



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

ALKOTMÁNYBIROSÁG	
Ügyszám:	III   1047-5/2016
Kezelt:	2016 NOV 16. Futai
Példány:	1
Melléklet:	2 db
Kezelőiroda:	1

Iktatószám: XX-AJFO/170/2/2016  
Hivatkozási szám: III/1047/2016;  
IV/777/2016;  
IV/54/2016

Alkotmánybíróság  
Budapest

**Tárgy:** a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 86. § (3) bekezdés *b)* pontjának alkotmányossági vizsgálata

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

A tárgybeli ügyekben – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés, illetve 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz keretében – az indítványozók a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 86. § (3) bekezdés *b)* pontjának vizsgálatát kérték az Alkotmánybíróságtól.

Az indítványozók álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését és 26. cikk (1) bekezdését. Álláspontjuk szerint az ítélkező bíró függetlenségét és pártatlanságát illetően is kétségeket okozhat, hogy a peres eljárásokban félként megjelenő bíróságok képviselőjét az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) látja el, amelynek egyszemélyi vezetője a bírák személyes egzisztenciájára meghatározó befolyással bír.

Az ügyben 2016. július 19-én kelt végzését köszönettel fogadtam, az abban foglalt, az Igazságügyi Minisztérium hatáskörébe tartozó kérdésekkel kapcsolatos álláspontomról a melléklet szerint tájékoztatom.

Az ügyben kelt végzését köszönettel fogadtam, az abban foglalt, az Igazságügyi Minisztérium hatáskörébe tartozó kérdésekkel kapcsolatos álláspontomról a melléklet szerint tájékoztatom.

Budapest, 2016. november „17”.

Tisztelettel:

  
Dr. Trócsányi László  




## 1. Jogszabályi környezet

Az indítványokban foglalt alkotmányossági aggályok az Alaptörvény és a Bszi. előzőekben kifejezetten nevesített szakaszain túl, egyes más, a bírák jogállására, illetve az ítélkezési tevékenység garanciáira vonatkozó jogszabályokkal, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatában kidolgozott egyes jogelvekkel is szoros összefüggést mutatnak.

Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerinti értelmezési szabály alapján az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.

A Nemzeti hitvallás deklarálja, hogy: „*népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi*”. Ennek értelmében a demokratikus jogállammal szembeni elvárás, hogy polgárai számára biztosítsa a tisztességes eljárást, amelynek során az eljáró szerveknek részrehajlás nélkül, azaz pártatlanul és ésszerű határidőn belül kell döntenük.

A tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó részletes követelményeket az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése tartalmazza: „*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.*”<sup>1</sup>

A tisztességes eljáráshoz való jog tartalmát több, ún. részjogosítvány adja. Ezek különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága (ami nem garantálja a döntés igazságosságát), a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, törvény által létrehozott bíróság, **a bírói függetlenség és pártatlanság kívánalma**, az ésszerű időn belüli elbírálás, valamint a fegyverek egyenlősége. {3089/2016. (V. 12.) AB határozat [114]-[115]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat [49]; 36/2014. (XII. 18.) AB határozat [66]}

A bírák pártatlanságának követelményét általános előírásként rögzíti a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 36. §-a:

*„(2)„A bíró minden ügyben befolyástól mentesen, és részrehajlás nélkül köteles eljárni.*

*(3) A bíró a döntés befolyásolására irányuló minden kísérletet köteles elhárítani és arról a bíróság elnökét tájékoztatni.*

*(4) A bíró az eljárása során köteles az ügyféllel szemben tisztességes és pártatlan magatartást tanúsítani.*”

A pártatlanság elve az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) gyakorlata szerint két elemre bontható:

*„[a] pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítélet-mentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás,*

---

<sup>1</sup> Ez a megfogalmazás lényegét tekintve megegyezik a korábbi Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglaltakkal. Az egyezés tényét az Alkotmánybíróság is megállapította. {21/2014. (VII. 15.) AB határozat [53]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat [24]} Ezért az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában kidolgozott elvek, megállapítások megfelelően alkalmazhatók az Alaptörvény kontextusában is. {13/2013. (VI. 17.) AB határozat [32]; 21/2014. (VII. 15.) AB határozat [52]}

*másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében.*” [67/1995. (XII. 7.) AB határozat]<sup>2</sup>

A bírói függetlenség követelményét az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése tartalmazza:

