

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3154/2017. (VI. 21.) AB HATÁROZATA

### bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 86. § (3) bekezdés *b)* pontjának „és bíróságokat” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint a Fővárosi Törvényszék előtt 28.P.22447/2014. számon folyamatban lévő eljárásban való alkalmazásának kizárására irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék bírója (a továbbiakban: indítványozó) fordult az Alkotmánybírósághoz az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján. Az indítványozó az előtte 28.P.22447/2014. számon folyamatban lévő eljárást felfüggesztette és kérte annak megállapítását, hogy a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 86. § (3) bekezdés *b)* pontjának „és bíróságokat” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért kérte annak megsemmisítését, valamint indítványozta a konkrét ügyben történő alkalmazásának kizárását. A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló polgári perben a felperes magánszemély kártérítési igényt érvényesített a Budapest Környéki Törvényszék alperessel szemben, arra hivatkozva, hogy az alperes bíróság – és az illetékességi területén működő járásbíróságok – előtt indított ügyei elhúzódtak. A perben az alperest a Bszi. 86. § (3) bekezdés *b)* pontja alapján az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) képviselte. Az indítványozó álláspontja szerint ez a jogszabályi rendelkezés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését (független és pártatlan bírósághoz való jog), valamint a 26. cikk (1) bekezdését (bírói függetlenség). Az indítványozó hangsúlyozta, hogy a perben nem észlelt semmilyen, a „tiszteességtelen befolyásra utaló jelet”, aggályai nem az ítékezés tényleges befolyásolásán, hanem elvi megfontolásokon alapulnak. Álláspontja szerint ugyanis nem elegendő a bírói függetlenség és az eljárás pártatlanságának deklarálása, annak alkotmányos garanciáit is meg kell teremtenie a jogalkotónak. Az indítvány két olyan alkotmánybírói határozatra [19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150., 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2013, 999.] hivatkozva állította a sérelmezett rendelkezés alaptörvény-ellenességét, amelyek az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) vonatkozó esetjogát is elemezve fogalmazták meg a bírói függetlenség és pártatlanság követelményének lényegi elemeit. Az indítványozó véleménye szerint az idézett alkotmánybírói határozatok is rögzítik, hogy a bírót a bírósági szervezetrendszeren belülről érkező befolyástól is védeni kell. A belső befolyásolás lehetőségét tehát objektív módon ki kell zárni, a támadott jogszabályi rendelkezés esetében azonban ez nem valósul meg. A bírák ugyanis alá-fölérendeltségi viszonyban vannak az OBH elnökével, akinek személye a Bszi. szerint ugyan formálisan elkülönül az általa vezetett hivataltól, a viszonyrendszer szempontjából azonban mégis egységes intézményt alkotnak. Ezt támasztja alá az indítványozó szerint a Bszi. 76. § (5) bekezdése, amely az OBH elnökének a személyzeti kérdésekkel kapcsolatos feladatait szabályozza. E feladatkörében az OBH elnöke – többek

között – beoszthatja a bírót a Kúriára, az OBH-ba, továbbá az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztériumba, illetve dönt a bírák áthelyezéséről is. Az OBH elnökének tehát jelentős ráhatása van a bírák munkakörülményeire, előmenetelére. A fentiekben vázolt hierarchikus viszony – az indítvány szerint – alkalmas arra, hogy kétségeket támasszon a bírák pártatlanságával kapcsolatban, ami felveti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított pártatlan bírósághoz való jog sérelmét. Az indítvány utal rá, hogy az Alkotmánybíróság a 34/2013. (XI. 22.) AB határozatban rámutatott arra, hogy a pártatlanság követelményének érvényesülését – többek között – az eljárási törvényekben megfogalmazott kizárási szabályok biztosítják. Az indítványozó szerint épp ezért alkotmányosan kifogásolható a támadott szabály, mivel ellentmond az eljárási törvényekben megfogalmazott – a bírák pártatlanságát biztosító – kizárási szabályokból következő azon logikának, amely szerint a bíróság nem járhat el, ha a bíróság elnöke képviselőként jár el (az indítványozó példaként a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 14. §-át jelölte meg).

- [2] 2. Az indítványozó a bírói függetlenség sérelmét is állította. Véleménye szerint ugyanis, ha az eljáró bíró a perben képviseletet ellátó OBH-tól eltérő jogi álláspontot képvisel, az az OBH szemszögéből nézve nyilvánvalóan helytelen eredményre vezet. Ugyan ez önmagában nem érinti sem az eljárás pártatlanságát, sem a bíró függetlenségét, amennyiben azonban az a kép alakul ki a bíróról, hogy „rossz ítéleteket hoz”, úgy emiatt szakmai előmenetele során hátrányok érhetik. Jelenleg intézményesített garanciák nem védik ez ellen a bírákat, így csak a „kinevező bölcsességén” múlik, hogy az érintett bíró szakmai munkájának megítélésekor függetleníteni tudja-e magát attól, hogy a bíró neki nem tetsző döntéseket hozott. Egyértelműen sérül tehát a bírói függetlenség akkor, ha intézményi garanciák nem zárják ki, hogy a bíró döntése miatt hátrányt szenvedjen.
- [3] 2.1. Az indítványozó végzését kiegészítette azzal, hogy kérelme az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontján és az Abtv. 25. cikk (1) bekezdésén alapul.

## II.

- [4] 1. Az Alaptörvény indítvány által érintett rendelkezései:

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

„26. cikk (1) A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”

- [5] 2. A Bszi. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„86. § (3) Az OBH

*b)* képviseli az OBH elnökét és a bíróságokat a bírósági eljárásokban,”

## III.

- [6] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítvány megfelel-e a bírói kezdeményezéssel szemben támasztott törvényi követelményeknek. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint a bíró – a bírósági eljárás egyidejű felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének a megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának a kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy az alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az egyedi normakontroll eljárást kezdeményező bírói indítványnak az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerinti határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást, megjelöli az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének a lényegét, az Alaptörvény

megsértett rendelkezéseit és megfelelő indokolást is tartalmaz. Ezen kívül megjelöli a sérelmezett jogszabályi rendelkezést és kéri az alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának a kizárását {2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [27]–[28]}. A bírói kezdeményezés a fenti feltételeknek megfelel, az indítványozó megjelölte az Alaptörvény [24. cikk (2) bekezdés *b*) pont] és az Abtv. [25. § (1) bekezdés] azon rendelkezéseit, amelyek az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozó jogosultságát megalapozzák. Az indítvány meghatározta a támadott jogszabályi rendelkezést [Bsz. 86. § (3) bekezdés *b*) pont „és bíróságokat” kitétel], az Alaptörvényben biztosított – és sérülni vélt – jog [XXVIII. cikk (1) bekezdés és 26. cikk (1) bekezdés] lényegét és indokolást is tartalmaz a tekintetben, hogy miért és mennyiben áll fenn az alaptörvény-ellenesség. Az indítványozó kifejezetten kérte a sérelmezett normaszög megsemmisítését és alkalmazásának kizárását az előtte folyamatban lévő perben.

