



ORSZÁGOS BÍRÓSÁGI HIVATAL

ELNÖKE

1055 Budapest, Szalay utca 16.
t. 06 1 354 4108 f. 06 1 332 6312 e.
obh@obh.birosag.hu
www.birosag.hu

2016.OBH.XX.J.10.14/5.



Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/54-12/2016
Érkezett:	2016 DEC 14. Személyesen
Példány:	1 Kezelőiroda:
Melléklet:	db <i>du</i>

Tárgy: **IV/54-8/2016**; IV/777-6/2016. számú alkotmánybírósági ügyek

Tisztelt Alkotmánybíróság!

T. Alkotmánybíróság a 2016. július 19-én kelt végzésében tájékoztatást kért a mellékletként megküldött két alkotmányjogi panasszal kapcsolatos véleményemről, amit köszönettel fogadtam.

Időközben megismertem az igazságügyi miniszter úr Bszi. 86.§ (3) bekezdés b) pontjának alkotmányossága körében kifejtett tájékoztató véleményét is, mely közzétételre került az Alkotmánybíróság honlapján. A véleményben foglaltakkal minden vonatkozásban teljes mértékben egyetértek. Ezért az ott kifejtett alkotmányossági érvek megisméltésének mellőzésével a végzésben foglaltakra és kiemelten a perbeli képviseletre vonatkozó OBH elnöki utasítás alkotmányosságára vonatkozóan megfogalmazott kérdésekre válaszolva az alábbiakban

tájékoztatom az alkotmányjogi indítványokkal kapcsolatos véleményemről.

I.

Az alkotmányjogi indítványokkal támadott rendelkezések

1/1/ A végzés indokolása szerint az indítványozók a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi LXVI. évi törvény (Bszi.) 86.§ (3) bekezdés b) pontjának, valamint a bíróságok perbeli képviseletéről szóló 6/2014. (IV.30.) OBH utasítás egészének, illetve egyes kiemelt rendelkezéseinek alaptörvény-

ellenességét állítják. Álláspontjuk szerint a Bszi. 86.§ (3) bekezdés b) pontja – miszerint a bíróságok perbeli képviselét az OBH látja el – sérti az Alaptörvény XXVIII. cikkének(1) bekezdésében garantált tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjogot, pontosabban annak két részelemét, a *bírói függetlenséget* és a *bírói pártatlanságot*. A IV/54/2016. számú ügyben az indítványozó az alkotmányjogi panaszának hiánypótló beadványában kiemelte, hogy különösen fontos a bírák által, illetve a bírák ellen indított munkaügyi perekben „a bíróságok és a bíró pártatlansága”. A törvényi rendelkezés alaptörvény-ellenessége miatt az indítványozók az OBH utasítás egészét is alaptörvény-ellenesnek tekintik. Az egyik indítványozó kiemelte az OBH utasítás 11.§-át és 13-15.§-ait, amelyek szerinte még külön alkotmányjogi aggályt is jelentenek, mivel az OBH utasítás a perbeli képvisel mellett a Jogi Képviseleti Osztály feladatává teszi a perben eljáró bíró magatartásának vizsgálatát.

/2/ Az alkotmányjogi panaszokban alaptörvény-ellenesnek tekintett rendelkezések:

1. Bszi. 86.§ (3) bekezdés b) pontja:Az OBH képviseli az OBH elnökét és a bíróságokat a bírósági eljárásokban.

2. 6/2014. (IV.30.) OBH elnöki utasítás és annak kiemelten az alábbi rendelkezései:

4.§ (1) A bíróság elnöke dönt abban a kérdésben, hogy az eljárásban félként szereplő bíróság képviseléről saját hatáskörben gondoskodik, vagy arra meghatalmazást ad az OBH-nak.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak nem irányadóak a bírák által/ellen indított munkaügyi perekre, amelyekben az ellenérdekű felet minden esetben az OBH képviseli.

(3) Az OBH meghatalmazás alapján látja el a bíróságok jogi képviselével kapcsolatos feladatokat. A képviselést az OBH Szervezeti és Működési Szabályzata által megjelölt szervezeti egység, a Jogi Képviseleti Osztály (továbbiakban: JKO) látja el.

11.§ (1) A JKO a per megindításáról, a lényeges perbeli cselekményekről, az érdemi döntésről haladéktalanul tájékoztatást ad az OBH elnökének, ha

a) a felek személye,

b) a per tárgya,

c) az érvényesíteni kívánt jog,

d) valamely új jogintézmény,

e) egyéb ok

indokoltta teszi.

(2) Amennyiben az (1) bekezdéssel kapcsolatban intézkedés megtétele válik szükségessé, arra vonatkozóan a JKO javaslatot tesz.

13.§ (1) A jogi képviselet, mint alapfeladat ellátása mellett a peres ügyek tapasztalatainak meghatározott szempontok szerinti összegyűjtése és elemzése a JKO feladata. Ennek ki kell terjednie mindazokra a perekre, amelyekben az OBH félként, vagy képviselőként járt el, illetve azokra is, amelyekben a bíróságok önállóan látták el a képviseletet.

(2) Szükséges minden olyan anyagi és eljárásjogi, ügyviteli, tárgyalásvezetési, egyéb tárgyalási magatartással kapcsolatos tapasztalat összegyűjtése, az abból levonható tapasztalatok összegzése, amelyek a jövőben hasznosíthatók, vagy intézkedést igényelnek a bírósági képzés, vizsgálat, jogszabályalkotás, stb. területén.

(3) Ennek érdekében a JKO félévente összegzi és különböző szempontok szerint (pl. anyagi, eljárásjogi, ügyviteli kérdés, pervezetési gyakorlat, marasztalás alapjául szolgáló jogerős bírósági eljárás, bírói mulasztás, stb.) csoportosítja a fent jelzett, folyamatosan vezetett tapasztalatokat.

14.§ (1) A perek tapasztalatairól az OBH elnöke részére a JKO vezetője évente jelentést ad, amely tartalmazza:

a) A beszámolási időszakban érkezett, befejezett, folyamatban lévő ügyek és azon tárgyalások számát, amelyeken az OBH részéről képviselő vesz részt,

b) a beszámolási időszakban hozott első- és másodfokú ítéletek számát, a keresetet elutasító és marasztaló ítéleteket és az utóbbiak alapján teljesített kifizetések összegét,

c) a levonható tanulságokat, a tapasztalatokat az ügy megjelölésével,

d) a tapasztalatok hasznosítására, esetleges jogszabály-módosításra, vagy szükséges intézkedésre vonatkozó javaslatot.

(2) A jelentés kivonatát az intraneten közzé kell tenni.

15.§: Az összegzés és jelentés alapján az OBH által hozandó intézkedések

1) Igazgatási intézkedések

2) Képzéssel, oktatással kapcsolatos intézkedések

3) Jogszabály módosításának, vagy új jogszabály alkotásának kezdeményezése

4) Jogegységi határozat hozatalára irányuló indítvány megtétele

5) Egyéb, a tapasztalatok alapján indokolt javaslattételek (pl. az állampolgároknak a bírósági eljárásokról nyújtandó tájékoztatás körében)

II.

A bíróságok képviseletére vonatkozó szabályozási rendszer

/3/ A részemre megküldött tárgyban végzés az alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos véleményadást a bíróságok perbeli képviseletére vonatkozó szabályozási környezetre – Bsz.; 6/2014. (IV.30.) OBH utasítás; 1/2016. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat – figyelemmel jelölte meg.