*„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.”*

A bírói függetlenség követelményével kapcsolatban elsősorban az vizsgálendő, hogy egy adott rendelkezés, intézkedés hogyan hat, hathat ki az ítélezési tevékenységre. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ugyanis *„[a] bírói hatalom legfőbb ismérve, hogy az erre rendelt szervezet útján vitássá tett vagy megsértett jogról – törvényben szabályozott eljárás során – kötelező erővel dönt. A bírói hatalom tehát – amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik – döntően az ítékezésben ölt testet.”* {24/2013. (X. 4.) AB határozat [54]; 53/1991. (X. 31.) AB határozat}

A bírói függetlenség ezen értelmezésére tekintettel vizsgálendő az OBH elnökének a bíróságok jogi képviselőjében játszott szerepe. Az OBH elnökének szerepét az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése határolja körül, kimondva, hogy *„[a] bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi.”*

A központi igazgatási feladatok mibenléte a Bszi. 23. – és részben 25. – alcíme alapján állapítható meg. A Bszi. 76. § (1) bekezdése szerint az OBH elnöke általános központi igazgatási feladatkörében

- „a) kialakítja és évente aktualizálja a bírósági igazgatás hosszú távú feladatait és a megvalósításuk feltételeit tartalmazó programot,*
- b) az igazgatási feladatainak ellátása érdekében jogszabályi keretek között - normatív utasításként - a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkot, továbbá ajánlásokat és határozatokat hoz,*
- c) képviseli a bíróságokat,***
- d) a bíróságokat érintő jogszabály alkotására tehet javaslatot a jogszabályalkotás kezdeményezésére jogosultnál,*
- e) a bíróságok véleményét az OBH-n keresztül beszerezve és összegezve, véleményezi - az önkormányzati rendeleteket kivéve - a bíróságokat érintő jogszabályok tervezetét, és*
- f) meghívottként részt vesz az Országgyűlés bizottságainak ülésén a bíróságokat közvetlenül érintő jogszabályokra vonatkozó napirendi pont megtárgyalásakor.”*

Az OBH feladatai között a Bszi. 86. § (3) bekezdése szintén nevesíti a bíróságok képviselőjét:

*„Az OBH*

- a) előkészíti az OBH elnökének határozatait és gondoskodik azok végrehajtásáról, valamint ellátja az OBH működésével kapcsolatos ügyviteli feladatokat,*
- b) képviseli az OBH elnökét és a bíróságokat a bírósági eljárásokban,***

---

<sup>2</sup> hasonlóképpen: *Micallef kontra Málta* 2009. október 15., 93. §

c) vezeti a bírák központi személyi nyilvántartását és kezeli a bírói vagyonyilatkozatok vagyoni részét, és

d) ellátja a jogszabály által hatáskörébe utalt egyéb feladatokat.”

A tárgybeli ügy alkotmányos referenciapontját képező, bírói függetlenség és pártatlanság kívánalmái az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 6. cikk (1) bekezdéséből is levezethetők:

*„Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.”*

Ezért az indítványban felvetett probléma megítélése során figyelemmel kell lenni<sup>3</sup> az EJEB gyakorlatára is.

***Ezen jogszabályi környezetben vizsgálendő, hogy a.) az OBH által ellátott jogi képviselet hogyan viszonyul az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése szerinti központi igazgatási feladatokhoz; b.) az OBH által gyakorolt képviselet alkalmas-e a bírói döntés befolyásolására, illetve keltheti-e a függetlenség és pártatlanság elvei sérelmének látszatát; c.) fennállhat-e a konkrét ügyben az Egyezmény sérelme.***

## **2. Az OBH általi jogi képviselet helye az OBH jogkörei között**

Kiindulópontként szükségesnek mutatkozik annak meghatározása, hogy a bíróságok képviselete milyen összefüggésben áll az OBH elnökének a bíróságok igazgatása kapcsán az Alaptörvényben biztosított feladataival.

Ennek értelmezéséhez kiindulópontként szolgálhat annak figyelembe vétele, hogy a Bszi. 86. § (3) bekezdés b) pontjának eredeti szövege szerinti az OBH „*meghatalmazás alapján képviseli az OBH elnökét és a bíróságokat a bírósági eljárásokban*”. Az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 14. § (2) bekezdése alapján viszont hatályát veszítette a „*meghatalmazás alapján*” szövegrész. A Módtv. megalkotásának háttere fontos adalékokkal szolgál arra, milyen körülményekre tekintettel indokolt a bíróságok képviseletének OBH-hoz telepítése. A Módtv.-t ugyanis az ún. „bírói kényszerűen” kapcsolatos hazai és nemzetközi szintű reakciók, egyebek mellett az egyes jogszabályi rendelkezéseknek az

<sup>3</sup> „Egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. A pacta sunt servanda elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző »precedens-határozataiból« ez kényszerűen nem következne.” {36/2013. (XII. 5.) AB határozat [26]}.