- [7] 1.1. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint a bíró csak olyan jogszabály, vagy jogszabályi rendelkezés tekintetében kezdeményezheti az alkotmányossági kontrollt, amelyet az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmaznia kell(enne). A bíró által sérelmesnek talált – az adott ügyben alkalmazandó – jogszabályi rendelkezés lehet anyagi és eljárásjogi rendelkezés is, így megtámadhatóak az olyan eljárási szabályok is, amelyek közvetlenül nem képezik ugyan az ügyet befejező bírósági döntés alapját, de alkalmazásuk révén befolyásolják a felek eljárásjogi helyzetét {3192/2014. AB határozat, Indokolás [18], megerősítette a 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [23]–[24]}. A jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak elsőként azt kellett tehát eldöntenie, hogy a perben a bírónak kellett-e alkalmaznia a Bsz. 86. § (3) bekezdés *b*) pontját –, amely szerint a perben a bíróságot az OBH képviseli –, másodlagosan pedig abban kellett állást foglalnia, hogy az olyan eljárási szabálynak minősül-e, amelynek alkalmazása az adott ügyben befolyásolhatta a felek eljárásjogi helyzetét.
- [8] 1.2. Az első kérdés megválaszolásához segítséget nyújt a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.), amelynek 135. § (1) bekezdése szerint a tárgyalás megnyitása után a tanács elnöke megállapítja, hogy a felek személyesen vagy képviselőik útján megjelentek-e a bíróság előtt (számbavétel). A (4) bekezdés szerint pedig a fél nevében megjelent meghatalmazott vagy törvényes képviselő köteles igazolni képviseleti jogát, illetőleg a per viteléhez szükséges felhatalmazását. A fentiekből következik, hogy az indítványozónak a perben alkalmaznia kellett a Bsz. támadott rendelkezését, amikor a tárgyalás megnyitását követően a számbavétel során az alperes bíróság képviseletében megjelent személy képviseleti jogosultságát ellenőrizte.
- [9] 1.3. A továbbiakban azt vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy az alkalmazott eljárási szabály befolyásolhatta-e a felek eljárásjogi helyzetét. A Bsz. 86. § (3) bekezdés *b*) pontja szerint az OBH elnökét és a bíróságokat az OBH képviseli a peres eljárásokban. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a – képviseletre vonatkozó – szabály egyértelműen olyan eljárási rendelkezés, amelyet a bírónak közvetlenül alkalmaznia kellett és nyilvánvalóan érinti a felek eljárásjogi helyzetét, hogy önállóan, vagy jogi képviselővel járnak el, a képviseleti jogosultság meghatalmazáson alapul, vagy jogszabály írja elő. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány megfelel az Abtv. 25. §-ában foglalt, valamint az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)–f*) pontjaiban meghatározott feltételeknek.
- [10] 2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az indítvány nem tekinthető-e ítélt dolognak. A 339/B/2003. AB határozatában ugyanis {ABH 2009, 1605., a továbbiakban: Abh., megerősítette a 3268/2012. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [31]} az Alkotmánybíróság már vizsgálta a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: régi Bsz.) 39. § *j*) pontját, amely úgy rendelkezett, hogy a bíróságok képviseletéről az OIT gondoskodik. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amely szerint a régi Bsz. támadott rendelkezése sértette a bírói függetlenséget [Alkotmány 50. § (3) bekezdés], illetve a független és pártatlan bírósághoz való jogot [Alkotmány 57. § (1) bekezdés]. Az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében, ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának. A jelen ügyben előterjesztett indítvány azonban nem tekinthető ítélt dolognak, tekintettel egyrészt arra, hogy az Abh. eleve a régi Bsz. szabályait vizsgálta, másrészt

a vizsgálat mércéje a régi Alkotmány és nem az Alaptörvény volt. Meg kell továbbá jegyezni azt is, hogy a régi Bszi.-nek a bíróságok képviseletére vonatkozó rendelkezései csak részben feleltethetőek meg a hatályos Bszi. szabályainak.

- [11] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése, valamint az Ügyrend 36. § (3)–(4) bekezdése alapján megkereste a jogalkotásért felelős minisztert, kérve, hogy fejtse ki álláspontját az indítvánnyal kapcsolatban. Az igazságügyi miniszter eleget tett az Alkotmánybíróság végzésében foglaltaknak. Az Alkotmánybíróság a miniszteri véleményben foglaltakat az indítvány elbírálásakor figyelembe vette. A jelen üggyel szoros tárgyi összefüggést mutató másik ügyben az Alkotmánybíróság megkereste az OBH elnökét is, kikérve véleményét az indítvánnyal kapcsolatban. Tekintettel a tárgybani azonosságra, az Alkotmánybíróság az OBH elnökének véleményét jelen ügyben is figyelembe vette.