- /4/** A bíróságok képviselőjére vonatkozóan eltérő jogi szabályozás érvényesül ahhoz képest, hogy a bíróságok képviselője együttesen, a bírósági szervezethez tartozóan történik, a bíróság polgári jogviszony alanyaként köt szerződést, vagy költségvetési szervként jelenik meg, illetve polgári (munkaügyi, közigazgatási) perekben peres félként vesz részt, vagy más hatósági eljárásban kell képviselni.
- /5/** A bíróságok egészének szervezeti szintű együttes képviselőjére valamennyi jogi és nem jogi személy bíróságra kiterjedően az OBH elnöke jogosult az általános központi igazgatási feladata, valamint a költségvetési törvényben meghatározott fejezet irányító jogkörében. A Bszi. 76.§ (1) bekezdés c) pontja rendelkezik arról, hogy szervezeti szinten **az OBH elnöke képviseli a bíróságokat**. A bíróságok szervezeti szintű együttes képviselője nem azonos azzal a képviselővel, amikor a bíróságot, mint önálló jogi személyt kell képviselni a Ptk. hatálya alá tartozó valamely jogügyletnél, vagy a bíróság előtti peres eljárásban, illetve más hatóság előtt.
- /6/** A bírósági szervezet részét képező törvényszékek, ítélőtáblák és a Kúria külön-külön önálló jogi személyek, a saját nevükben a Ptk. rendelkezései szerint jogokat és kötelezettségeket szerezhetnek és önállóan polgári jogi jogügyletek alanyai lehetnek.
- /7/** A törvényszékek, ítélőtáblák és a Kúria állami közfeladat ellátására létrehozott állami szervek, s mint ilyenek a költségvetési szervek típusába tartozó jogi személynek minősülnek. Valamennyi költségvetési szerv alapítására, működésére és általános képviselőjére - eltérően a Ptk. általános szabályaitól - az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) rendelkezik általánosságban.
- /8/** A jogi személy bíróságok, mint költségvetési szervek (törvényszékek; ítélőtáblák; Kúria) szervezeti és működési szabályzatainak tartalmaznia kell mindazon adatokat, melyekről az Áht. rendelkezik. Ilyen adat többek között a költségvetési szerv képviselőjének meghatározása a szervezeti és működési szabályzatukban.. Az Áht. 10.§ (6) bekezdésének rendelkezése szerint: *A költségvetési szerv képviselőjét a költségvetési szerv vezetője látja el, amely jogkör gyakorlása jogszabályban, vagy 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 Áht. rendelkezésének megfelelően valamennyi jogi személy bíróság szervezeti és működési szabályzatában megjelenik a bíróság, mint költségvetési szerv általános képviselője, valamint a Bszi.

illetve az OBH. utasítás alapján a perbeli képviselőre vonatkozó szabályozás. Egy-két példa bemutatásával:

- Budapest Környéki Törvényszék SZMSZ 10. §: „A BKT-t az elnök képviseli. A BKT jogi képviselőt a peres eljárásokban a Bszi. 86.§ (3) bekezdés b) pontja szerint az OBH látja el.
- Szegedi Törvényszék SZMSZ 6.§: „A törvényszéket az elnök képviseli. Az OBH képviseli az OBH elnökét és a bíróságokat a bírósági eljárásokban.”
- Győri Törvényszék SZMSZ II. Fejezet 2.1. pontja: „A Győri Törvényszéket a törvényszék elnöke képviseli. A törvényszék jogi képviselőt a peres és nem peres eljárásokban a Bszi. 86.§ (3) bekezdés szerint meghatalmazás alapján az OBH képviseli.
- Győri Ítéltábla SZMSZ II. Fejezet 2.§ (4) bek.: „Az ítéltábla képviselőt teljes jogkörrel az elnök látja el. A bírósági eljárásokban az ítéltáblát meghatalmazás alapján az OBH képviseli.
- Fővárosi Ítéltábla SZMSZ 2.§ (5) bek: „Az ítéltábla képviselőt teljes jogkörrel az elnök látja el.” (8) „Az ítéltáblát, a peres és nem peres eljárásokban az OBH képviseli.”

/9/ Az általános képviselő körén belül a bíróságok perbeli képviselőre vonatkozó törvényi szabályozás az általánoshoz képest eltérő, központi igazgatási jellegű rendelkezéseket tartalmaz nemcsak a Ptk. által nevesített jogi személyekre vonatkozó szabályokhoz, de a költségvetési szervek képviselőre vonatkozó általános szabályokhoz képest is. Az eltérő szabályozás az Alaptörvény felhatalmazása alapján sarkalatos törvényen (Bszi.) valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) felhatalmazása alapján az OBH elnökének a bíróságok perbeli képviselőtől rendelkező, szabályzat formájában alkotott normatív utasításán alapul. A perképviseletre vonatkozó szabályzat minden jogi személy bíróságra, mint bírósági szervezetre egyaránt kötelező, míg az OBH, valamint a törvényszékek és az ítéltáblák szervezeti és működési szabályzatainak a perképviseletre vonatkozó rendelkezései a saját szervezetükre, illetve működésükre kötelező érvényű. A szervezeti és működési szabályzatban eltérés az OBH perbeli képviselőre vonatkozó utasításához képest csak az OBH elnöke általi jóváhagyással lehetséges, ugyanis a Bszi. 76.§ (6) bekezdés a) pontja úgy rendelkezik, hogy az OBH elnöke hagyja jóvá az ítéltáblák, továbbá a törvényszékek szervezeti és működési szabályzatát.

/10/ A bíróságok perbeli képviselőre vonatkozó rendelkezések különböző jogszabályi és más jogi szabályozási helyeken találhatóak:

- a) Bszi. 86.§ (1) bekezdés b) pontja;
- b) 6/2014. (IV.40.) OBH utasítás a bíróságok perbeli képviselőtől szóló szabályzatról;

- c) Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.)
- d) 1/2016. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat a jogi személy bíróság törvényes képviseléről.

A) A Bszi. korábbi és jelenlegi rendelkezései a bíróságok perbeli képviseléről

/11/ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: korábbi Bszi.) 39.§ j) pontja úgy rendelkezett: *„Az OIT gondoskodik a bíróságok jogi képviseléről:”*

A bíróságok központi igazgatásának azok a feladatai, melyeket 2012. január 1-jétől az OBH elnöke lát el, korábban az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) feladata volt. Az OIT a bíróságok perbeli képviseléről olyan módon gondoskodott, hogy erre a feladatra az OIT Hivatalának adott felhatalmazást a szervezeti és működési szabályzatában. A bíróságoknak kizárólag a szervezeti és működési szabályzat felhatalmazása alapján történő perbeli képviselési jogosultsága külön jogszabályi rendelkezés hiányában aggályos volt. Ezért 2011. március 1. hatállyal a 2010. évi CLXXXIII. törvény 26. §-a törvénybe iktatta a Bszi. 55.§ (3) bekezdését, amely szerint: *A hivatal meghatalmazás alapján képviseli az OIT-ot, az OIT elnökét és a bíróságokat a bírósági eljárásokban.* Ettől kezdve majd a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (új Bszi.) szerint továbbra is maga a törvény közvetlenül adott felhatalmazást az OITH-nak, illetve ad felhatalmazást az OBH-nak a bíróságok perbeli képviselésére.

/12/ A 2012. január 1-jétől hatályos Bszi. 86.§ (3) bekezdés b) pontjának eredeti (közlönyállapot szerinti) rendelkezése szerint az OBH *„meghatalmazás alapján képviseli”* az OBH elnökét és a bíróságokat a bírósági eljárásokban. Az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárról szóló 2013. évi XX. törvény (Mód. tv.) 14.§-a azt a módosítást tartalmazta, hogy: *„Hatályát veszti a Bszi. 86.§ (3) bekezdés b) pontjában a meghatalmazás alapján”* szövegrész (2013. április 1-jétől hatályos).

A módosítással a törvényalkotó általános jelleggel az OBH elnökének feladatkörébe helyezte a bírósági eljárásokban a bíróságok képviselésének ellátását, illetőleg az arról történő rendelkezést is.

/13/ A törvénymódosítás célszerűsége a gyakorlatban igazolást nyert és a Bszi. 86.§ (3) bekezdés b) pontja azóta is változatlan törvényszöveggel van hatályban: *Az OBH képviseli az OBH elnökét és a bíróságokat a bírósági eljárásban.* Ugyanakkor mind a Bszi-t, mind a Bjt-t módosító rendelkezések továbbra is alkalmazandók, ha bármelyik perbeli pozícióban képviselni kell a bíróságot, illetve, ha bármilyen okból a jogellenes felmentés jogkövetkezményeit kell alkalmazni.

B) Az OBH elnökének a perbeli képviseltről rendelkező normatív utasítása

/14/ Az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése kimondja: *A bíróságok igazgatásának központi feladatait az OBH elnöke végzi. A (8) bekezdés rendelkezése szerint: A bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.*

Az Alaptörvény 2012. január 1-jén lépett hatályba, amelynek 25.-28. cikkei tartalmazzák a bíróságokra vonatkozó alapvető rendelkezéseket. Az Alaptörvénnyel egyidejűleg lépett hatályba a két sarkalatos törvény, a Bjt. és a Bszi., valamint a Jat-nak az a rendelkezése is, amely az OBH elnökének normatív utasításadási jogot biztosít szervezetszabályozó eszközként. A Bszi. az „Általános Indokolás” körében fontos elvárásként kiemelte: „A központi igazgatás számára igen széleskörű eszközrendszereket kell adni a létszámgazdálkodás és az igazgatás területén. Ennek megvalósításával „egy operatív, a problémákra azonnal reagálni tudó igazgatási vezetés állhat fel: az erős jogosítványokkal rendelkező OBH elnöke és a közvetlen irányítása alatt álló OBH.”.