Alkotmánybíróság 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában megállapított alaptörvényellenességére való politikai és jogalkotói válasz határozta meg.

A bíróságokkal szemben százas nagyságrendben indult per egyedi tényállásokkal, de a „kényszernyugdíjazásra”, mint közös elemre való tekintettel. A tisztán jogi szakmai szempontok mellett a hazai és nemzetközi politikai és sajtófigyelem is igényelte, hogy az egyes bíróságok – önmaguk, mint munkáltatók védelmében – ne eltérő módon reagáljanak a keresetlevelekre. Ez kivitelezhető volt az által, hogy a bíróságok képviselte egy kézben, az OBH-nál összpontosulhatott; az ítéleteket és az ítélkezési gyakorlatot ez – a bírói függetlenség elvének figyelembe vételével – nem érintette, hiszen a képviselő csak érvelhet az álláspontja mellett, a döntést a bírók hozták. Továbbá az ítéletek után – szintén abból kifolyólag, hogy valamennyit az OBH-nak kézbesítették – a lehető leggyorsabban levonhatóak voltak azok a konzekvenciák, amelyek alapján az OBH, illetve elnökének egyéb, elsősorban személyzetpolitikai és vagyongazdálkodási feladatai is megfelelően végrehajtásra kerülhettek.

Ez a példa alátámasztja, hogy a bíróságok jogi képviselőinek ellátásával kapcsolatos tevékenység során szerzett tapasztalatok hatékonyan elősegítik az OBH elnöke stratégiai célkitűzéseinek megvalósítását, a bíróságok magas színvonalú és időszerű ítélkezését, szervezeti integritásának növelését, a központi igazgatás eredményességét. Az ítélkezésben mutatkozó eljárási, ügyviteli hibák feltárásával, azok összegző elemzésével, a hibák kiküszöbölésére tett intézkedésekkel, valamint az alkalmazott jogszabályok módosításának szükség szerinti kezdeményezésével az OBH tevékenysége lehetővé teszi a bíróságok ellen indított perek számának csökkenését.

Azt a tényt, hogy a bíróságok képviselte a bíróságok igazgatásával kapcsolatos tevékenység integráns részét képezi szintén alátámasztja, hogy a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: régi Bszi.) 55. § (3) bekezdése is tartalmazott hasonló jogosítványt az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (a továbbiakban: OIT) Hivatala vonatkozásában. Az OIT igazgatási jogköreit vizsgálva pedig az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a] jogkörét és feladatait meghatározó normákból következően az OIT ítélkezési tevékenységet nem folytat, azzal összefüggő irányítási, ellenőrzési jogkörök közvetve sem illetik meg. Ennek megfelelően a Bszi. a grémium hatáskörébe igazgatási természetű, a bíróság, mint szervezet működtetésével kapcsolatos jogosítványokat utal.” [97/2009. (X. 16.) AB határozat; hasonlóképpen: 121/2009. (XII. 17.) AB határozat]

Mivel az Alaptörvény az OBH elnökét nevezi meg, mint a bíróságok központi igazgatásának felelősét, a Bszi. szükségszerűen csak az OBH elnökre ruházhatja a bíróságok képviselőt, mint a központi igazgatás részét képező tevékenységet. Ezt a felfogást mutatja, hogy a bíróságok képviselte a Bszi. 76. §-a szerinti feladatkatásztér részét képezi. Mindazonáltal a tényleges feladatellátásra a 86. § szerint a hivatalszervezet kerül kijelölésre; a képviselőt tehát ténylegesen, a gyakorlatban nem az OBH elnöke, hanem az OBH Jogi Képviselői Osztálya látja el.

***A fentiekre tekintettel a bíróságok képviselte a bíróságok igazgatásának központi feladatai közé sorolható, így annak az OBH elnökéhez történő telepítése összhangban van az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdésével.***

### **3. A bírói függetlenség és pártatlanság**

A konkrét ügyben a bírói függetlenség és pártatlanság megítélése szorosan összefügg: az alkotmányjogilag releváns kérdés ugyanis az, hogy a bíróság képviselője (az OBH) gyakorol-e olyan meghatározó befolyást a bíróra, amely megkérdőjelezheti függetlenségét, egyúttal ténylegesen vagy látszólagosan bizonytalanságot idézne elő a pártatlanság fennállása tekintetében. [A bíróság függetlenségének és pártatlanságának elveit jellemzően az EJEB is együtt vizsgálta az esetjogában.<sup>4</sup>]

A bírói függetlenség védelme – az 1. pontban kifejtett alkotmánybírói értelmezésre tekintettel – elsősorban arra vonatkozik, hogy a bíró döntését mindenféle befolyásolástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, belső meggyőződése szerint hozza meg.

