd: Bjt. 173. § (2) és a 2. melléklet, valamint a garantált bérminimum (szakmunkás minimálbér) 2024. évi összege, továbbá a Magyar Nemzeti Bank 2024. július 10. napján közzétett hivatalos devizaárfolyama.]

III. A BÍRÁK ÉS IGAZSÁGÜGYI ALKALMAZOTTAK JAVADALMAZÁSÁRA VONATKOZÓ ÖSSZEHASONLÍTÓ ADATOK

A bírák és igazságügyi alkalmazottak javadalmazása különösen az alábbi összehasonlító adatok fényében aggasztó.

1) A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) által legutóbb közzétett (2024. áprilisi) adatok szerint Magyarországon a havi bruttó átlagkereset 645.300,- Ft. A legalacsonyabb bírói kezdőbér ennek 1,3 szorosa sincs. Ez az arány nem csak az Európai Unióban, hanem az Európa Tanács tagállamai körében is a legalacsonyabbak között van, és azt jelenti, hogy a bírói fizetés egy mindennapos tevékenységgel – buszsofőrként vagy kiskereskedelmi alkalmazottként is – könnyen megkereshető.

2) A magyar állami szervezetrendszerben a bérezés főszabály szerint a tárgyévet megelőző naptári évben irányadó havi bruttó nemzetgazdasági átlagkeresethez (a továbbiakban: átlagkereset) kötött, így a bérek követik a társadalmi-gazdasági folyamatokat és a bérrendezés automatikus. Mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalomban foglalkoztatottak esetében (a hivatalnoki szinttől a felsővezetésig) alaptétel, hogy ha az átlagkereset emelkedik, a bérkorrekció azzal arányos mértékben automatikusan bekövetkezik. A hatalmi ágak közül egyedül a bírói hatalmi ág kivétel, sem a bírák és igazságügyi alkalmazottak, sem az ügyészek javadalmazásában nincs semmilyen automatikus bérkorrekció, sem más, a javadalmazás önkényes beavatkozástól mentes, objektív és ellenőrizhető kritériumokon alapuló megállapítását célzó, a bérek reálértékének megőrzésére alkalmas mechanizmus. A bírói hatalmi ágban a javadalmazás teljes egészében a végrehajtó és a törvényhozó hatalom politikai akaratának függvénye.

3) A bírói hatalmi ágban a jogszabály által megállapított javadalmazás a másik két hatalmi ágban megállapított bérekhez képest aránytalanul alacsony. A teljesség igénye nélkül: (i) a törvényhozó hatalomban az országgyűlési képviselői tiszteletdíj havonta az átlagkereset háromszorosa [2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) 104. §], a házelnök tiszteletdíja a képviselői tiszteletdíj 2,7-szerese [Ogytv. 120. §]. Az országgyűlési köztisztviselők illetményalapja ugyancsak az átlagkeresethez kötött [Ogytv. 124/G. §]. (ii) A végrehajtó hatalomban a miniszterelnök havi illetménye megegyezik a házelnök tiszteletdíjával [2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) 25/A. §]. A miniszteri biztos, a kormányzati főhivatal és a központi hivatal vezetője és annak helyettesének havi illetménye az átlagkereset tízszerese is lehet [Ksztv. 7. §].

IV. A BÍRÁK ÉS IGAZSÁGÜGYI ALKALMAZOTTAK JAVADALMAZÁSA ÖSSZEEGYEZTETHETETLEN A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG ELVÉVEL

A bírói és igazságügyi alkalmazotti bérekre vonatkozó törvényi szabályozás több okból is összeegyeztethetetlen a bírói függetlenség elvével.

(i) Nem biztosít a bírói hivatás jelentőségéhez méltó javadalmazást a magyar bírák és igazságügyi alkalmazottak számára.

(ii) Nem tartalmaz olyan korrekciós mechanizmust, amely garantálja a bírói és igazságügyi alkalmazotti fizetések reálértékének megőrzését.

(iii) Nem biztosítja a bírói hatalmi ág elválasztását a másik két hatalmi ágtól, mert nem tartalmaz olyan mechanizmust, amely lehetővé teszi a bírák és igazságügyi alkalmazottak javadalmazásának a végrehajtó és a törvényhozó hatalomtól független, önkényes beavatkozástól mentes, objektív és ellenőrizhető kritériumok alapján történő meghatározását és teljes egészében a végrehajtó és a törvényhozó hatalom politikai akaratától teszi függővé a bérek meghatározását.