#### IV.

- [12] Az indítvány nem megalapozott.
- [13] 1. Az Alkotmánybíróság röviden áttekintette a bíróság képviseletére vonatkozó hatályos jogi szabályozást. A bíróságok képviseletéről többféle vonatkozásban lehet beszélni, így az vonatkozik egyrészt a bírósági szervezetrendszer egészének együttes képviseletére, másrészt az egyes bíróságoknak mint a polgári jogviszony alanyainak a képviseletére, harmadrészt a bíróságok perbeli, illetve egyéb hatósági eljárásban való képviseletére.
- [14] 1.1. A bírósági szervezet együttes képviseletét a Bszi. 76. § (1) bekezdés c) pontja alapján az OBH elnöke látja el. A bírósági szervezetrendszeren belül a törvényszékek, az ítélőtáblák és a Kúria önálló jogi személyek, és egyben költségvetési szervek is, amelyek képviseletét az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) rendezi. Az Áht. 10. § (6) bekezdése szerint a költségvetési szerv képviseletét a költségvetési szerv vezetője látja el, amely jogkör gyakorlása jogszabályban vagy a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatában foglaltak szerint – esetenként vagy az ügyek meghatározott csoportjára nézve – a költségvetési szerv vezetőjének helyettesére vagy más dolgozójára ruházható át. Az OBH elnökének tájékoztatása szerint – az Áht. fenti rendelkezésének megfelelően – valamennyi jogi személyiséggel felruházott bíróság szervezeti és működési szabályzata rendelkezik egyrészt a bíróság mint költségvetési szerv általános képviseletéről, másrészt a bíróság perbeli képviseletéről. A bíróságok perbeli képviseletét törvényi szinten a Bszi. 86. § (3) bekezdése szabályozza, ehhez kapcsolódik a Bszi. által adott felhatalmazáson alapuló, a bíróságok perbeli képviseletéről szóló szabályzatról rendelkező 6/2014. (IV. 30.) OBH utasítás (a továbbiakban: OBH utasítás vagy szabályzat); valamint a jogi személy bíróság törvényes képviseletéről szóló 1/2016. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat (a továbbiakban: KJE.). A jelen ügy tárgya kizárólag ez utóbbi, azaz a bíróságok perbeli képviseletére vonatkozó szabályozás, ezért csak ennek alkotmányossági vizsgálatát végezte el az Alkotmánybíróság.
- [15] 1.2. A Bszi. 86. § (3) bekezdésének a Magyar Közlönyben megjelent eredeti szövege szerint az OBH meghatalmazás alapján képviselte a bíróságokat a bírósági eljárásokban. A meghatalmazásra vonatkozó szövegrészt az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XX. törvény 14. § (2) bekezdése helyezte hatályon kívül 2013. április 2. napjával.
- [16] 1.3. A törvénymódosítást követő egy év elteltével került sor a bíróságok perbeli képviseletét szabályozó OBH utasítás kiadására, amelynek személyi hatálya az ítélőtáblákra, a törvényszékekre és magára az OBH-ra terjed ki. A szabályzat tárgyi hatálya alá a bíróságokat érintő peres eljárások (polgári peres eljárások, büntető ügyekben a polgári jogi igény érvényesítése, munka és közigazgatási perek) tartoznak. A képviselet ellátásának főbb szabályait az OBH utasítás 4. §-a tartalmazza. E szerint a bíróság elnöke dönt abban a kérdésben, hogy a bírósági eljárásban félként szereplő bíróság képviseletéről saját hatáskörben gondoskodik, vagy annak ellátására meghatalmazást ad az OBH-nak. A bírák által vagy ellen indított munkaügyi perek esetében azonban az OBH képviseleti jogosultsága kizárólagos, így fel sem merülhet a bíróság önálló képviselete. A tényleges képviseletet fő szabály szerint az OBH Jogi Képviseleti Osztálya (a továbbiakban: JKO) látja el, mint az OBH speciális szervezeti egysége, kivételes esetben azonban az OBH elnöke ügyvédi irodát is meghatalmazhat a képviselet

ellátására. A szabályzat meghatározza továbbá a képviselet ellátásával kapcsolatos feladatokat, úgy a képviselt bíróság, mint az OBH tekintetében, külön kitérve arra az esetre, ha a bíróság képviseletét saját hatáskörben látja el. E körben a bíróságok kötelesek az OBH-val együttműködni, és ennek keretében folyamatosan tájékoztatást nyújtanak az őket érintő perrel kapcsolatban, megküldik az OBH részére a per iratait (pl. keresetlevél, idézés, ellenkérelem), illetve – az OBH felhívása alapján – tevőlegesen részt vesznek a per alakításában (pl. nyilatkozatok megtétele, bizonyítási indítványok előterjesztése, iratok rendelkezésre bocsátása, illetve a fellebbezés és/vagy felülvizsgálati kérelem előterjesztésének indítványozása, annak indokaival együtt). A Kúria főszabály szerint saját hatáskörben látja el képviseletét, de a perbeli iratokat haladéktalanul meg kell küldenie az OBH-nak. A JKO a bíróság peres képviselete keretében többek között bejelenti a képviseletet az eljáró bíróságnál, előterjeszti az érdemi ellenkérelmet, részt vesz a tárgyalásokon, teljesíti az eljáró bíróság felhívásában foglaltakat, a perbeli cselekményekről, érdemi határozatokról értesíti a képviselt bíróságot, a képviselt bíróság kérésére az érdemi döntés ellen jogorvoslattal él. Az OBH utasítás szerint a JKO a perbeli képviselet ellátása mellett indokolt esetben tájékoztatja az OBH elnökét a per megindításáról, a per lényeges mozzanatairól, az érdemi határozatról. A JKO ezen felül elemzi és félévente összegzi a perbeli tapasztalatokat, évente pedig jelentést készít az OBH elnöke részére. A jelentés alapján az OBH elnöke a tapasztalatokra reflektálva, azokat hasznosítva intézkedéseket foganatosíthat, melyek célja az ítélkezési tevékenység javítása. Így igazgatási jogkörében ajánlásokat, szabályzatokat készíthet, javaslatot tehet a személyi, tárgyi feltételek átcsoportosítására. A tapasztalatok felhasználhatóak a fogalmazók, titkárok, bírák képzése, oktatása során, vagy alapot nyújthatnak jogegységi eljárás, illetve jogszabály-módosítás vagy új jogszabály alkotás kezdeményezéséhez.

- [17] 1.4. A bírói gyakorlat nem volt egységes a Bszi. 86. § (3) bekezdés *b*) pontjának értelmezése tekintetében, egyes bíróságok szerint a bírósági szervezeti törvény fenti rendelkezése alapján az OBH meghatalmazás nélkül és kizárólagos jelleggel képviseli a bíróságokat a peres eljárásokban, más bíróságok pedig arra az álláspontra helyezkedtek, hogy főszabály szerint a bíróság elnöke (vagy az általa meghatalmazott személy) látja el a bíróságok perbeli képviseletét és az OBH csak meghatalmazás esetén jogosult a képviseletre. A Kúria a KJE-ben úgy döntött, hogy a jogi személy bíróságoknak a bíróság elnöke és nem az OBH a törvényes képviselője, azok képviseletét az OBH csak meghatalmazás alapján láthatja tehát el. Ebből következően a bíróság elnöke jogosult eldönteni, hogy a perben félként szereplő bíróság képviseletéről saját hatáskörben gondoskodik, vagy arra meghatalmazást ad az OBH-nak. Az alkotmányossági kérdés a tárgyi ügyben azonban nem a képviselet módja, hanem annak eldöntése, hogy a bíróságok peres ügyeiben az OBH képviselői minőségét megállapító törvényi szabály megfelel-e az Alaptörvénynek. Az indítványozó szerint ugyanis az a törvényi rendelkezés, amely szerint a bírósági eljárásokban az OBH képviseli a bíróságokat, sérti mind a bírói függetlenséget [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés], mind a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, illetve annak részelemét, a független és pártatlan bírósághoz való jogot [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés].
- [18] 2. Az Alkotmánybíróság ezért röviden áttekintette a bírói függetlenséggel és a független és pártatlan bírósághoz való joggal kapcsolatos alkotmányos szabályokat és az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát. Ennek során az Alkotmánybíróság figyelemmel volt az Alaptörvény negyedik módosítására és a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban foglaltakra is. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény azonos tartalommal szabályozza a bírói függetlenséget és a független és pártatlan bírósághoz való jogot is, ezért az indítvány elbírálásakor figyelembe vette a korábbi határozataiban kifejtetteket is [7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24], 24/2013. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [36]]. A bírák függetlenségét és törvény alá rendeltségét az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése rögzíti, kiemelve, hogy a bírák ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírói státusz további jellemzője, hogy elmozdításukra csak sarkalatos törvényben meghatározott okok és eljárásrend alapján van lehetőség. A függetlenséget garantálja az is, hogy a bírák nem folytathatnak politikai tevékenységet, így párttagságuk is kizárt az Alaptörvény szerint. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 36. §-ában pedig rögzíti, hogy a bírák minden ügyben befolyásolástól mentesen és részrehajlás nélkül kötelesek eljárni, kötelesek a befolyásolási kísérletet elhárítani és erről a bíróság elnökét értesíteni. A Bjt. továbbá a bíró köteleességévé teszi az ügyfelekkel szembeni tisztességes és pártatlan magatartás tanúsítását.
- [19] 2.1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány hatályban léte alatt a bírói függetlenséget a hatalmi ágak közötti viszonyrendszerből, a hatalommegosztás elvéből vezette le [53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266, 267].