*„Az ítékezés során a bírák függetlenek és biztosítani kell, hogy tevékenységüket akadályoztatástól mentesen és anélkül, hogy bárhonnán érkező, bármely indokból, közvetlen vagy közvetett indíttatásból, illetéktelen befolyásolástól, nyomásgyakorlástól, fenyegetéstől vagy beavatkozástól mentesen végezhesék.” [19/1999. (VI. 25.) AB határozat]*

Az EJEB a bíróság függetlenségét többek között az alábbi szempontok alapján vizsgálja: a) tagjainak a kinevezése, b) a tagjai megbízási idejének az időtartama, c) külső befolyással szembeni biztosítékok, d) fennáll-e a függetlenség látszata.<sup>5</sup> A bírói függetlenség az EJEB értelmezésében megköveteli mind a bíróságon kívüli befolyásolásnak, mind a bíróságon belül bírótársak vagy az igazgatási tevékenységet végző bírósági vezetők (a bíróság, illetve szervezeti egységeinek vezetői) utasításainak és nyomásgyakorlásának a kizárását. Ennek az elvnek az érvényesítése megfelelő garanciális szabályok bevezetését igényli.<sup>6</sup> A bírói függetlenség esetében a látszatnak is nagy szerepe van, ennek a megítélése során nem a felek álláspontja az irányadó, hanem egy elfogulatlan megfigyelő szemszögéből nézve kell megvizsgálni azt, hogy az eset körülményei az említett elv kapcsán vetnek-e fel aggályokat.<sup>7</sup>

Az OBH elnökének jogköreit áttekintve egyértelműen megállapítható, hogy a bírói jogalkalmazás folyamatára semmilyen ráhatással nem bír, még akkor sem, ha a képviseletet az OBH, mint az OBH elnöke által vezetett szerv látja el. Feltéve, de nem megengedve, hogy az OBH elnöke a Bszi. 86. § (2) bekezdése szerinti vezetési jogkörein keresztül indirekt befolyást gyakorolhatna a képviselet ellátására, az OBH elnökének személyzeti jogköreire kell tekintettel lenni. *„A bírói függetlenség egyedi aspektusában kiemelkedő szerepe van a Bjt.-nek, amely a bírói szolgálati jogviszony szabályozásában hivatott biztosítani a befolyásmentes ítélekezéshez szükséges státusbeli szabadságot a bíró számára.”* {33/2012. (VII. 17.) AB határozat [84]}

<sup>4</sup> *Kleyn és mások kontra Hollandia* 2003. május 6., 192. §

<sup>5</sup> *Langborger kontra Svédország* 1989. június 22., 32. §; *Kleyn és mások kontra Hollandia* 2003. május 6., 190. §

<sup>6</sup> *Agrokompleks kontra Ukrajna* 2011. október 6., 137. §; *Parlov-Tkalčić kontra Horvátország*, 2009. december 22., 86. §

<sup>7</sup> *Clarke kontra Egyesült Királyság* 2005. augusztus 25.

Az OBH elnökének igazgatási jogkörei – kiemelve példaként a Bjt. V. fejezetében foglaltakat (az OBH-ba beosztott bírók kivételével) – nincsenek összefüggésben a bírók javadalmazásával, vagy munkájuk értékelésével; jogosítványai a bírói pályázatok elbírálása tekintetében is korlátozottak, illetve feltételhez kötöttek. Így például a Bjt. 70. § (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy „[a]z értékelést megalapozó vizsgálat lefolytatását a törvényszék, az ítélőtábla, illetve a Kúria elnöke (a továbbiakban e fejezetben együtt: a bíróság elnöke) rendeli el.” Az OBH elnöke a folyamatban alapvetően azáltal vesz részt, hogy – szintén a központi igazgatás Alaptörvényből eredő feladatának részeként – általánosan, szabályzat formájában meghatározza az értékeléshez szükséges ügyek kiválasztásának rendjét és a vizsgálat részletes szabályait [Bjt. 73. §]. Az indítványozó (IV/54/2016-os számú ügy) álláspontjával ellentétben sem a Bszi., sem a Bjt. szövegéből nem következik az OBH elnökének olyan jogköre, amely alapján „utasíthatná az érintett bíró szolgálati felettesét, hogy indítson ezen bíró ellen fegyelmi vagy alkalmatlansági eljárást.” Az áthelyezés esetköreit garanciális jogkörrel rögzíti a Bjt. 18. alcíme, a kirendelésre vonatkozó biztosítékokat a Bjt. 17. alcíme tartalmazza, így ez sem válhat „megtorlás” eszközévé.