(iv) Ellentétes a hatalmi ágak egyensúlyának követelményével, figyelemmel arra, hogy mind a végrehajtó, mind a törvényhozó hatalom képviselőihez képest számottevően alacsonyabb javadalmazást határoz meg a bírák számára.

Figyelemmel arra, hogy a jelen panasz tárgya a bírói függetlenség rendszerszintű sérelme, a panasszal érintett mulasztás egyúttal a jogállamiság követelményének megsértését is eredményezi.

A jelen panasz a fenti (i)-(iv) pontban felsorolt jogsértések teljeskörű orvoslását célozza. Az uniós jog sérelmét részben a nemzeti hatóságok intézkedése [a (i) és (iv) pontok esetében], részben pedig a mulasztása [a (ii) és (iii) pontok esetében] okozza. Mivel a bírói és igazságügyi alkalmazotti fizetéseket törvény szabályozza, és a törvény módosításának előkészítése a magyar kormány, annak elfogadása pedig az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, a sérelmezett intézkedések (a bírói és igazságügyi alkalmazotti bérek más hatalmi ágakhoz képest aránytalanul alacsony, a bíróságok működését veszélyeztető és a bírói hivatás jelentőségéhez nem méltó összegben történt meghatározása) és a sérelmezett mulasztás (a bérek reálértékét biztosító, a végrehajtó és a törvényhozó hatalomtól független, objektív kritériumokon alapuló mechanizmus kialakításának elmaradása) mind a kormánynak, mind az Országgyűlésnek betudható.

A probléma rendszerszintű jellegét igazolja, hogy a magyar igazságszolgáltatási szervezetrendszer alulfinanszírozottsága nem először sodorja kritikus helyzetbe a harmadik hatalmi ágat. Tíz év távlatában másodszer áll elő az a helyzet, hogy a bírák és igazságügyi alkalmazottak javadalmazása évekre elértéktelenedik. A magyar jogi szabályozás azon hiányossága, hogy nem biztosítja a bírói bérek reálértékének megőrzését és nem gondoskodik olyan korrekciós mechanizmusról, amely legalább az infláció következményeinek kiküszöbölését szolgálja, legutóbb 2016-2019 között okozott hasonló krízist az igazságszolgáltatásban. Mindezek miatt a jelen panasz célja nem pusztán a költségvetési törvényben meghatározott bírói illetményalap egyszeri megemelése, hanem olyan szabályozási keret kialakítása, amely hosszú távon biztosítja a bírói szervezetrendszer anyagi értelemben vett függetlenségét. Mindaddig, amíg magyar szabályozási környezet nem gondoskodik arról, hogy a bírói bérek kövessék a társadalmi-gazdasági realitásokat, és teljes egészében a kormány és a parlamenti többség döntésére bízva a bírói és igazságügyi alkalmazotti bérek meghatározását, a szabályozás intézményes szinten veszélyezteti a bírói függetlenséget és lehetőséget ad arra, hogy a végrehajtó és a törvényhozó hatalom tendenciózusan, ismétlődően és tartósan nyomást gyakoroljon a bíróságokra a javadalmazás útján.

Amellett, hogy a kialakult helyzet az érintettek számára komoly megélhetési gondokat okozhat – figyelemmel a bírói hivatás mellett vállalható egyéb munkavégzést tiltó rendelkezésekre is –, a méltatlanul alacsony javadalmazás a bíróságok működőképességét is közvetlenül veszélyezteti a nagyfokú elvándorlás következtében kialakult létszámhiány miatt. A bírói hivatáshoz méltó fizetés az intézményi függetlenség olyan alapvető feltétele, amely összefügg az ítélkezési tevékenység függetlenségével. A megfelelő fizetés és a kielégítő munkakörülmények – így a megfelelő igazságügyi alkalmazotti háttér – hiánya valós veszélyt jelent a bírói integritásra és pártatlanságra és komoly aggályokat vet fel az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatban. A méltatlan javadalmazás objektíve alkalmas arra, hogy külső szemlélőkben megalapozott kétségeket ébresszen a magyar bírák befolyásmentességével és a politikai vagy más nyomásgyakorlás lehetőségének kizártságával kapcsolatban.

A jelen panasz alapját képező tényállást és az ahhoz kapcsolódó jogi érvelést alátámasztó valamennyi dokumentum és bizonyíték a nyilvánosságban elérhető, figyelemmel arra, hogy a panasz tárgyát a hatályos nemzeti szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetlensége képezi. A bírói szervezetrendszer azon szereplői és képviselői, akik a jelen panasz beadását megelőzően már felhívták a figyelmet a problémára, ugyancsak a nyilvánosságban elérhető felületeken kommunikálták álláspontjukat.