E megközelítésben a bírói hatalom egyrészt független mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalomtól, másrészt politikai értelemben véve semleges. Ez utóbbi azt jelenti, hogy amíg a törvényhozó és végrehajtó hatalom kölcsönös (politikai) függésben van egymástól, addig a bírói hatalom e politikai téren kívül létezik, függetlenül annak változásaitól. A bírói függetlenség ugyanakkor nem korlátlan, annak legfontosabb alkotmányos korlátja, és egyben a bírói működés alapja az ítélezési tevékenység törvényeknek való alávetettsége. A törvényeknek való alávetettség ugyanakkor a függetlenség záloga is egyben, hiszen a bíróságok a politikai szféra által meghatározott és létrehozott törvényeket önállóan értelmezik. A bíróságok ítélezési gyakorlata azonban független a politikai változásoktól, és egyfajta folyamatosságot, állandóságot jelent, a másik két hatalmi ág dinamizmusával szemben. Ebből következően a bírói függetlenség elve az Alkotmánybíróság korai gyakorlatában alapvetően az ítélezési tevékenység függetlenségét jelentette. A további státuszbeli és szervezeti garanciák is (csak) a független ítélezés biztosítását szolgálják. A bírának nem csak a másik két hatalmi ág képviselőitől, hanem a többi bírótól is függetlennek kell lenniük. Ez a belső (a bírósági szervezetrendszeren belüli) függetlenség is kétirányú: az ítélezési tevékenység függetlenségét egyrészt biztosítani kell a többi bíróval szemben, azaz garantálni kell, hogy a bírók saját szakmai meggyőződésük alapján ítélezhessenek, másrészt ki kell zárni az igazgatási befolyásolás lehetőségét is [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261–262.]. Az Alkotmánybíróság – a minden befolyástól mentes ítékezésben testet öltő – bírói függetlenséget feltétel nélküli követelménynek tételezte, amely abszolút alkotmányos védelem alatt áll [legutóbb a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban, Indokolás [117], ezt megelőzően összefoglaló jelleggel a 19/1999. (VI. 25.) AB határozatban, ABH 1999, 150, 153.]. Az Alaptörvény hatálybalépést követően az alkotmánybírósági gyakorlat túllépve a korábbi kereteken, megállapította, hogy az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében szabályozott bírói függetlenség nemcsak alkotmányos elv, hanem egyúttal (Alaptörvényben biztosított) jogot is keletkeztet a bírák számára [4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [44]–[45]].

- [20] 2.2. A független és pártatlan ítékezéshez való jog a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részeleme, 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. A bíróság függetlensége és pártatlansága az alkotmánybírósági gyakorlat szerint ugyan két különálló alkotmányos követelmény, azonban annyiban sajátosak, hogy kizárólag egymásra tekintettel nyerhetnek értelmet [3/2013. (XI. 22.) AB határozat Indokolás [26]]. Mivel fentebb a bírói függetlenséggel kapcsolatos korábbi alkotmánybírósági határozatokat már összefoglalta az Alkotmánybíróság, ehelyütt már csak a pártatlansággal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlatra szükséges kitérni. Az Alkotmánybíróság elsőként a 67/1995. (XII. 7.) AB határozatban foglalkozott a bírói pártatlanság kérdésével és a következő megállapítást tette: „[a] pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítéletmentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében. Ennek intézményes biztosítékát a bírák kizárására vonatkozó [büntető]eljárás szabályok biztosítják.” (ABH 1995, 346, 347.) A 17/2001. (VI. 1.) AB határozat pedig rögzítette, hogy: „[a] pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog érvényesülésének garanciája a bírói függetlenség is, amelynek értelmében a bírák ítélezési tevékenységük során egyedül a törvényeknek és saját lelkiismeretüknek vannak alárendelve, vagyis mindenféle külső befolyástól mentesen járnak el” (ABH 2001, 222.). A korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot megerősítő, és továbbgondoló 25/2013. (X. 4.) AB határozat a következőképpen fogalmaz: „a pártatlanság követelménye azt hivatott elősegíteni, hogy az ítélező bíró az ügyben résztvevő felekkel szembeni elfogultságtól vagy előítéletektől mentesen bírálja el az ügyet és hozza meg döntését. A pártatlanság követelménye egyfelől a bíró magatartásával és hozzáállásával szembeni elvárásként jelentkezik. Másfelől azonban mércét állít a jogszabályi környezettel szemben is. E mérce szerint az eljárási szabályoknak törekedniük szükséges minden olyan helyzet elkerülésére, amely a bíró pártatlanságát illetően jogos kétségeket ébreszthet. Ebből fakad, hogy a konkrét ügyben a bírónak nemcsak tárgyilagosan szükséges ítéleznie, de a pártatlan ítékezés látszatának megőrzése is feladata” (Indokolás [26]). A pártatlanság követelménye értelmében tehát el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében [3242/2012. (IX. 28.) AB határozat, Indokolás [13]].