Megjegyzendő, hogy hasonló jogköröket gyakorolt a régi Bszi. alapján az OIT is; az Alkotmánybíróság értelmezésében ezek nem minősültek a függetlenség szempontjából kételyt ébresztő körülménynek. „A bírói függetlenség csak a bíró ítélkező tevékenységében érvényesül feltétel nélkül. A Legfelsőbb Bíróság elnökének - aki a törvény szerint az OIT elnöke is [Alkotmány 50. § (4) bekezdés] - feladatai azonban e minőségében bírósági igazgatási jellegűek, mint az ítélkezés folyamatosságának fenntartása.” [121/2009. (XII. 17.) AB határozat] Az OIT igazgatási jogkörei közül pedig kiemelte az alábbiakat: „Ellát költségvetéssel, gazdálkodással kapcsolatos szervezési, ellenőrzési, tervezési, vizsgálati, elosztási feladatokat, gyakorol munkáltatói és személyügyi jogkört (vezetői kinevezések, felmentések, igazgatási vizsgálat, irányítás, fegyelmi), adminisztratív teendőket (a bírói pályázatokkal, kinevezésekkel összefüggésben), közreműködik a jogalkotásban (jogszabály-kezdeményezéssel és véleményezéssel).” [97/2009. (X. 16.) AB határozat]. Önmagában pedig az igazgatási tevékenységet gyakorló szerv testületi vagy egyszemélyes jellege<sup>8</sup> nem alapozza meg a jogkörök eltérő megítélését: az OBH elnökére vonatkozó szabályozás központi elemeit maga az Alaptörvény tartalmazza.

Gyakorlati oldalról megközelítve a kérdést fel kell hívni a figyelmet arra, hogy ha nem az OBH a perbeli képviselő, akkor sem lehet megakadályozni, hogy a per eseményeiről – különösen az egyébként nyilvános ítéletről – az OBH elnöke tudomást szerezzen. Tehát bármi is a bíró döntése, az ítélet előbb vagy utóbb eljut(hat) az OBH-hoz, illetve annak elnökéhez; ez pedig független a bíróság jogi képviselőjének személyétől.

Ehelyütt is hangsúlyozandó, hogy az OBH elnökének személyzeti jogosítványai nem terjednek ki a bírók javadalmazására vagy munkájának értékelésére, így a bíróság szempontjából esetlegesen kedvezőtlen, bármilyen módon (akár a bíróság képviselőjeként, akár egyéb forrásból) tudomására jutott ítélet „megtorlására” fogalmilag nincs eszköze. A bírói függetlenséget ugyanis

---

<sup>8</sup> Erre tekintettel tévesnek tartom azt az indítványozói álláspontot, amely szerint „[a] bírósági szervezeti rendszer 2012-es változására tekintettel aggályossá vált ezen képviseleti forma, mert az új szabályozás szerint az OBH Elnöke egyszemélyi döntéssel határozza meg a bíró egzisztenciális létfeltételeit, és az OBH is az egyszemélyi vezetése alatt áll.” (IV/54/2016-os számú ügy)



egyrészt a pozitív hatások (pl. törvényben rögzített garanciák), másrészt a negatív hatások hiánya (illetve sérelmükkel szembeni törvényes jogorvoslatok) megfelelően biztosítják.