/15/ A Jat. 23.§ (4) bekezdés d) pontja rendelkezik arról: *Az Országos Bírósági Hivatal elnöke normatív utasításban szabályozhatja a vezetése, az irányítása, vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét.*

A Bszi 76.§ (1) bekezdés b) pontja pedig konkrétan meghatározza az OBH elnökének a Jat-ban biztosított normatív utasításadási, illetve szabályzatalkotási jogkörét: *Az OBH elnöke általános központi igazgatási feladatkörében az igazgatási feladatainak ellátása érdekében jogszabályi keretek között – normatív utasításként – a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkot.*

Az OBH elnöke a szabályozási jogkörében nemcsak az egyes tárgykörökben (pl. perképviselet, gazdálkodás, igazgatás, stb.) ad ki normatív utasításként szabályzatokat, de magáról az Országos Bírósági Hivatal elnöke által megalkotandó szabályozókról is rendelkezett a 10/2016. (X.26.) OBH utasítással. Az utasítás a 2.§ (2) bekezdés a) pontjában első helyen sorolja fel a szabályozók között a normatív utasítást. Ezen utasítás részletekbe menően tartalmazza a normatív utasítás megalkotásának szakaszait és az egész szabályzatalkotás folyamatát, köztük az OBT véleményezésére vonatkozó rendelkezéseket is.

/16/ Az OBH elnöke a központi igazgatási feladatkörében hozott normatív utasításban úgy rendelkezett, hogy a bíróságok perbeli képviseletét a jogi személy bíróság elnökének döntésétől függően látja el az OBH Jogi Képviseleti Osztálya meghatalmazás alapján. Ez a rendelkezés érvényes

minden polgári és közigazgatási jogvitában. Kivételt képeznek a bírák által/ellen indult munkaügyi perek, mivel e tekintetben az OBH utasítás úgy rendelkezik, hogy minden munkaügyi perben az OBH képvisel. Ennek a rendelkezésnek olyan esetben van gyakorlati jelentősége, ha pl. országos szinten indulnak a különböző közigazgatási és munkaügyi bíróságok előtt a bírákat, mint munkavállalókat nagy számban érintő ún. típuspererek. Ilyenek voltak korábban a bírói nyugdíjazással kapcsolatos perek, de példaként említhetők a jogkérdésben egységes jogi állásfoglalást igénylő rendelkezésre állási pótlékra való jogosultság kérdésében a bírák által indított perek. Amikor nem ún. típusperéről van szó, hanem egy-egy bíró ellen vagy által indított egyéni munkaügyi jogvitáról, az OBH elnöke és a perben peres félként résztvevő bíróság elnöke a szabályzattól esetenként külön felhatalmazással térhet el. Erről azonban nem kell külön rendelkeznie az utasításnak, ez a bírósági vezető és az OBH elnöke igazgatási feladatkörében történik. E mellett az OBH utasítás kivételes esetekre fenntartja a jogot az OBH elnökének, hogy saját döntése szerint ügyvédi irodának adjon meghatalmazást a bíróság perbeli képviselőjére az Utasítás 12.§-ában felsorolt esetekben. Ilyen lehet különösen:

- a) jelentős többletmunkával járó feladat ellátása, amelyet a rendelkezésre álló humán erőforrás felhasználásával nem lehet megoldani és a létszámbővítés nem gazdaságos,
- b) ha a feladat időszakos jellegű,
- c) ha a feladat valamely jogterületen az átlagosnál nagyobb szakértelmet igényel,
- d) etikai szempontok felmerülése esetén,
- e) egyéb, indokolt esetben.

Az OBH elnökének ez a saját döntésként fenntartott joga korlátozza a bíróságok elnökének az OBH utasítás 4.§ (1) bekezdésében biztosított döntési jogát a polgári peres eljárásokban.

/177/ Az OBH elnökének tehát törvényi lehetősége és egyben kötelezettsége is, hogy a központi igazgatási feladatkörében normatív utasítással a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkosson. A szabályzat a Jat. szerint közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősül, mellyel szemben a törvény egyetlen kritériumként azt határozza meg, hogy jogszabállyal nem lehet ellentétes. A szabályzat, mint normatív utasítás az igazgatási feladatokra vonatkozóan minden bíróságra vonatkozóan normatív kötőerővel bír.

/18/ Véleményem szerint a perbeli képviselőtről szóló OBH elnöki utasítás nem ellentétes a Bszi 86. (3) bekezdés b) pontjának rendelkezésével, mivel éppen azon a sarkalatos rendelkezésen alapul, hogy az Országos Bírósági Hivatal képviseli a bíróságokat a bírósági eljárásokban. Ezért álláspontom szerint a 6/2014. (IV.30.) OBH utasítás képviselői jogosultságra vonatkozó

rendelkezései alaptörvény-ellenességének vizsgálati kérdései megegyeznek a Bszi. 86. § (3) bekezdés b) pontja alaptörvény-ellenessége vizsgálatának kérdéseivel, így osztja annak alkotmányjogi sorsát. A IV/54-4/2016. számú alkotmánybírósági ügyben az indítványozó is ugyanazon okból hivatkozott az OBH utasítás alaptörvény-ellenességére, mint a Bszi. 86.§ (3) bekezdés b) pontja tekintetében: „A bíró személyes egzisztenciájára befolyással bíró OBH Elnöke által irányított szervezet képviseli a perben peres félként résztvevő bíróságot.” Szó szerint ugyanerre az okra hivatkozott a IV/777-2016. számú ügyben is az indítványozó.

C) A perbeli képviseletre vonatkozó eljárásjogi rendelkezések

/19/ Az igazságszolgáltatással kapcsolatos alanyi jog többek között a tisztességes eljáráshoz való alapjog részelemét is képező képviselethez való jog. A személyek és a jogi személyek képviseletéről történő rendelkezés külön törvényekben történik. A bíróságok pereit érintően ilyen törvényen alapuló képviselet a Bszi. 86.§ (3) bekezdés b) pontja szerint az OBH általi képviselet a peres eljárásokban.

/20/ A jogi személy bíróságok perbeli jogképességgel rendelkeznek, a perbeli képviseletük a perbeli cselekvőképesség kérdése. A Pp. 49.§ (2) bekezdése szerint: *Ha a fél jogi személy nevében a törvényes képviselője jár el.* Az állami közfeladatot ellátó költségvetési szerv bíróságok törvényes képviselete az Áht. 10. § (6) bekezdésén alapul. A törvényes képviselet általánosságban magában foglalja a perbeli személyes képviseletet vagy az arról való gondoskodást (pl. ügyvédi megbízás adását).

/21/ Az adott állami szerv szervezeti és működési szabályzatában a képviseletről rendelkezni kell. A jogi személy bíróságok szervezeti és működési szabályzatai kivétel nélkül azt tartalmazzák, hogy a bíróságot (törvényszék, ítéltábla, Kúria) általános jelleggel **az elnök képviseli.** A Bszi. a különböző képviseleti esetek (polgári, jogi jogügylet, hatósági eljárás, bírósági eljárás) közül a bíróságok perbeli képviseletére kijelölte az Országos Bírósági Hivatalt. Erről ugyancsak rendelkeznek a bíróságok szervezeti és működési szabályzatai olyan megfogalmazásban, hogy az **OBH képviseli a bíróságokat** (törvényszéket, ítéltáblát, Kúriát) **a bírósági eljárásokban.** (Visszautalás a /8/ pontra.)

/22/ Azt, hogy pontosan milyen módon és milyen esetekben történik az OBH által a perbeli képviselet, az OBH elnökének a központi igazgatási feladatkörébe tartozó rendelkezése, 2014. IV. 30-tól a bíróságokra kötelező 6/2014. (IV.30.) OBH utasítás határozza meg. A jelenleg hatályos szabályozás szerint **az OBH utasítás felhatalmazza a jogi személy bíróság elnökeit,**

hogy a polgári jogi jogvitákban – kivéve a munkaügyi jogvitákat – maguk döntsenek a perbeli képviselőükről (4. § (1) bek.).

A munkaügyi perekben a főszabály (az OBH utasítás szerint) az OBH általi perbeli képviselő.

Minden esetben a bíróság elnöke által adott meghatalmazás alapján állapítható meg a bíróság elnökének „döntése” illetve az a körülmény, hogy munkaügyi per képviselőjére nem történt esetileg felhatalmazás adása a bíróság elnöke számára a normatív utasítástól való eltérésre.

/23/ A Pp. a 48.§ (3) bekezdésében rendelkezik arról, hogy a törvényes képviselőre, valamint arra, hogy a törvényes képviselőnek mennyiben van szüksége a per viteléhez külön felhatalmazásra, az erre vonatkozó külön jogszabály, illetőleg a jogi személy szervezetére vonatkozó rendelkezések az irányadók.