- [21] 3. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a Bszi. 86. § (3) bekezdés *b)* pontja „és bíróságokat” szövegrésze sérti-e az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdését.
- [22] 3.1. A bírói függetlenségnek számos aspektusa van, a tárgyi ügyben azonban az indítvány alapvetően az egyes bírók jogállását érintő személyes (státuszbeli) és szakmai függetlenség sérelmének kételyét fogalmazta meg. A személyi függetlenség azt jelenti, hogy a bíró akarata ellenére nem bocsátható és nem mozdítható el a helyéről, csak sarkalatos törvényben meghatározott okokból és eljárás eredményeként. A személyi függetlenséghez tartozik továbbá, hogy a hivatásos bíró tisztsége egy életre szól [33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2012, 99, 110.]. A szakmai függetlenség pedig azt jelenti, hogy a bíró ítélkezési tevékenységében nem utasítható, azaz a konkrét ügyek elbírálása során mindenféle befolyástól mentesen hozhatja meg döntését. A szakmai függetlenség egyrészt a külső (állami és nem állami szervektől), másrészt a belső (a bíróságon belüli) befolyásolástól védi a bírakat. A belső (szakmai) függetlenség tovább bontható, az kizárja egyrészt a többi bírótól, másrészt a bírósági igazgatási szervektől való befolyásolás lehetőségét. A tárgyi ügyben ez utóbbival kapcsolatban fogalmazódott meg alkotmányos kétely. Az Alkotmánybíróságnak arra kellett tehát választ adnia, hogy a bírák valóban olyan függetelmi viszonyban állnak-e az OBH elnökével, amely megkérdőjelezi az ítélkezési tevékenységben testet öltő függetlenségüket.
- [23] 3.2. Az Alkotmánybíróság elsőként rögzíti, hogy álláspontja szerint a bírák szakmai függetlenségét illetően annak nincs jelentősége, hogy a bíróságok központi igazgatását egy testületi szerv vagy egyszemélyi vezető látja el, ha hatásköre nem terjed ki a bíróságok ítélkezési tevékenységének befolyásolására. A Bszi. ugyanakkor, pontosan arra tekintettel, hogy a központi igazgatás egyszemélyi felelős vezetőjének igazgatási feladatai jelentősen megnövekednek, szétválasztotta egymástól a bíróságok legfőbb igazgatási és legfőbb szakmai vezetését. Az Alaptörvénynek megfelelően a legfőbb bírósági szerv a Kúria, és ennek megfelelően a bíróságok egészét illetően a szakmai vezetői feladatokat a Kúria elnöke látja el, míg a bíróságok központi igazgatása – az Országgyűlés által a bírák közül megválasztott, egyszemélyi felelősséggel rendelkező igazgatási vezető – az OBH elnökének a feladata. A Bszi. 65. §-a ugyan egyértelműsíti, hogy az OBH elnöke a bírói függetlenség alkotmányos elvének megtartásával látja el a bíróságok igazgatásának központi feladatait, ennek ellenére az Alkotmánybíróság áttekintette az OBH elnökének Bszi. által biztosított jogköreit [Bszi. 76. §] és a Bjt. vonatkozó szabályait, abból a szempontból, hogy azok érintik, érinthetik-e a bírói függetlenséget.
- [24] 3.2.1. A bírói státuszt illetően a kérdés tehát az, hogy az OBH elnöke – feladat- és hatásköreiben eljárva – meghatározó befolyással bír-e a bírák jogállására. E körbe tartozik értelemszerűen a bírák és bírósági vezetők kinevezése, a bírák felmentése, a fegyelmi és alkalmatlansági eljárás kezdeményezése, ezért a vonatkozó törvényi rendelkezések vizsgálata megkerülhetetlen. A Bszi. 76. § (5) bekezdése tekinthető relevánsnak a bírák jogállása tekintetében, mivel a jogalkotó itt szabályozta az OBH elnökének a személyzeti kérdésekkel kapcsolatos hatásköreit. A Bszi. ezen rendelkezése azonban csak rögzíti az OBH elnökének a bírói státuszt érintő hatásköreit – pályázat kiírása bírói állásra, kinevezési és felmentési javaslat megtétele a köztársasági elnöknek, bírák beosztása és kijelölése, bírák áthelyezése, bírósági vezetők kinevezése –, de azokat aztán a Bjt. bontja ki részletesen.
- [25] A (hivatásos) bírák kinevezése az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése alapján a köztársasági elnök feladata, ezt törvényi szinten a Bjt. 3. § (2) bekezdése rögzíti. A bírói álláshelyre ugyan az OBH elnöke írja ki a pályázatot, azt azonban az érintett bíróság elnökénél kell benyújtani és a bíróság tanácsa – törvényben meghatározott szempontok alapján – rangsorolja a beérkezett pályázatokat. A pályázatokat az OBH elnöke bírálja el, ami praktikus azt jelenti, hogy főszabály szerint az első helyen rangsorolt pályázót terjeszti fel kinevezésre a köztársasági elnöknek. Az OBH elnöke ugyan eltérhet a rangsortól, de köteles számot adni ennek indokairól és szükség van az OBH egyetértésére is ahhoz, hogy a második vagy harmadik helyen rangsorolt pályázót terjesztesse fel kinevezésre. Ugyanakkor a bírákat csak első kinevezésükkor osztja be az adott bíróságra az OBH elnöke, ezt követően ez a bíróság elnökének hatáskörébe tartozik (Bjt. 26. §).
- [26] Fontos kiemelni, hogy amennyiben a bíró beosztására nem pályázat alapján kerül sor, úgy ahhoz az érintett bíró írásbeli hozzájárulása is szükséges. Ugyanígy írásbeli hozzájárulás alapján osztható be a bíró az OBH-ba, a Kúriára, vagy az igazságügyért felelős minisztériumba. A katonai bírók (Bjt. 27. §) és a közigazgatási és munkaügyi ügyekben eljáró bírók beosztása (Bjt. 30. §) és kijelölése is az OBH elnökének a hatásköre, azonban erre is csak az adott bíróság elnökének javaslata alapján kerülhet sor, ráadásul úgy, hogy az érintett bírók kifejezetten az adott álláshelyre pályáztak. A bírák áthelyezése is az OBH elnökének a hatáskörébe tartozik (Bjt. 34. §),

azonban erre egyrészt sikeres pályázatot követően van lehetősége, másrészt abban az esetben, ha az adott bíróság megszűnt, vagy hatáskörének, illetékességének változása miatt ott bírói álláshelyek szűntek meg. A bírósági vezetők egy részének kinevezése ugyanakkor az OBH elnökének a hatáskörébe tartozik, így ő nevezi ki az ítéletábrá és a törvényszék elnökét, elnökhelyettesét, valamint az ítéletábrá és a törvényszék kollégiumvezetőjét, továbbá a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium kollégiumvezetőjét és kollégiumvezető-helyettesét [Bsz. 128. § (2) bekezdés]. E vezetői álláshelyekre is pályázatot kell kiírni, amelynek elbírálása hasonlóan történik, mint a bírói álláshelyek esetében, azaz a törvényben meghatározott bírói testület véleményezi a pályázatokat és sorrendet állít fel a pályázók között. Az OBH elnöke itt is eltérhet a rangsortól, de döntését indokolnia kell és a kinevezéshez ebben az esetben kell az OBT egyetértése is.