Szintén megerősítendő a bírák törvény alá vetettségének elve: a jogszabályoknak – és kizárólag a jogszabályoknak – való alávetettség a függetlenség legfontosabb biztosítója {34/2014. (XI. 14.) AB határozat [209]}. „*A bírói függetlenség legfontosabb alkotmányos korlátja, és egyben a bírói működés alapja az ítélkezési tevékenység törvényeknek való alávetettsége, és a bíró kötelezettsége a törvény szerint hatáskörébe tartozó jogviták eldöntésére.*” [121/2009. (XII. 17.) AB határozat] Ennél fogva éppen az vezethetne a bírói függetlenség sérelméhez, ha az ítélkező bíró a jogszabályokon kívüli egyéb körülményeket mérlegelne [pl. „*el is veszítheti a szolgálati felettese jóindulatát ami esetleg a karrierjében is hátrányt jelenthet.*” (IV/54/2016); „*olyan kép alakul ki a bíróról, hogy "rossz ítéleteket" hoz, úgy emiatt szakmai előremeneteléről szóló döntések meghozatala során hátrányt szenvedhet.*” (III/1047/2016)] Megjegyzendő, hogy ez a magatartás a bírói hivatás alapértékeinek sérelmével is járna. A Bjt. 36. § (1) bekezdése szerint ugyanis „*[a] bíró hivatását esküjéhez hűen köteles gyakorolni, igazságszolgáltatási feladatainak teljesítését nem tagadhatja meg, a rábízott ügyekben folyamatosan, lelkiismeretesen köteles eljárni.*” Esküjében pedig a bíró éppen azt fogadja, hogy a rá bízott ügyeket „*tisztességes eljárásban, részrehajlás nélkül, lelkiismeretesen, kizárólag a törvényeknek megfelelően*” bírálja el [Bjt. 22. § (1) bekezdés].

***Mindezekre tekintettel elmondható, hogy a jogszabályi környezet megfelelően biztosítja az ítélkező bíró függetlenségét olyan esetekben is, amikor valamelyik peres fél bíróság. Az OBH képviselői joga ugyanis nem hat ki a bírói függetlenség központi elemét képező ítélkezési folyamat érdemére; a bíró számára az önálló döntési jogosultság – amely egyúttal a bíró pártatlanságának egyik legfontosabb biztosítója – garantált.*** {3024/2016. (II. 23.) AB határozat [24]}

Ez a megállapítás pedig átvezet a pártatlanság követelményének értékeléséhez. A pártatlanság első – szubjektív – jelentéstartalmát vizsgálva, elmondható, hogy az azt hivatott elősegíteni, hogy az ítélkező bíró az ügyben résztvevő felekkel szembeni elfogultságtól vagy előítéletektől mentesen bírálja el az ügyet és hozza meg döntését. {33/2013. (XI. 22.) AB határozat [33]; hasonlóképpen az EJEB gyakorlatában<sup>9</sup>}

A bíró magatartásával kapcsolatosan a Bjt. 36. §-ának hivatkozott szabályai – a bíró eljárásának generális követelményei – mellett számos perjogi intézmény szolgálja a pártatlanság biztosítását az egyes konkrét eljárások vonatkozásában. Így például a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 13. § (1) bekezdés *e)* pontja szerint az ügy elintézéséből ki van zárva, és abban mint bíró nem vehet részt az, akitől az ügynek tárgyilagos megítélése egyéb okból nem várható (elfogultság)]. A Pp. 14. §-a szerint ugyan a perben az a járásbíróság, törvényszék, illetőleg ítélőtábla sem járhat el, amelynek vezetője a 13. § (1) bekezdésének *a)*, *b)* vagy *c)* pontja értelmében ki van zárva.

<sup>9</sup> *Wettstein kontra Svájc* 2000. december 21., 43. §; *Micallef kontra Málta* 2009. október 15., 93. §

Egyedi esetekben, az adott ügy körülményei alapján – ha a perbíró maga nem jelenti be – „külső” bíró által ítéltetik meg, hogy az adott bíró elfogult-e. A személyes pártatlanságot ezek a perjogi eszközök tehát megfelelően biztosítják [32/2002. (VII. 4.) AB határozat].

A pártatlanságot biztosító intézmények fontosságát hangsúlyozta az Alkotmánybíróság az EJEB gyakorlatára hivatkozva, amikor kimondta: *„a pártatlanságot biztosító nemzeti eljárások léte (mint például a bíró visszahívásának szabályai) releváns tényezőt képeznek. Ezek a szabályok a hazai törvényhozás eltökéltségét fejezik ki, hogy minden ésszerű gyanút szüntessen meg a kérdéses bíró, vagy bíróság vonatkozásában és egy arra irányuló törekvést jelentenek, hogy semmisítsék meg a gyanú alapját az ilyen aggodalmak okainak megszüntetésével. Túl azon, hogy biztosítják a konkrét elfogultság nemlétét, arra irányulnak, hogy a pártosságnak a látszatát is megszüntessék, így azt a célt szolgálják, hogy növeljék a bizalmat, amelyet egy demokratikus társadalomban a közönség felé sugároznak.”* {36/2013. (XII. 5.) AB határozat [48]}

A közbizalomra hivatkozás pedig megteremti a pártatlanság objektív követelményként történő értelmezésének alapját. Etekintetben ismételten hangsúlyozandónak tartom az OBH elnökének limitált személyzeti jogkörei kapcsán kifejtetteket: az OBH elnökének nincs olyan, a bíró értékelésére, alkalmassága megítélésére kiható jogosítványa, amely objektíve megalapozhatná a bíróságok számára kedvezőtlen ítélet meghozatala esetén a „retorziótól” való félelmet.