Saját honlapjaikon mind az Országos Bírói Tanács (www.obt2018.hu és www.obt-jud.hu), mind a Magyar Bírói Egyesület (www.mabie.hu) közzétette álláspontját és az azt alátámasztó adatokat. A témáról az Országos Bírói Tanács ülésein 2023 júniusa óta rendszeresen esik szó [lásd az Országos Bírói Tanács 2023. június 7-i ülését <https://obt2018.hu/2023-06-07/>; a 2023. szeptember 6-i ülését <https://obt2018.hu/2023-09-06/> különösen a 39-41. oldalt. Az OBT 2024. január 30. óta minden egyes ülésén foglalkozik a bérhelyzettel, az ülések jegyzőkönyve a www.obt-jud.hu oldalról tölthető le. Az igazságügyi alkalmazottak körében tapasztalható és a bíróságok működőképességét közvetlenül veszélyeztető nagyfokú elvándorlás következtében kialakult létszámhiányról a Fővárosi Törvényszék elnöke az OBT 2024. május 22-i ülésén számolt be.

https://obt-jud.hu/sites/default/files/u1ekek/Jegyzokonyv_2024.05.22.pdf

A bírói bérekkel kapcsolatos összehasonlító adatok és arányszámok az Európa Tanács igazságszolgáltatás hatékonyságáért küzdő európai bizottságának (CEPEJ) az európai igazságügyi rendszer értékeléséről szóló jelentéseiben

<https://rm.coe.int/rapport%E2%80%91evaluation%E2%80%91partie%E2%80%911%E2%80%91francais/16809fc058> 67. oldal és <https://rm.coe.int/cepej-report-2020-22-e-web/1680a86279> 80. oldal valamint az EU Justice Scoreboard kivonataiban érhetőek el.

<https://rm.coe.int/hungary-eu-scoreboard-country-fiches-2022-data/1680b065f7>

Az infláció mértékére és a hazai átlagkeresetre vonatkozó adatok a KSH honlapján érhetőek el.

<https://www.ksh.hu/gyorstajekoztatok/ker/ker2404.html>

V. A BEJELENTETT JOGSÉRTÉS TÁRGYÁT KÉPEZŐ UNIÓS JOGSZABÁLYOK

Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 2. cikk és 19. cikk (1) bekezdés második albekezdése

Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikk

Az Európai Unió Bírósága (EUB) 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélete (C-64/16, EU:C:2018:117, a továbbiakban: C-64/16. ítélet)

Az EUB 2019. február 7-i Escrivano Vindel ítélete (C-49/18, EU:C:2019:106, a továbbiakban: C-49/18 ítélet)

Az EUB 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország ítélete (C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, a továbbiakban: C-619/18 ítélet)

A bírák és igazságügyi alkalmazottak javadalmazására vonatkozó hatályos magyar szabályozás összeegyeztethetetlen az uniós joggal, különösen a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok tiszteletben tartása és az igazságosság EUSZ 2. cikkben rögzített értékeivel, a bírói függetlenség EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében rögzített és a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett elvével, valamint az EUB joggyakorlatával, különösen a C-64/16. és C-49/18. ítéletben a bírák javadalmazását illetően lefektetett követelményekkel.

A C-64/16. ítélet szerint az, hogy a bírák olyan szintű illetményben részesüljenek, amely összhangban áll az általuk ellátott feladatok jelentőségével, a bírói függetlenség lényegi biztosítékát alkotja. A C-49/18 ítélet szerint a függetlenség fogalma többek között azt feltételezi, hogy az érintett fórum teljesen autonóm módon gyakorolja bírói feladatkörét anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne, vagy bárkinek alá lenne rendelve, és anélkül, hogy bárhonnán utasításokat kapna, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja. A C-619/18. ítélet szerint a bíróságok függetlenségének és pártatlanságának garanciái megkövetelik, hogy az érintett fórum teljesen autonóm módon gyakorolja feladatkörét, és védett legyen az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja, tiszteletben tartva az objektivitást, valamint azt, hogy a jogvita megoldása során semmilyen más érdek ne érvényesüljön. E függetlenséget és pártatlanságot garantáló szabályoknak olyanoknak kell lenniük, hogy elozzlassák a jogalanyok minden észszerű kétségét az e fórum külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességét illetően.