- [27] A bírák felmentését a bíróság elnöke, mint a munkáltatói jogkör gyakorlója kezdeményezheti, egyrészt saját döntése, másrészt – fegyelmi eljárást követően – a szolgálati bíróság döntése alapján (Bjt. 96. §). Az OBH elnökének azonban nincs semmilyen törvény adta lehetősége, hogy utasítsa a munkáltatói jogkör gyakorlóját akár fegyelmi eljárás kezdeményezésére, akár egyes bírák felmentésére. A fegyelmi eljáráshoz hasonlóan a szakmai alkalmassági vizsgálat elrendelése is a bíróság elnökének a hatáskörébe tartozik (Bjt. 70. §), a vizsgálatot az illetékes kollégiumvezető vagy az általa kijelölt bíró folytatja le, és annak eredményét a bíróság elnöke értékeli. Mind az értékelés eredménye (Bjt. 79–80. §-ai), mind az alkalmatlanná nyilvánítás tárgyában hozott határozat (Bjt. 84–85. §-ai) megtámadható a szolgálati bíróság előtt. Egészségügyi alkalmassági eljárás is csak a bíróság elnökének kezdeményezésére indulhat (Bjt. 86. §). Az OBH elnökének sem a szakmai, sem az egészségügyi alkalmassági eljárás elrendelésére, sem a vizsgálat lefolytatására nincs törvényes lehetősége.
- [28] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az OBH elnökének személyügyi jogkörei és a bírák javadalmazása, illetve munkájuk értékelése között nincs összefüggés, továbbá az OBH elnöke a bírói pályázatok elbírálása tekintetében is csak korlátozott jogosítványokkal rendelkezik. A bírák kinevezésének, felmentésének, az ellenük indítható alkalmassági, illetve fegyelmi eljárásnak a szabályai is csak korlátozott jogosítványokat biztosítanak az OBH elnöke számára. Közvetlenül csak a bírósági felsővezetők kinevezése tartozik az OBH elnökének a hatáskörébe, ugyanakkor sem az alkalmatlansági, sem a fegyelmi eljárás megindítása nem tartozik a feladatai közé, azokra közvetlen ráhatása nincs. Az OBH elnöke csak a szolgálati bíróság, illetve a munkáltatói jogkör gyakorlójának a bíró felmentését kezdeményező irata alapján tesz előterjesztést a köztársasági elnök felé a bíró felmentésére. Fentiekből következően az OBH elnökének a tudomására jutott, számára nem tetsző ítélet „megtörlesztésére” fogalmilag sincs eszköze. Ugyanígy arra sincs lehetősége, hogy „honorálja” azt a bírót, aki az OBH szemszögéből nézve a bírósági szervezetre „kedvező” döntéseket hoz.
- [29] 3.2.2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a Bsz. 76. § (1) bekezdését is, amely a bíróságok központi igazgatásával kapcsolatos OBH elnöki feladatokról rendelkezik. E körbe tartozik a bírósági igazgatás hosszú távú feladatait meghatározó program kialakítása; igazgatási feladatok tekintetében a bíróságokra kötelező szabályzatok alkotása, ajánlások és határozatok hozatala; a bíróságokat érintő jogszabályalkotás kezdeményezése, illetve a bíróságokat érintő jogszabályok tervezetének véleményezése, valamint részvétel az Országgyűlés bizottságainak ülésén az ilyen jogszabályokra vonatkozó napirendi pontok tárgyalásánál, továbbá a bíróságok képviselői. Az OBH elnökének fenti igazgatási jogkörei az egész bírói szervezetrendszerre célozzák, ennél fogva átfogó és általános jellegűek, így nem közvetlenül vonatkoznak az egyes bíróságokra, vagy egyes bírákra. Az OBH elnökének további feladatai (pl. statisztikai adatok gyűjtése, képzési feladatok) pedig egyáltalán nem, vagy csak távolról és közvetetten érintik az ítélezési tevékenységet.
- [30] 3.3. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján arra következtetésre jutott, hogy az OBH elnökének a bírák státuszát érintő hatáskörei többségüket tekintve közvetettek, amennyiben pedig közvetlenek (pl. a bírósági vezetők kinevezése), akkor pedig erős korlátok között gyakorolhatók, ami kellő garanciát nyújt az önkényes döntés lehetőségével szemben. Az OBH elnöke és az egyes bírák között továbbá nincs hierarchikus viszony, illetve az OBH elnöke sem igazgatási, sem szakmai tekintetben nem tekinthető a bírák felettes szervének, így az ítélezési tevékenységre sincs sem közvetlen, sem közvetett ráhatása. A fentiekben (3.2.–3.2.1. pontokban) kifejtettekéből tehát az következik, hogy az OBH elnökének a feladat- és hatáskörei csak szűk körben érintik a bírák státuszát, és e területen a jogszabályi garanciák biztosítják a bírói függetlenség érvényesülését. A bírák szakmai függetlenségét illetően pedig megállapítható, hogy az OBH elnöke semmilyen ráhatással nem bír a bírák ítélezési tevékenységére, így e tekintetben nem állapítható meg az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésének sérelme. Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapította, hogy a Bsz. támadott rendelkezése nem sérti az

Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében deklarált bírói függetlenséget, ezért az indítványt e tekintetben elutasította.