A két „külön jogszabály” (Áht; Bszi.), továbbá a bíróságok szervezeti és működési szabályzatai mindkét törvényre alapítottan rendelkeznek a bíróságok általános jellegű, valamint perbeli képviselőiről. Így a bíróság elnöke a polgári és a munkaügyi perekben, mint törvényes képviselő megjelenhet a perbíróság előtt a jogi személy bíróság perbeli képviselőjeként. Más kérdés, hogy a bíróság elnöke esetleg a perbeli képviselőre vonatkozó OBH utasítás és a szervezeti és működési szabályzata perbeli képviselőre vonatkozó rendelkezésének megsértésével képviseli a jogi személy bíróságot a bírósági eljárásban. Ez a képviselő azonban egyedül a belső vezetői-igazgatási jogviszony kérdése és legfeljebb belső felelősségre vonásra adhat alapot, mivel a Bszi 76. § (1) bekezdés b) pontja szerint az OBH elnökének a normatív utasításként alkotott szabályzata a bíróságokra kötelező. A Bszi. 118.§ (2) bekezdése pedig külön is rendelkezik arról, hogy a bírósági vezető felel a bíróságok „OBH elnöke által kiadott szabályzatoknak és határozatoknak megfelelő hatékony működéséért.”.

D) Jogegységi határozat a perbeli képviselői jogosultságról

/24/ A jogegységi eljárás alapjául szolgáló per tárgya személyhez fűződő jog megsértése miatt indult polgári jogi per volt. A perben a Fővárosi Ítéltábla szerepelt II. rendű alperesként, akit az OBH képviselt. A perben felmerült kérdések kapcsán a jogegységi eljárás eldöntendő eljárásjogi kérdése az volt, hogy az OBH a jogi személy bíróság elnöke részéről adandó meghatalmazás nélkül képviselheti-e a bíróságot a bírósági eljárásokban és kizárólagos-e az OBH perbeli képviselője.

A Kúria 1/2016. számon közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozatot hozott a jogi személy bíróságok törvényes képviselőiről: „Az Országos Bírósági Hivatal nem törvényes képviselője a jogi személy bíróságoknak,

így azok perbeli képviselőjére csak meghatalmazás alapján jogosult. A jogi személy bíróság törvényes képviselője a bíróság elnöke. Ő jogosult dönteni abban a kérdésben, hogy a perben félként szereplő bíróság képviselőjéről saját hatáskörben gondoskodik, vagy arra meghatalmazást ad az Országos Bírósági Hivatalnak."

/25/ Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a jogegységi döntés kizárólag a bíróságok ítélkező tevékenységére, míg az OBH elnökének normatív utasításként alkotott szabályzata kizárólag az igazgatási szervezet részét képező bíróságok igazgatási tevékenységére nézve kötelező. A Bszi. 40.§ (2) bekezdésének értelmében a jogegységi indítványnak helyt adó határozat, valamely elvi – jelen esetben eljárásjogi – kérdésben ad iránymutatást a bírósági gyakorlat számára, míg a 76.§ (1) bekezdés c) pontja értelmében az OBH elnökének szabályzata a központi igazgatási feladatainak ellátását szolgálja.

Bár a jogegységi határozat indokolása körében külön nem került kifejtésre, de a rendelkező résznek az a megállapítása, hogy a bíróság elnöke jogosult dönteni abban a kérdésben, hogy a perben félként szereplő bíróság képviselőjéről saját hatáskörben gondoskodik, vagy arra meghatalmazást ad az Országos Bírósági Hivatalnak, nyilvánvalóan nem irányulhat az OBH elnökének szabályzatalkotási hatáskörébe tartozó kérdésben való döntésre. A bíróság elnökének, mint a bíróság igazgatási vezetőjének ez a döntési joga az OBH utasítás hatályos rendelkezése és a szervezeti és működési szabályzata perbeli képviselőre vonatkozó rendelkezésének függvénye. A jogegységi eljárás alapjául szolgáló ügyben eljáró Fővárosi Ítéltábla Szervezeti és Működési Szabályzata azt tartalmazza, hogy „*az ítélőtáblát a peres és nem peres eljárásokban az OBH képviseli*”. Amennyiben a jogegységi döntés rendelkezését úgy kellene értelmezni, hogy a bíróság elnöke, mint igazgatási vezető az OBH elnökének a perképviselőtről rendelkező szabályzatától eltérően dönthet a bíróság perbeli képviselőjéről, az azt jelentené, hogy a Kúria jogegységi döntésével korlátozhatná az OBH elnökének a központi igazgatási feladatkörét, mely az Alaptörvényből származik és korlátozná a normatív utasításhozatali, valamint szabályalkotási jogkörét, melyre a Jat. és a Bszi. jogosítja fel. Külön jelentőséggel bír ez a kérdés, amikor az OBH utasítás szerint az ott felsorolt esetekben az OBH elnöke jogosult a bíróság perbeli képviselőjére ügyvédi irodát meghatalmazni. Tehát a képviselőtről az OBH elnöke dönt és erről csak értesítenie kell a perrel érintett bíróságot.

/26/ A jogegységi határozat indokolása körében a Kúria megállapította: A jogegységi tanács jogértelmezésével teljes mértékben összhangban áll a 6/2014. (IV.30.) OBH utasítás a bíróságok perbeli képviselőjéről szóló szabályzatról, amelynek 4.§ (1) bekezdése szerint: „*A bíróság elnöke dönt abban a kérdésben, hogy az eljárásban félként szereplő bíróság képviselőjéről saját*

hatáskörében gondoskodik, vagy arra meghatalmazást ad az OBH-nak. Az Utasítás 1.számú melléklete a meghatalmazás mintáját is tartalmazza."

III.

A független és pártatlan ítélkezéshez való jog alkotmányos tartalma az indítványok felvetései alapján

/27/ Az indítványozók általánosságban hivatkoznak arra, hogy a Bszi. 86.§ (3) bekezdés b) pontja, valamint a 6/2014. (IV.30.) OBH utasítás sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt független és pártatlan ítélkezéshez való jogot. Mindkét indítványozó kifejtette, hogy azokban a perekben, ahol az OBH képviseli a peres fél bíróságot az OBH elnöke indirekt módon befolyással bír az adott ügy alakulására „quasi elvárást tud megfogalmazni az ügyben eljáró bíró számára. Ha a bíró ezt nem veszi figyelembe, akkor el is veszítheti a szolgálati felettese jóindulatát, ami esetleg a karrierjében is hátrányt jelenthet. Ezt a helyzetet súlyosbítják a 6/2014. (IV.30.) OBH utasításban meghatározottak”.

/28/ A tisztességes eljáráshoz való alapjog tartalmi részét képezi a bírói függetlenséghez és a pártatlan ítélkezéshez való jog. „Az Alkotmánybíróság értékelése szerint a tisztességes bírói eljárásokhoz tartozó függetlenség és pártatlanság két különböző, önálló követelmény, amelyek ugyanakkor az egyes bírósági eljárásokban kizárólag egymásra tekintettel nyerhetnek értelmet.” (34/2013. (XI.22.) AB határozat {26.1.2.}. „...A bírói hatalom intézményi, valamint személyi függetlensége az igazságszolgáltatási tevékenység függetlenségének és a tisztességes bírósági eljárások alkotmányos biztosítéka, amely arra nyújt garanciát, hogy az egyedi jogvitákban eljáró bíró kizárólag a jogszabályok alapján és belső meggyőződése szerint, minden, akár a bírói szervezeten kívülről, akár azon belülről érkező meg nem engedett befolyástól mentesen hozhasson döntést. A bíróság pártatlan eljárása a függetlenség alkotmányos értékéhez szorosan kapcsolódik: kizárólag egy független bíróság képes az egyedi ügyekben pártatlanul eljárni. A függetlenség követelményéhez képest a pártatlanság az ügyben eljáró bíróval szemben egyfelől azt az elvárást fogalmazza meg, hogy a megítélendő ügy tekintetében ne rendelkeznek előítéletekkel, másfelől pedig az ügyben szereplő egyik fél javára, avagy hátrányára se legyen elfogult.” {26}. „... **A pártatlanság általános értelemben az elfogultság hiányát jelenti** és erről a hiányról többféle képpen lehet meggyőzni. Az EJEB a pártatlanság szubjektív és objektív tesztje között különböztet. A pártatlanság szubjektív olvasatában a bíró adott ügyben tanúsított magatartásával és hozzáállásával szemben elvárásként jelentkezik, míg ezzel szemben az objektív teszt arra enged következtetést levonni, hogy a bíró,

illetve az eljárásjogi szabályozás elégséges garanciát nyújt-e minden olyan helyzet kiküszöbölésére, amely a pártatlanság tekintetében jogos kételyeket ébreszthet.” {32}

/29/ Az indítványozók olyan állításokat fogalmaztak meg, melyek egy része álláspontjuk szerint sérti a bírói függetlenséget, más része pedig veszélyezteti a pártatlan ítélkezéshez való jogot. Az OBH perbeli képviselével összefüggésben a pártatlanság sérelmének lehetőségét, abban látják, hogy a bíró nem tud pártatlan maradni az ítélkezési tevékenysége során olyan esetben, amikor a perben a peres fél bíróságot az OBH képviseli, mert attól kell félnie, hogy a döntése retorziójaként a posztjáról bármikor elmozdíthatják, bármikor fegyelmi eljárást, vagy alkalmatlansági eljárást kezdeményezhetnek vele szemben. Vagy pedig lehetséges azért nem pártatlan az eljáró bíró, mert pozitívan befolyásolhatja a karrierjét, előmenetelét, ha az OBH elnöke felé kedvező döntést hoz a perben.