A jelen panasz a Charta sérelmére is hivatkozik a bírói függetlenség EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésével összefüggésben, annak értelmezése és érvényesülése kapcsán. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében megállapított, az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony bírósági felülvizsgálatot biztosító jogorvoslati rendszer létrehozására vonatkozó kötelezettség teljesítése érdekében a tagállamoknak különösen azt kell biztosítaniuk, hogy az e jog alkalmazására vagy értelmezésére vonatkozó kérdésekben esetlegesen döntést hozó nemzeti szervek teljesítsék a bírói függetlenségére vonatkozó követelményt, ez utóbbi pedig a különösen a Charta 47. cikk második bekezdésében rögzített, tisztességes eljárásához való alapvető jog lényeges tartalmába tartozik. [Lásd különösen a C-64/16. ítéletet és a 2018. július 25-i Minister for Justice and Equality (Az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) ítéletet].

VI. A PROBLÉMA ÖSSZEFOGLALÁSA

Az uniós jog sérelmét az alábbi körülmények alapozzák meg:

(i) A magyar bírák és igazságügyi alkalmazottak javadalmazása nem áll összhangban a bírói hivatás méltóságával és a bírói kar által ellátott feladat jelentőségével. Egy pályakezdő bíró bére minimálisan tér el a havi bruttó nemzetgazdasági átlagkeresettől, egy igazságügyi alkalmazott bére pedig kevesebb, mint fele annak, emiatt a bírósági szervezetrendszerben foglalkoztatottak nagy számban hagyják el a pályát, ami a bíróságok működőképességét veszélyezteti és a bírák alapvető munkavégzési feltételeit fenyegeti. Mindamellet, hogy az érintettek széles köre számára okoz megélhetési nehézségeket, a tartósan fennálló helyzet a bírói hivatás méltóságát, társadalmi státuszát rombolja, az igazságszolgáltatás hatékonyságát ássa alá, veszélyezteti a bíróságok működőképességét és az ítélkezési függetlenségét az igazságszolgáltatási rendszeren belüli és kívüli nyomásgyakorlással és korrupciós törekvésekkel szemben.

(ii) A magyar bírák javadalmazása nem áll arányban a végrehajtó és a törvényhozó hatalom képviselőinek javadalmazásával. Az elmúlt években az inflációt jóval meghaladóan nőtt az országgyűlési képviselők, a miniszterelnök és a miniszterek, államtitkárok, miniszteri biztosoknak és más állami szerveknél (pl. az Állami Számvevőszéknél, ombudsmani hivatalban, a köztársasági elnök hivatalában, a Magyar Nemzeti Bankban) munkát végzők juttatása, míg a bíróságon foglalkoztatottak bére változatlan maradt, ami nem felel meg a hatalmi ágak egyensúlya követelményeinek.

(iii) A nemzeti szabályozás nem biztosítja, hogy a bírói és igazságügyi alkalmazotti javadalmazás megfeleljen a társadalmi-gazdasági realitásoknak. Sem az infláció hatásainak kiküszöbölésére, sem a nemzetgazdasági átlagkereset változásának követésére nincs mechanizmus.

(iv) A nemzeti szabályozás nem biztosítja a bírói javadalmazásnak a végrehajtó és törvényhozó hatalom önkényes beavatkozásától mentes, releváns, objektív és ellenőrizhető kritériumok alapján történő megállapítását, ami sérti a hatalmi ágak elválasztásának elvét. A bírói hatalmi ágban a javadalmazás teljes egészében a végrehajtó és a törvényhozó hatalom politikai akaratának függvénye, ami egyrészt nyomásgyakorlásra ad lehetőséget ezen hatalmi ágak képviselőinek részéről, másrészt – éppen ezen lehetőség fennállásánál fogva – még akkor is gyengíti a bírói függetlenség látszatát és ekként az igazságszolgáltatásba vetett társadalmi bizalmat, ha tényleges nyomásgyakorlásra nem kerül sor.

A bírák anyagi függetlenségének helyreállítása azonnali intézkedést igényel, amelyet a bírói kar képviseletében eljáró személyek és testületek több, mint egy éve sürgetnek mindhiába. Elsőként az Országos Bírói Tanács (OBT) kezdeményezte a jogszabályok módosítását 2023. júniusában [lásd: <https://obt2018.hu/2023-06-07/>]. Az azóta eltelt több mint egy évben a bírák és bírósági dolgozók valamennyi képviselője figyelmeztetett a kritikus helyzetre a bírói és igazságügyi alkalmazotti bérek rendezésének szükségességére, így az Országos Bírósági Hivatal Elnöke és a Kúria Elnöke mellett a Bírói Életpálya Szakértő Testület (BÉSZT), a Magyar Bírói Egyesület (MABIE), valamint a Bírósági Dolgozók Szakszervezete (BDSZ) és is azonnali fellépést sürgetett, teljesen eredménytelenül.