- [31] 4. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét is állította, ezért az Alkotmánybíróság azt is megvizsgálta, hogy a Bszi. támadott rendelkezése sérti-e a független és pártatlan bírósághoz való jogot. Tekintettel arra, hogy az előző pontban rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy a sérelmezett törvényi rendelkezés nem sérti a bírói függetlenséget, így a továbbiakban már csak a pártatlan bíraskodáshoz való jog esetleges sérelmével foglalkozott.
- [32] 4.1. Az indítványozó szerint a bírói pártatlanság objektív oldalát érinti az, hogy az OBH elnöke által vezetett hivatal látja el a bíróságok peres képviseletét. Ez megkérdőjelezi a bíró pártatlanságát, mivel azt a látszat keltheti a társadalomban, hogy a perben eljáró bíró nem elfogulatlan, amennyiben ugyanis nem a bíróság javára dönt, úgy annak kihatása lehet a karrierjére. Fentebb már megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az OBH elnökének a jogszabályok nyújtotta keretek között nincs lehetősége arra, hogy retorziót alkalmazzon – a neki nem tetsző ítéletek miatt – az eljáró bíróval szemben, vagy éppen „megjutalmazza” a bíróság, mint szervezetrendszer szempontjából kedvező döntéseket hozó bírót.
- [33] 4.1.1. Itt fontos leszögezni, hogy a vizsgálat tárgya alapvetően egy képviseleti szabály. Ezt azért lényeges kiemelni, mert ha nem az OBH látja el a bíróság perbeli képviseletét –, hanem a jogi személy bíróság elnöke, esetleg meghatalmazás alapján más jogi képviselő –, akkor sem zárható ki, hogy az OBH elnöke értesüljön mind a bíróság perbeli szerepéről, mind a perben hozott érdemi döntésről. Már csak azért sem, mert az OBH utasítás 9. §-a alapján egyértelmű, hogy amennyiben a bíróság képviseletét saját hatáskörben látja el, akkor is köteles értesíteni az OBH-t arról a peréről, amelyben a bíróság érintett, illetve megküldeni számára az érdemi vagy befejező határozatot. Az eljáró bíró tehát függetlenül a perben félként szereplő bíróság képviselőjének személyétől – az indítványozó logikája szerint – tarthatna attól, hogy a bíróság számára kedvezőtlen döntése az ő bírói munkájának megítélését is negatívan befolyásolja. Ha azonban elfogadjuk ezt a kiindulási pontot, akkor minden bírót elfogultnak kellene tekintenünk, aki a bíróságok, vagy egy adott bíró peres ügyében eljár. Ez a logikai lánc végső soron oda vezet, hogy csak egy, a bíróságoktól elkülönült szervezet járhatna el a bíróságok bírójaként, mivel csak ez biztosítja a pártatlanságot. Ez azonban egyrészt ellentmond az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében garantált jogbiztonságnak, a C) cikk (1) bekezdésében rögzített hatalommegosztás elvének, és az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdésében foglaltaknak, amely szerint Magyarországon a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. Az Abh. is megállapította (ABH 2009, 1605, 1622.), hogy a jogbiztonság egyrészt megkívánja, hogy a bírósági eljárások a jogvitákat véglegesen lezárják, azokat nem lehet vég nélkül folytatni, akkor sem, ha az anyagi igazságosság azt megkívánná.
- [34] A jogerő intézménye tehát alkotmányos érdek is, amelyből a jogerős határozatok megváltoztathatatlansága és irányadó volta fakad. A hatalommegosztás elvéből és a bíróságok igazságszolgáltatási monopóliumából pedig az következik, hogy a bíróságok peres ügyeiben is a bíróságok jogosultak dönteni. A bíróságok ugyanis akkor teljesítik alkotmányos feladatukat, ha a konkrét jogvitát a véglegesség igényével eldöntik. A jogerős bírói döntés pedig mindenkire, így a másik bíróságra is kötelező, akkor is, ha peres félként vett részt az eljárásban. Ebből következően azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a bírói döntés az összes érintett számára a jogvita végleges lezárását jelenti, így a bírósággal szemben álló peres fél számára is. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy nem tekinthető kivételes helyzetnek az, amikor egy bíróság polgári perben félként szerepel, hiszen a bíróságok számos jogviszony alanyai lehetnek. Ebből fakadóan nincs olyan jogalkotási kényszer, amely indokolta tenné a bíróságok ügyeiben eljáró különbíróságok felállítását. Mindezekből következik, hogy önmagában az, hogy a bíróságok peres ügyeiben a bíróságok járnak el, nem sérti a pártatlanság követelményét.
- [35] 4.1.2. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a pártatlanság – többek között – akkor sérül, ha a jogszabályok az eljárás egyik alanya részére többletjogot biztosítanak, vagy összemossák az eljárási pozíciókat, megsértve ezzel a bíróság előtti egyenlőséget [lásd összefoglaló jelleggel a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatban, ABH 2011, 545, 559–560.]. Az Alkotmánybíróság a negyedik Alaptörvény módosítással hatályon kívül helyezett 166/2011. (XII. 20.) AB határozat idézett elvi megállapítását – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban meghatározott szempontrendszer szerint – fenntartja azzal a kiegészítéssel, hogy az eredetileg a büntetőeljárásra vonatkozó tételt – megszorításokkal ugyan, de – a polgári eljárásban is irányadónak tekinti. Az Alkotmánybíróság

megállapította, hogy a sérelmezett törvényi szabály semmilyen többletjogot nem ad az OBH-nak, mivel a JKO ugyanolyan jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik, mint a többi képviselőre jogosult. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy a jogi képviselőre vonatkozó perbeli szabályok nem érintik a bíróság előtti egyenlőség követelményét (ABH 2009, 1605, 1624.). Az egyes eljárási funkciók keveredéséről sem beszélhetünk, mivel a JKO munkatársai nem bíróként, hanem az OBH alkalmazottjaiként látják el a jogi képviselőt, ítélezési tevékenységet nem folytatnak. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján úgy ítélte meg, hogy az indítványban sérelmezett jogszabályi rendelkezés nem sérti a bírói pártatlanság objektív követelményét, azaz nem teremt olyan helyzetet, amely jogos kétséget ébresztene az eljáró bíró pártatlanságával szemben.

[36] 4.2. A bírói pártatlanság szubjektív tesztje pedig azt kívánja meg, hogy az adott ügyben eljáró bíró elfogulatlan legyen mind az eljárásban szereplő fél, vagy az eljárás alá vont személy, mind az ügy iránt. Az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette, hogy a pártatlanság tényleges érvényesülését elsősorban az eljárási törvények kizárási szabályai biztosítják {25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [29], 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [30]}. Az Alkotmánybíróság ehelyütt csak utal rá, hogy a kizárási okok abszolút, illetve relatív jellegűek lehetnek. Az abszolút kizárási okok lényege, hogy azok bármelyikének fennállása kizárja a bírót az eljárásból anélkül, hogy vizsgálnák, ténylegesen elfogult-e a bíró, míg a relatív kizárási okok esetében vizsgálni kell a bíró esetleges elfogultságát. Az eljárási kódexeink mindegyike ismeri a kizárási jogintézményét, így amennyiben az olyan perekben, ahol az OBH látja el a jogi képviselőt, mégis kétség merülne fel az eljáró bíró elfogulatlanságával összefüggésben, a peres felek erre hivatkozva kérhetik a bíró kizárását az ügy elintézéséből. A támadott jogszabályi rendelkezés esetében tehát kellő garanciák állnak rendelkezésre a bírói pártatlanság biztosítására. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a kizárási szabályok léte nemcsak a konkrét elfogultság esetén védi a pártatlan bírói döntéshez való jogot, hanem általánosságban is elősegíti a pártatlan jogállami igazságszolgáltatás képeinek kialakítását, megerősíti az abba vetett közbizalmat, mivel azt sugallja, hogy adott esetben az állam védelmet nyújt a személyében elfogult, vagy legalábbis elfogultnak tűnő bíróval (bíróssággal) szemben {34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [45]}.