/30/ A felvetett alkotmányossági aggályokat illetően az alábbiakat emelem ki:

Ad 1. Az OBH elnökének szerepe a bírói kinevezésben

/31/ Az indítványozók alkotmányos aggályt látnak abban, hogy az állampolgároknak a bíróságok ellen indított pereit olyan bírák tárgyalják, akiket erre a posztra az ellenfél képviselője nevezett ki.

Ebben a megfogalmazásban tárgyi tévedést látok, mivel a bírákat nem az OBH elnöke, hanem a köztársasági elnök nevezi ki és pedig nem valamely „posztra” hanem bírói tisztségbe. A Bjt. 3.§ egyértelműen rendelkezik arról, „A bírói szolgálati viszony kinevezéssel jön létre.” A bírót a köztársasági elnök nevezi ki ((1)-(2) bekezdések).

A bíró úgy kerül valamely „posztra”, hogy az OBH elnöke a bírót első kinevezésekor beosztja arra a szolgálati helyre ítélkezési tevékenység végzésére, melyet a bíró a törvényes pályázati eljárásban elnyert. A másik lehetőség, hogy az OBH elnöke áthelyezi a bírót az ugyancsak törvényes pályázat alapján elnyert bírósági álláshelyre.

/32/ Véleményem szerint nemcsak tárgyi tévedést tartalmaz az indítványozók állítása, de az még saját téves álláspontjukhoz képest sem értelmezhető az OBH általi perképviselő alkotmányosságával összefüggésben. Ha ugyanis az állampolgároknak a bíróságok ellen indított pereit olyan bírák tárgyalják, akiket erre a „posztra” az OBH elnöke nevezett ki, az indítványozók állításából következően nem lenne olyan bíró, aki eljárhatna azokban az ügyekben, amelyekben a bíróság peres félként vesz részt a bírósági eljárásban. Ezért megítélésem szerint az indítványozóknak ez a hivatkozása valójában nem az OBH perképviselőnek alkotmányossági kérdésére vonatkozik, hanem az

OBH elnökének - az általuk feltételezett - kinevezési jogköre alkotmányosságára.

Ad 2. A bírák elmozdíthatatlansága

/33/ Az Alaptörvény a 26. cikk (1) bekezdésében a bírói függetlenség egyik legfontosabb garanciális biztosítékaként deklarálja: *A bírakat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani.* Az Alkotmánybíróság az egyik határozatában kifejtette: *„A bírák Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlansága egyebek között olyan személyes garancia, amely a bírák döntési autonómiájának biztosítéka, mivel kizárja annak lehetőségét, hogy a törvényeknek és lelkiismeretének megfelelő ítélete miatt közvetett, a szolgálati viszonyával összefüggő retorzió érje.”* (33/2012.(VII.17.) AB határozat).

/34/ A Bjt. és a Bszi., mint a bírák jogállásáról és a bíróságok szervezetéről és működéséről rendelkező két sarkalatos törvény együttesen adnak garanciát arra, hogy a bírakat a Bjt. 90.§-ában taxatívén felsorolt jogszerű felmentési okokat meghaladóan ne lehessen elmozdítani a bírói tisztségükből. A Bjt. 96.§-a rendelkezik arról, hogy a bíróság elnöke kezdeményezi a bíró felmentését, illetve ha a szolgálati bíróság fegyelmi büntetésként bírói tisztségéből való felmentés kezdeményezése fegyelmi büntetést szab ki a bíróval szemben, a döntését jelzi az OBH elnökének. Az OBH elnökének az a törvényi szerepe, hogy a bíróság elnöke, mint munkáltatói jogkör gyakorlója felmentést kezdeményező irata, illetve a szolgálati bíróság jelzése alapján előterjesztést tesz a köztársasági elnök felé a bíró felmentésére.

/35/ A Bjt. 90. §-ában taxatívén felsorolt felmentési okok négy csoportba sorolhatók:

- a) A bíró saját döntése (lemondás; nyugállományba helyezés miatt felmentés kérése)
- b) Valamilyen törvényi feltétel bekövetkezése (pl. jogerősen szabadságvesztésre ítélik a bírót).
- c) A munkáltatói jogkörgyakorló elnök saját döntése alapján történő felmentés kezdeményezése (pl. a bíró nem vesz részt a vele szemben kezdeményezett egészségügyi alkalmassági vizsgálat alapján a Bjt. 86.§ (3) bekezdése szerint elrendelt egészségügyi vizsgálaton.)
- d) A munkáltatói jogkör gyakorlója által kezdeményezett, de tőle és az OBH elnökétől is független szolgálati bíróság által hozott jogerős fegyelmi határozat rendelkezése a Bjt. 124.§ (1) bek. f) pontja alapján.

A törvényi szabályozási rendszeréből álláspontom szerint egyértelműen következik, hogy az indítványozók alkotmányjogi aggálya megalapozatlan,

mert az OBH elnökének egyetlen esetben sincs érdemi szerepe a bíró felmentésében, illetve a bírói szolgálati viszony megszűnésében.

Ad 3. Az OBH elnökének szerepe a bíró elleni fegyelmi eljárásban

/36/ Az indítványozók a bírói függetlenség potenciális veszélyét látják olyan esetben, ha a bíróság által képviselt ügyben, a bíró nem az elvárásnak megfelelő döntést hoz, mert az OBH elnöke retorzióként utasíthatja a bíró szolgálati felettesét, hogy indítson vele szemben fegyelmi eljárást. Véleményem szerint ennek a feltételezésnek a lehetőségét a Bszi. és a Bjt. rendelkezései együttes szabályozással zárják ki.

A Bszi. az OBH elnökének központi igazgatási és költségvetési fejezet irányító jogkörében részletesen meghatározza a feladatait, köztük a bírák jogviszonyát érintő személyi kérdésekkel kapcsolatos feladatokat (76.§ (5) bek.), valamint a bíróságok igazgatásával kapcsolatos feladatkörét (6. bek. g) pontja), amely szerint az OBH elnöke irányítási és ellenőrzési jogkört kapott a jogi személy bíróságok igazgatásával kapcsolatban. Kifejezett utasítási jogköre az OBH elnökének az általános központi igazgatási feladatkörében van: igazgatási feladatainak ellátása érdekében - jogszabályi keretek között - normatív utasításként a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkot, továbbá ajánlásokat és határozatokat hoz (76.§ (1) bek. b) pont). Az általános igazgatási feladatkörében sem lehet azonban önkényes, az OBH elnökének az utasítási jogköre, mivel a Bjt. az Országos Bírószávi Tanács számára ellenőrzési jogot biztosít: Az OBH az általános igazgatási területen véleményezi az OBH elnöke által kiadott szabályzatokat, ajánlásokat (103.§ (1) bek. c) pont). Ebben a feladatkörében, mivel az OBH elnöke nem szolgálati felettese az ítélezési tevékenységet folytató bíróságra beosztott bírónak, nincs hatásköre vele szemben fegyelmi eljárás kezdeményezésére. Az OBH elnökének az ilyen irányú utasításadás lehetőségét a fegyelmi eljárás kezdeményezésére és lefolytatására vonatkozó részletes rendelkezések garanciális jellegű szabályozásával zárja ki a törvény.

/37/ A Bszi 119.§ b) pontja értelmében a bíróság elnöke gyakorolja a törvény által hatáskörébe utalt munkáltatói jogokat. A munkáltatói jogkör gyakorlásához tartozik, hogy a bíróság elnöke fegyelmi eljárást kezdeményez a szolgálati bíróság előtt, ha fegyelmi vétség elkövetésének gyanúja merül fel a bíróval szemben. Annak kérdésében azonban, hogy a fegyelmi eljárás ténylegesen meg fog-e indulni a bíróval szemben, még a munkáltatói jogkör gyakorlójának sincs semmilyen ráhatása, az kizárólag a független szolgálati bíróság döntésétől függ: „A fegyelmi eljárás megindításáról, a fegyelmi eljárás megtagadásáról, vagy előzetes vizsgálat elrendeléséről - az érintett bíró egyidejű értesítése mellett - a szolgálati bíróság kijelölt fegyelmi tanácsa dönt.” (111.§).