Fontosnak tartom kiemelni, hogy amennyiben pusztán a bíróság képviselőjének személye alkalmas lenne a pártatlanság megkérdőjelezésére, úgy a bíróság bármilyen perbeli pozíciója vagy akár egy bíró ellen folytatott eljárás esetében ugyanezek az aggályok merülhetnének fel, ellehetetlenítve az ilyen – természetes vagy jogi személyekkel szembeni – igények érvényesítését, eljárások lefolytatását.<sup>10</sup>

Álláspontom szerint – szemben az egyik indítványozó megállapításával<sup>11</sup> – ez a két esetkör nem különíthető el egymástól. A „*quis custodiet ipsos custodes*” klasszikus elve alapján is megkérdőjelezhető, hogy létezik-e a bíróság felett ítélkező bíró; ha igen, felette is kell, hogy ítélkezzen valaki, stb., a sor tehát végtelen lenne. A jogállami keretek mindig tartalmaznak egy végső fórumot (illetve időintervallumot), amelynek döntésével szemben a jogorvoslat már nem engedhető meg, hiszen parttalanná válna a jogérvényesítés.

---

<sup>10</sup> Ez akár olyan messzemenő kérdésekhez is vezethetne, mint a jogorvoslati rendszer megkérdőjelezése: *„Az a szabály, amely a Legfelsőbb Bíróságra ruházta a másodfokú hatáskört a megyei bíróság elsőfokú hatáskörébe tartozó ügyekben, nem eredményezi az ügyben ténylegesen eljáró bíró személyes függetlenségének, sem pedig személyes előítéletmentességének és elfogulatlanságának megszűnését, ezért nem sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében megfogalmazott függetlenség és pártatlanság követelményét.”* [607/D/2003. AB határozat]

<sup>11</sup> A III/1047/2016 számú indítvány szerint: *„Nyilvánvaló, hogy az alá-fölé rendeltségi viszony nem feltétlen kizáró tényező. Amennyiben ugyanis az OBH (vagy a Kúria) lenne az alperes, úgy a felperes bírósághoz forduláshoz való joga sérülne, ha nem lenne olyan rendes bíróság, amelyik eljárhatna. A perbeli esetben azonban nem áll fenn ilyen körülmény, az OBH perbeli fellépése alapjog védelmével nem indokolható.”*

Nem vonható kétségbe, hogy a bíróság felelősségét megállapítani csak egy bíró lehet hivatott; ez következik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság-klauszulából, az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerinti hatalommegosztás elvéből és a bíróságok igazságszolgáltatásban betöltött szerepére vonatkozó 25. cikk (1) bekezdéséből.

Ez alapján – *per analogiam* – alkalmazható lehet a bírósági jogkörben okozott kárért való felelősség, illetve a szolgálati bíróságokkal kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlat, hiszen ezekben az ügyekben is az egyik bíróság a másikkal kapcsolatos ügyben jár el. Előbbi esetkörben az Alkotmánybíróság a kezdetek óta több ízben megerősített álláspontja szerint az a tény, hogy egy bíróság vesz részt az eljárásban – az általános, garanciális jellegű eljárási szabályok mellett – nem ad alapot sem az ügyféli jogok, sem a pártatlanság megkérdőjelezésére. „A panaszos esetében - egy bírósági szervvel való vagyoni jogi vitában - a bírósági útra való tartozás nem okoz „ügyféli esélyegyenlőtlenséget”, mert a pártatlan bíróság feltételeit megteremtő eljárási jogi garanciális szabályok megfelelően biztosítják a jogegyenlőség megvalósulását.” [1938/B/1991. AB határozat; hasonlóképpen: 339/B/1993. AB határozat; 607/D/2003. AB határozat] Utóbbi ügyekben pedig a pártatlanság sérelmét jellemzően akkor állapította meg, ha ez összekapcsolódott valamely eljárási cselekmény jogellenességével vagy garancia hiányával [kizárási szabályok figyelmen kívül hagyása: 21/2014. (VII. 15.) AB határozat; jogbiztonság hiánya: 32/2002. (VII. 4.) AB határozat]. A konkrét esetben azonban nem merül fel olyan – a tisztességes eljárás követelményével vagy egyéb alkotmányos alapelvvel összefüggő – jogsértés, amely a pártatlanság vonatkozásában objektív kételyeket megalapozhatna.