[37] 5. Az Alkotmánybíróság a fentiekben foglaltak alapján a Bszi. 86. § (3) bekezdés *b)* pontjának „és bíróságokat” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint a Fővárosi Törvényszéken folyamatban lévő perben az alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezést – a rendelkező részben foglaltak szerint – elutasította.

Budapest, 2017. június 13.

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
tanácsvezető,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[38] Egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel, ugyanakkor fontosnak tartom az indokolás kiegészítését az alábbiak szerint.

[39] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az utóbbi időben több ügyben is felmerült a bírói függetlenség elve [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés] és a tisztességes bírósági eljárás körébe tartozó független és pártatlan bírósághoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] elhatárolásának a kérdése. Az elhatárolás jelentősége állásponthoz szerint abban áll, hogy a bírói függetlenség elvének és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jognak a sérelmét eltérő szempontrendszer alapján kell vizsgálni. A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét ugyanis az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésén alapuló szempontok szerint szükséges mérlegelni. Ennek megfelelően járt el az Alkotmánybíróság a 3031/2017. (III. 7.) AB határozatának meghozatala során. Ebben rámutatott, hogy

„[a]z Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [...] A tisztességes eljáráshoz való jog egyes részjogosítványainak az érvényesülését, valamint azok Alaptörvénnyel való összhangját ugyanakkor az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített általános alapjogvédelmi teszt alkalmazásával vizsgálja. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható” (Indokolás [61]).

- [40] Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésén alapuló bírói függetlenség elve és a független és pártatlan bíróság követelménye egymással szorosan összefügg. Ugyanakkor még a szoros összefüggésük mellett is, eltérő alkotmányos követelményeket foglalnak magukban. Az elkülönítés egyik fő szempontját abban látom, hogy az alkotmányos követelményrendszert – alapjogi vonatkozásában – szükséges-e vizsgálni, vagy az alkotmányosság problémá alapjogi relevancia nélkül veti fel a bírói függetlenség elvének sérelmét.
- [41] Az adott esetben az indítványozó bíró egy konkrét peres eljárás keretében fordult az Alkotmánybírósághoz. Indítványában hangsúlyozta, hogy „aggályai [...] nem az ítékezés tényleges befolyásolásán alapulnak [...], hanem a belső ítélezési függetlenség alkotmányossági garanciáit és az eljárás pártatlanságával szemben támasztott általánosan elfogadott nemzetközi normák betartását hiányolja”. Emiatt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét állította. Erre tekintettel, úgy gondolom, hogy az indítványban foglaltak alapján a tisztességes bírósági eljárás két részjogosítványának – a független és a pártatlan bírósághoz való jognak – a sérelmét kellett mérlegelni.
- [42] Az Alkotmánybíróság határozatában a bírói pártatlanság alkotmányos követelményének objektív és szubjektív tesztje alapján – figyelemmel az EJEB gyakorlatában kidolgozott szempontokra is – megállapította, hogy a Bszi. támadott rendelkezése esetében az eljárási törvények szabályai alapján kellő garanciák állnak rendelkezésre a bírói pártatlanság biztosítására.
- [43] A határozat a független bírósághoz való jogot önállóan nem vizsgálta, hanem annak sérelmét az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésével összefüggésben mérlegelte. Álláspontom szerint azonban az Alkotmánybíróságnak a független bírósághoz való jogot a fentiekben hivatkozott 3031/2017. (III. 7.) AB határozatban foglaltaknak megfelelően a bírói függetlenség elvétől elválasztva – alapjogi vonatkozásában – kellett volna vizsgálnia. Ennek során pedig a mérlegelés szempontrendszerének kialakításakor az EJEB által kidolgozott követelményekre is figyelemmel kellett volna lennie.
- [44] Az EJEB ítélezési gyakorlatában a független bírósághoz való jog érvényesülése körében megköveteli, hogy a bírák mentesek legyenek mind a külső, mind a szervezeten belüli befolyásolástól. A szervezeten belüli függetlenség feltétele, hogy a bíróra ne nehezedjenek elvárások, amely magában foglalja azt is, hogy semmilyen nyomás nem merülhet fel azok részéről, akiknek a bíróságon igazgatási feladatuk van. A bírák függetlenségét szolgáló biztosítékok hiánya a bírósági rendszeren belül, és különösen a bírói előjárókkal szemben arra vezethet, hogy az EJEB a független bírósághoz való jog sérelmét megállapítja [*Agrokompleks kontra Ukrajna* (23465/03), 2011. október 6.].
- [45] Az EJEB egy másik ügyben azt állapította meg, hogy nem merül fel a bírói függetlenség sérelme egy megyei bíróságra beosztott bíró vonatkozásában, mert elégségesen független volt a bíróság elnökétől. A bíróság elnöke ugyanis kizárólag adminisztratív (igazgatási és szervezeti) funkciókat látott el, amelyek szigorúan el voltak választva az ítélező funkciótól. A jogrendszer megfelelő biztosítékokat tartalmazott arra nézve, hogy a bíróság elnöke az ügyek kiosztásával kapcsolatos jogkörét önkényesen ne gyakorolhassa [*Parlov-Tkalčić kontra Horvátország* (24810/06), 2009. december 22.].
- [46] Véleményem szerint az indítványozó által hivatkozott – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme körében felhozott – aggályokat ezekre a szempontokra is figyelemmel kellett volna vizsgálni. E szempontrendszerben ugyanis egyértelműen kifejezésre jut, hogy nemcsak az ítékezés közvetlen befolyásolása sérti a független bírósághoz való jogot, hanem az is, ha az eljáró bíróra „elvárások” (közvetett hatások) nehezednek.
- [47] Ebben az ügyben az indítványozó álláspontja szerint a szakmai szempontoknak megfelelő ítéletei miatt is előfordulhat, hogy „szakmai előmeneteléről szóló döntések meghozatala során hátrányt szenvedhet”. Álláspontom szerint ugyanakkor a határozatban részletesen bemutatott szabályozás – különösen a Bjt. 36. §-a, 70. §-a,

79–80. §-ai, 84–85. §-ai – kellő törvényi garanciákat jelentenek, és megfelelő biztosítékai annak, hogy az indítványozó bírót szakmai előmenetele során ilyen hátrány ne érhesse.

Budapest, 2017. június 13.

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1047/2016.

• • •