Az OBH elnökének a bíró fegyelmi ügyében sem a szolgálati bíróság eljárására, sem a szolgálati bíróság döntésre semmilyen ráhatása nincs, csupán a jogerős fegyelmi határozat végrehajtásában biztosít a jogalkotó számára gyakorlatilag végrehajtó szerepet. Amennyiben ugyanis a jogerős határozatban a szolgálati bíróság „bírói tisztségből való felmentés indítványozása” fegyelmi büntetést szab ki a bíróval szemben, a szolgálati bíróság jelzése alapján az OBH elnökének a köztársasági elnökhöz a bíró felmentésére vonatkozó előterjesztést kell tennie (Bjt. 96.§.)

Ad 4. Az OBH elnökének jogköre a bírói alkalmatlansági eljárásban

/38/ A Bjt. a bírói alkalmatlansági eljárás három esetéről rendelkezik:

- a) Rendszeres, soros értékeléshez kapcsolódó szakmai alkalmatlansági eljárás (Bjt. 68.§ b) pont)
- b) Soron kívüli szakmai alkalmatlansági eljárás (Bjt. 69. § c) pont)
- c) Egészségügyi alkalmatlansági eljárás (Bjt. 86.§)

/39/ A vizsgálat elrendelése minden esetben egyedül a bíróság elnökének joga és kötelezettsége, amennyiben annak törvényi feltételei fennállnak.

Megjegyzendő, hogy a bíró értékeléséhez vezető vizsgálat lefolytatásában még magának az elrendelő elnöknek sincs semmilyen szerepe, a vizsgálatot a bíró beosztási helye és szakterülete szerint illetékes kollégiumvezető, vagy az általa kijelölt bíró folytatja le (Bjt. 72.§ (1) bek) Az értékelés azonban már egyedül a bíróság elnökének feladata. A bíróság elnöke írásban köteles megindokolni az általa adott értékelést és azt meg kell küldenie a bíróság kollégiumvezetőjének, közigazgatási és munkaügyi ügyeket tárgyaló bíró esetén a munkaügyi regionális kollégiumvezetőnek. Ha az értékelés eredményét a bíró, vagy a kollégiumvezető vitatja, jogorvoslatért a szolgálati bírósághoz fordulhat. A végső döntést a szolgálati bíróság mondja ki. Alkalmatlanná nyilvánítás esetén a szolgálati bíróság határozatot hoz a Bjt. 90.§ b) pontja szerinti felmentési ok fennállásáról: *A bírót fel kell menteni, ha a 84.§ szerinti alkalmatlansági eljárás során alkalmatlanná nyilvánították.*

Tehát az OBH elnökének az értékelést megalapozó vizsgálat elrendelésében és a vizsgálat lefolytatásában a törvény nem biztosít lehetőséget, amely önmagában is a bírói függetlenség egyik garanciális biztosítója.

/40/ Véleményem szerint ebben az esetben is tárgyi tévedésen alapul az indítványozóknak az az alkotmányos aggálya, hogy az OBH elnöke bármelyik bíróval szemben alkalmatlansági eljárást tud kezdeményezni, ha a bíróság általi vagy elleni eljárásban eljáró perbíróság bírója a peres fél bíróságot marasztalja vagy nem ad helyt a keresetének.

Mint az előbbi esetekben itt sem látom az összefüggést a bírói függetlenség és az OBH perbeli képviselete között, mivel a bíróság által és ellen indított

perekről az OBH elnökének hivatalos tudomása kell legyen abban az esetben is, ha nem az OBH, hanem a bíróság elnöke képviseli a peres fél bíróságot. A perképviselőre vonatkozó OBH utasítás „A perek tapasztalatainak összegzése, hasznosítása” címszó alatt a 23.§-ában úgy rendelkezik, hogy a peres ügyek tapasztalatainak összegyűjtése és elemzése a JKO feladata. Ennek ki kell terjednie mindazokra a perekre, amelyekben az OBH félként, vagy képviselőként járt el, illetve azokra is, amelyekben a bíróságok önállóan látták el a képviselőt.

/41/ Az indítványozók másik hivatkozása szerint pozitívan is befolyásolhatja az OBH elnöke a bíró karrierjét ezen perekben folytatott „ítélkezési színvonal” alapján. Ez az indítványozói hivatkozás nem választható el a bíró rendszeres értékelésétől, mivel az „ítélkezési színvonal” a bíró szakmai vizsgálata alapján történő értékelésben ölt testet.

A bíró munkájának értékelési rendjéről és a vizsgálat lefolytatásának részletes szabályairól külön rendelkezik a 8/2015. (XII.12.) OBH utasítás, melynek megalkotása a Bjt. 73.§ felhatalmazásán alapul. A Szabályzat általános elvként fogalmazza meg, hogy „A bírói munka hatékonyságának és minőségének biztosítása céljából a rendszeres értékelés – a bírói függetlenség tiszteletben tartása mellett – objektív és tárgyyszerű vizsgálat eredményeként visszajelzést ad az erősségekről és a fejlesztendő területekről, egyben alapja és ösztönzője a további fejlődésnek.” (1.§ (1) bek.).

„Annak érdekében, hogy reális és összemérhető kép alakuljon ki a bírák szakmai munkájáról, az értékelések alapjául szolgáló vizsgálatok és vizsgálati jelentések olyan módszertanának kidolgozása szükséges, amelyek biztosítják a különböző bíróságokon, különböző ügyszakokban és szinteken dolgozó bírák értékelésekor a vizsgálati jelentések azonos színvonalát, szerkezetük és tartalmi jellemzőik egységességét.” (2) bek. A Szabályzat részletesen rendelkezik a rendszeres (soros) és a soron kívüli értékelésekről, soros értékelések vizsgálatának tervezéséről, az értékelési eljárás menetéről és a vizsgálat és értékelés minden lényeges szempontjáról is. Az OBH utasításhoz tartozik az 1. melléklet, amely a III.) pontban részletezi a bírói tevékenység minősége körében vizsgált adatokat és a IV. pontban még azt is meghatározza, hogy milyen mellékletek tartoznak a vizsgálati jelentéshez.

Megállapítható, hogy a Bjt. hatályos rendelkezései nem adnak lehetőséget az OBH elnöke számára a bíróval szembeni alkalmatlansági eljárás kezdeményezésére, de ezt maga az OBH elnöke is kizárja az által megalkotott 8/2015. (XII.12.) OBH utasításban. Ezért a bíró karrierjének „az ítélezési színvonal” alapján történő pozitív alakulása egyedül a szakmai teljesítményétől függ. A szakmai teljesítmény mérése pedig a Bszi. és a bíró munkájának értékelési rendjéről és a vizsgálat lefolytatásának részletes szabályairól rendelkező OBH utasítás alapján történik.

Ad 5.A vezetői kinevezés, mint egzisztenciális lehetőség az alkotmányjogi indítványokkal összefüggésben

/42/ A Bszi 118.§-a az alábbiak szerint sorolja fel a bírósági vezetőket:

- a) az ítéltábla, a törvényszék, a közigazgatási és munkaügyi bíróság, valamint a járásbíróság elnöke;
- b) a Kúria, az ítéltábla, a törvényszék, a közigazgatási és munkaügyi Bíróság, valamint a járásbíróság elnökhelyettese;
- c) a kollégiumvezető;
- d) a kollégiumvezető-helyettes
- e) a csoportvezető;
- f) a csoportvezető-helyettes és
- g) a tanácselnök.

(1a) Az (1) bekezdésben felsoroltakon kívül bírósági vezető a Kúria főtitkára és főtitkár-helyettese.

A Bszi. 128.§ (1) bekezdése meghatározza, hogy a felsoroltak közül az

a) *OBH elnöke nevezi ki:*

- az ítéltábla elnökét;
- a törvényszék elnökét és elnökhelyettesét;
- az ítéltábla és törvényszék kollégium vezetőjét;
- a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium vezetőt és kollégiumvezető-helyettesét

b) *a törvényszék elnöke nevezi ki:*

- a törvényszék kollégiumvezető-helyetteseit és tanácselnökeit;
- a közigazgatási és munkaügyi bíróság elnökét;
- a járásbíróság elnökét és elnökhelyetteseit;
- a csoportvezetőt és csoportvezető-helyetteseket.

/43/ Mivel az indítványozók szerint alkotmányjogi aggályt az OBH elnökének vezetői kinevezése jelenti, az a) pontban felsorolt vezetők kinevezési feltételeit és körülményeit szükséges bemutatni a Bjt. 129-134. §-ok rendelkezései alapján. Ezek a rendelkezések garanciális jelentőségű biztosítékuul szolgálnak, hogy az OBH elnöke a legmagasabb szintű vezetői helyekre az arra legalkalmasabb személyt nevezze ki.