A pártatlanság kettős értelmezésével összefüggésben hangsúlyozandó, hogy az EJEK gyakorlata szerint a bíróságok belső igazgatásának megfelelő szabályozására, így a bírák kizárási eljárására van elsősorban szükség. Ezek a szabályok ugyanis egyrészt a pártatlanság kapcsán felmerülő kételyek eloszlatásának a szándékát tükrözik az erre vezető okok megszüntetésével, másrészt hozzájárulnak a pártatlanság látszatához.<sup>12</sup> A fentiekben levezetettek szerint ezeknek a követelményeknek a hatályos szabályozás megfelel.

A függetlenség és pártatlanság elveinek együttes értelmezése kapcsán végül megemlítenéd, hogy a jogrendszer több olyan eljárást is ismer, ahol az eljárást az állam vagy annak valamely szerve ellen kell megindítani;<sup>13</sup> ezek esetében sem jelenti az eljárás lefolytatásának generális akadályát a Magyar Állam részvétele. A hangsúly ugyanis a bíróság által mérlegelhető körülményeken van: az állam vélt vagy valós költségvetési érdeke, politikai nyilatkozatok, stb. az ítélet meghozatalánál nem lehetnek szempontok.

<sup>12</sup> *Mežnarić kontra Horvátország* 2005. július 15., 27. §; *Micallef kontra Málta* 2009. október 15., 99-100. §

<sup>13</sup> pl. a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 584. § (2) bekezdése szerinti kártalanítási eljárásban: „A kártalanítási igény elbírálása során (...) [a] perben felperesként a terhelt (örökös), alperesként a Magyar Állam képviselőjében az igazságügyért felelős miniszter vesz részt.”

a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 372. § (3) bekezdése szerinti igényper esetében: „A Vht. 10. § d) pontjában felsorolt bűnügyi követelés végrehajtása esetén (...) az igényper az állam nevében a követelés jogosultjaként eljárni jogosult ellen kell megindítani.”

*A fentiek alapján megállapítható, hogy önmagában az a tény, hogy az eljárásban az OBH jogi képviselőként – tehát még csak nem is peres félként – részt vesz, még nem teszi pártossá a bíróságot. Az EJEB gyakorlatával összefüggésben pedig hangsúlyozandó, hogy az esetjog nem ad példát arra, hogy a jogi képviseletnek a végrehajtó hatalomtól független szervhez történő telepítése a bíróságok függetlensége tekintetében valamely állam elmarasztalásához vezetett volna.*

### **Összegzés**

Összegzésként elmondható, hogy az OBH Bszi. 86. § (3) bekezdés b) pontja szerinti képviseleti joga a bíróságok központi igazgatásával kapcsolatos, az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése szerint az OBH elnökére ruházott feladatok részét képezi; az Alaptörvényből levezethető. Az OBH elnöke nem rendelkezik olyan személyzeti jogkörökkel, amelyek bármilyen objektív kétséget ébreszthetnének a bíró pártatlansága vonatkozásában.

A bírák Alaptörvény 26. cikke szerinti törvény alá rendeltsége, a Bjt. függetlenséget és pártatlanságot garantáló, illetve előíró rendelkezései és az ítélezési tevékenység immanens tartalma egyaránt alátámasztják, hogy a bíró eljárása során csak a jogszabályok rendelkezéseit veheti figyelembe. Magának a bírói hivatásnak az alapjait kérdőjelezné meg annak – minden további kételyt ébresztő körülmény fennállása nélküli – feltételezése, hogy a bíró saját, vélt vagy valós egzisztenciális érdekei befolyásolhatnák az ítélethozatalt. Egyúttal hangsúlyozandó, hogy a különböző perjogok széleskörű biztosítékokat tartalmaznak a szubjektív és objektív értelemben vett pártatlanság fenntartására. A hatályos szabályozás megfelelőségét támasztja alá, hogy az EJEB esetjoga alapján sem állapítható meg a bíróságok függetlenségének, illetve pártatlanságának sérelme a jogi képviseletnek a végrehajtó hatalomtól független szervhez történő telepítése esetén.

***Mindezen körülményekre tekintettel az indítványokat, mint megalapozatlanokat elutasítandónak tartom.***