A bírósági vezetői állást csak pályázat alapján lehet betölteni. A pályázatnak a vezetői tisztség elnyeréséhez szükséges valamennyi feltételt tartalmaznia kell és ahhoz a pályázó hosszú távú terveit és azok megvalósításának ütemezését tartalmazó pályaművet is mellékelni kell. Az OBH elnökének kinevezési jogkörébe tartozó vezetők tekintetében a megfelelő szintű összbírói értekezlet titkos szavazással véleményt nyilvánít. (A közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumvezető és kollégiumvezető-helyettes tekintetében a

közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium nyilvánít véleményt.) A véleményező szerv a szavazati arány sorrendjének felállítása mellett javaslatot tesz. Az OBH elnöke a véleményező szerv javaslatát figyelembe véve hozza meg a döntését. Ha attól el akar térni, döntését részletesen írásban indokolni köteles és azt az OBT soron következő ülésén szóban is köteles megindokolni. „A pályázó kinevezésére abban az esetben kerülhet sor, ha a kinevezéssel az OBT egyetért.” (132.§ 6. bek.).

/44/ Véleményem szerint nemcsak a gyakorlatban nem fordulhat elő, de annak lehetősége is kizárt, hogy az OBH elnöke „honorálja” az OBH képviselőivel történő polgári és munkaügyi bírósági eljárásban hozott neki tetsző döntést. Egyrészt csak a legmagasabb szintű vezetői kinevezések tartoznak a feladatkörébe, másrészt ezeknél a kinevezéseknél is a törvényi szabályozás garanciális rendelkezéseinek láncolata megakadályozza, hogy az eljáró bíró felé az OBH elnöke „jutalmazó” jelleggel vezetői kinevezést adhasson. Továbbá ezen alkotmányjogi indítványok tekintetében sem látom a közvetlen összefüggést az OBH perképviseletének alkotmányos kérdéseivel összefüggésben, ugyanis az OBH elnökének azokról a bíróság által, illetve ellen indult perekéről is hivatalos tudomása van, amelyeknél a bírósági eljárásban a jogi személy bíróság törvényes képviselője jár el.

Véleményem szerint az indítványozók azon hivatkozásai, miszerint az OBH elnöke a neki tetsző döntést honorálhatja a bíró karrierjének pozitív irányú változtatásával, vagy vezetői kinevezéssel, nem tartozhat a pártatlan ítélkezéshez való jog vizsgálatának körébe. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában „a pártatlanság általános értelemben az elfogultság hiányát jelenti” (34/2013. (XI.22.) AB határozat Indokolás {32}). Véleményem szerint nem tekinthető elfogultnak az a bíró, aki a Bjt. 22.§ (1) bekezdés szerint tett bírói esküjét megszegve egzisztenciális előnyökhöz jutás érdekében hoz a meggyőződéssel ellentétes döntést. Egyetértek az igazságügyi miniszter úr összegező véleményében szereplő azon álláspontjával, miszerint „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.”.

A magam részéről végképp nem látok alkotmányos sérelmet eredményező összefüggést az OBH általi perbeli képviselet és a között a bírói magatartás között, hogy egzisztenciális előrejutása reményében „kényszerül” a meggyőződéssel ellentétes döntést hozni.

Ad 6. A közigazgatási és munkaügyi bíróvá történő kijelölés törvényi feltételei

/45/ Álláspontom szerint az indítványozók alkotmányjogi aggálya ebben az esetben is alapvetően tárgyi tévedésen alapul. A Bjt. szerint ugyanis az első

fokon eljáró közigazgatási és munkaügyi bíróság bírója a törvény erejénél fogva közigazgatási és munkaügyi ügyeket tárgyaló bíró lesz az által, hogy valamely közigazgatási és munkaügyi bíróságra történő sikeres pályázat eredményeként az OBH elnöke ide beosztja a bírói tisztségre első alkalommal kinevezett bírót, illetve a sikeres pályázat alapján ide áthelyezi (Bjt. 26.§ (1); 34.§ (1) bek.).

/46/ A közigazgatási és munkaügyi ügyekben való eljárásra az OBH elnöke kizárólag a törvényszék bírái közül jelöl ki bírót, de nem saját választása alapján, hanem a törvényszék elnökének javaslatára és a bíró hozzájárulásával (Bjt. 30.§ (1), (6) bek.) . A kijelölést továbbá az OBH elnöke nem önkényesen, kizárólag az indítványozó (törvényszék elnöke) kezdeményezésére szünteti meg 30. § (7). A Kúria bírái tekintetében pedig az OBH elnökének még javaslatra sincs kijelölési joga, ez a jog a Kúria elnökét illeti meg (30.§ (7) bek.).

Az OBH elnökének a közigazgatási és munkaügyi bíró kijelölésére vonatkozó intézkedése a személyzeti kérdésekkel kapcsolatos feladatkörébe tartozik. A Bszi. 76.§ (5) bekezdés e) pontja rendelkezik arról, hogy *„kijelöli – a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényben foglaltak szerint a törvényszék elnökének javaslatára a törvényszéken közigazgatási és munkaügyi ügyekben eljáró bírókat, továbbá dönt a kijelölés megszüntetéséről.*

/47/ Mivel az egyik indítványozó kiemelte, hogy a pártatlan bírói magatartás különösen fontos a munkaügyi perekben eljáró bírák részéről, azt is lényegesnek tartom kiemelni, hogy az elsőfokú munkaügyi ügyekben történő eljárásban háromtagú tanács jár el. A tanács két tagja ülnök, akik ugyanolyan jogokkal rendelkeznek, mint a hivatásos bíró, aki a tanács elnöke. Az ülnökök megválasztása a bíróság székhelye szerint illetékes önkormányzat képviselő-testülete által történik és a díjazásukról is külön jogszabály rendelkezik. Így a munkaügyi tanács két tagjának „egzisztenciális létfeltétele” semmilyen módon nem függhet az OBH elnökétől. A munkaügyi ügyekben eljáró tanács összetétele és két tagjának megválasztására vonatkozó rendelkezések – valamint általában a társas bíráskodás jogintézménye – önmagában is a bírói függetlenség egyik garanciális biztosítékát jelentik.

IV.

A JKO tájékoztatási kötelezettsége a bíróságok perbeli képviseléről szóló OBH utasítása alapján

/48/ Az indítványozók külön kiemelték a perképviseltről szóló OBH utasításnak a tájékoztatási és a tapasztalatok hasznosítására vonatkozó rendelkezéseit, melyek az alábbiak szerint csoportosíthatók:

- A JKO a **per megindításáról**, a lényeges **perbeli eseményekről**, az **érdemi döntésről** haladéktalanul tájékoztatást ad az OBH elnökének, ha valamely az utasításban felsorolt ok ezt szükségessé teszi (11. §). Álláspontom szerint amennyiben a felek egyike bíró, a másik fél pedig bíróság, ez az indokoltság mindenképpen fennáll.
- **A peres ügyek** tapasztalatait félévente meghatározott szempontok szerint elemzi, összegzi és összegyűjti. (13.§ (1) bek.).
- **A perek** tapasztalatairól évente jelentést ad az OBH elnökének.

Véleményem szerint az előbbi rendelkezések tartalmát az indítványozók tévesen értelmezik úgy, hogy az OBH jogi képviselője „rendszeresen *jelentést készít* a bíróságokat érintő perekben eljáró *bíróknak a tevékenységéről és a perbeli magatartásáról*”. Az indítványozók állítása nem olvasható ki a perképviselőre vonatkozó OBH utasítás rendelkezéseiből.

/49/ Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 11/2013. (XII.30.) OBH utasítása az Országos Bírósági Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról a 26. § (4) bekezdésében meghatározza a JKO, mint az OBH egyik szervezeti egységének feladatait. Ezek a feladatok többek között:

- a) képviseli az OBH-t, az OBH elnökét és a bíróságokat a bírósági eljárásokban;
- c) a képvisellel kapcsolatos ügyekben koordinál a bíróságokkal;
- d) összegezi és elemzi a bírósági jogkörben okozott károk megtérítésével kapcsolatos bírósági eljárások, illetőleg marasztaló ítéletek általánosítható tapasztalatait, kezdeményezi a károk megelőzése érdekében szükséges intézkedéseket;
- f) a központi igazgatási feladat ellátása körében az egységes, hatékony, gazdaságos, átlátható jogi képviselőlet biztosítása érdekében alkotott, külön szabályozásban foglaltak alapján végzi el a munkáját.

Ez a külön szabályzat a bíróságok perbeli képviselőletéről szóló 6/2014. (IV.30.) OBH utasítás. A Szabályzat szerint a JKO háromféle módon ad tájékoztatást a peres ügyekről az OBH elnökének:

- 1) A per léte alatt folyamatosan, ha a felek személye, a per tárgya, az érvényesíteni kívánt jog, valamely új jogintézmény, vagy egyéb ok indokoltá teszi. Ennek a gyakorlatban a megnevezése: „Feljegyzés”, illetve „Tájékoztató”.
- 2) A JKO félévente különböző szempontok szerint összegezi és csoportosítja az egyedi ügyekben folyamatosan vezetett tapasztalatokat. Ennek a gyakorlatban a megnevezése: „Félévi jelentés”, illetve „Félévi beszámoló”.
- 3) A perek tapasztalatairól az OBH elnöke részéről a JKO vezetője évente jelentést ad, melynek kivonatát az Intraneten közzé kell tenni. Ennek megnevezése: „Éves Jelentés.”

Bármilyen megnevezéssel vagy időszakra vonatkozóan történik a folyamatban lévő vagy befejezett peres ügyekről tájékoztatás adása az OBH elnöke számára, azokban nem szerepel az eljáró bíró személyére vonatkozó megjegyzés, vagy tájékoztatás, nem képezi a bíró személyi nyilvántartásának adatkörét és nem kerül figyelembevételre a bíró szakmai értékelésekor. A tapasztalatok összegezése és hasznosítása nem valamely ítélkező bíró személyére, vagy a tárgyalás során tapasztalt személyes megnyilvánulására, hanem magára a bíróság ténykedésére vonatkozik. Az OBH elnöke részére a perekről adott folyamatos tájékoztatás és az ezek alapján elkészített féléves és éves Jelentés nem tartalmazhat és nem is tartalmaz a bíró személyére, illetve a perbeli munkájának személyes értékelésére vonatkozó adatokat.

/50/ Az OBH utasításnak „Tapasztalatok hasznosítása” címet viselő V. Fejezete rendelkezik arról, hogy a JKO-nak hogyan szükséges összegeznie azoknak a pereknek a tapasztalatait, melyekben peres félként bíróság vett részt, függetlenül attól, hogy az OBH képvisel a perben, vagy a bíróságok önállóan látták el a képviseletet.

Az OBH utasítás JKO számára félévente féléves, illetőleg éves beszámolási kötelezettséget ír elő a bíróságok ellen, vagy által indított perekben különböző szempontok szerint rendszerezett tapasztaltokról (pl. anyagi, eljárásjogi, ügyviteli kérdés, pervezetési gyakorlat, marasztalás alapjául szolgáló jogerős bírósági eljárás, bírói mulasztás, stb.). Ezek a beszámolók részei az OBH elnöke által minden évben készített féléves és éves beszámolónak. A beszámoló rendeltetése, hogy az OBH elnöki programban megfogalmazott stratégiai célok mentén átfogó tájékoztatást adjon a bíróságok általános helyzetéről és igazgatási tevékenységéről, valamint az OBH működéséről.

/51/ A Bszi. 119.§ k) pont ka)-kd) alpontjai alapján a bíróság elnöke évente egyszer tájékoztatja az OBH elnökét, valamint az összbírói értekezletet és a bíróság más dolgozóit a törvény által felsoroltak megvalósulásáról és a kitűzött célok és intézkedések végrehajtásáról, illetve eredményéről. Ezen beszámolási kötelezettségek keretében a bíróság elnöke beszámol a bíróság ellen indított valamennyi, többek között az OBH perbeli képviselete mellett folyamatban lévő peres eljárások számáról, eredményéről, esetleges marasztalásokról és a levonható összegezhető következtetésekről. Tehát az OBH elnöke nemcsak a JKO, de a bíróságok elnökei általi beszámolókból is képet kap a bíróságok ellen indított perekről.

/52/ Hangsúlyozandó, hogy a tapasztalatok összegyűjtése és összegezése a számadatok bemutatása mellett valamennyi peres fél bíróságot érintő perre vonatkozik. A jelentés tárgyyszerűen, statisztikai adatok kimutatásával ad tájékoztatást a beszámolási időszakban érkezett, befejezett, folyamatban lévő

ügyekről, a bíróságok által meghozott ítéletek számáról, a keresetet elutasító és marasztaló ítéletekről, illetőleg az azok alapján teljesített kifizetések összegéről. Ennek alapján tud állást foglalni az OBH elnöke abban a kérdésben, hogy a tapasztalatok hogyan hasznosíthatók, esetleges jogszabály-módosítás, vagy jogegységi eljárás kezdeményezése szükséges.

/53/ A tapasztalatok összegezése, értékelése és hasznosítása az OBH elnökének a Bszi-ben meghatározott alábbi feladatkörében bír kiemelkedő jelentőséggel. Az OBH elnöke:

- *gyakorolja a bírósági fejezet gazdálkodásával kapcsolatos feladatokat, ellátja a fejezet irányítását ellátó szerv vezetőinek feladatait;*
- *a statisztikai adatgyűjtéssel az ügyelosztással és a munkateherméréssel kapcsolatos feladatkörében meghatározza a bírói munkateher mérésére szolgáló adatlapokat és módszereket;*
- ***dönt a bírósági statisztikai adatok gyűjtéséről és az adatok feldolgozásával kapcsolatos központi feladatokról;***
- ***a bíróságok igazgatásával kapcsolatos feladatkörében figyelemmel kíséri a bíróságok igazgatására vonatkozó szabályok és szabályozók megtartásának érvényesülését, az eljárási határidők és az ügyviteli szabályok megtartását;***
- tájékoztatási kötelezettsége körében félévente tájékoztatja a tevékenységéről az OBT-t, évente beszámol az országgyűlésnek, köztük az igazgatási tevékenységéről is.

/54/ A JKO-n munkát végző igazságügyi alkalmazottak felett az OBH elnöke munkáltatói jogkört gyakorol. Ezért azon túl, hogy a Bszi-ben számára meghatározott igazgatási feladatokat megfelelően teljesíteni tudja, az is fontos, hogy mint munkáltatói jogkör gyakorlója tájékozódhasson arról is, hogy a JKO, illetve az oda beosztott igazságügyi alkalmazottak megfelelően látják-e el a feladatukat. Így pl. megjelennek-e a kitűzött tárgyalásokon, kellően felkészülten képviselik-e a jogi személy bíróságot, folyamatosan konzultálnak-e a képviselt bíróság és a JKO között összekötőként kijelölt személlyel, időben elkészítik-e és időben benyújtják-e az előkészítő iratokat, teljesítik-e az eljárás során a bíróság végzéseiben foglaltakat, stb.

/55/ Álláspontom szerint önmagában az indítványozók által idézett OBH utasítás rendelkezéseiből is megállapítható, hogy a JKO sem a perek állására vonatkozóan rendszeresen készített tájékoztatóban, sem a féléves, vagy éves Jelentésben nem a bíró személyére vonatkozóan, hanem az eljáró bíróság perbeli tevékenységéről ad szigorúan meghatározott szempontok szerint tájékoztatást az OBH elnökének. Az indítványozók olyan szubjektív és negatív megközelítésű jelentést tartalmat szándékoznak tulajdonítani az éves „Jelentés”-nek, mint amilyen jelentést tartalmat valójában nem hordoz az OBH utasítás egyetlen rendelkezése sem.

Összegezés

Véleményem szerint a Bszi. 86.§ (3) bekezdés b) pontjának a bíróságok OBH általi peres képviseletére vonatkozó törvényi rendelkezése, valamint a 6/2014. (IV.30.) OBH utasítás tekintetében - figyelemmel az alkotmánybírósági határozatokban figyelembe vett EJEK esetjogára is - nem merülhet fel a bírói függetlenség és pártatlanság kételye. Az indítványozók által állított szervezeti függőség a polgári peres eljárásban ítélező bíróság és az OBH, illetőleg az OBH elnöke között nem áll fenn. A Bszi., a Bjt. és a Pp. rendelkezései garanciális biztosítékot adnak arra, hogy még az elvi lehetősége se legyen meg az ítélező bírák befolyásolásának.

A perképviseletre vonatkozó OBH utasítás nem ellentétes a Bszi. 86.§ (3) bekezdés b) pontjával, hanem annak éppen a gyakorlatban történő érvényre juttatását szolgálja. A Jogi Képviseleti Osztály az OBH utasítás 13-15.§-a gyakorlati alkalmazása során az általa képviselt bíróság peres ügyében eljáró perbíróság perbeli tevékenységét vizsgálja annak érdekében, hogy az OBH elnöke a központi igazgatási feladatait, valamint a költségvetési fejezet irányítási feladatait megfelelően teljesíteni tudja. Az eljáró bíróságra vonatkozóan semmilyen megállapítás, vagy adatgyűjtés nem történik.

Budapest, 2016. december 14.

Üdvözlettel:



dr. Handó Tünde