

27/2020. (XII. 16.) AB HATÁROZAT

a bíróságok igazgatásáról rendelkező szabályzatról szóló 6/2015. (XI. 30.) OBH utasítás 103. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a bíróságok igazgatásáról rendelkező szabályzatról szóló 6/2015. (XI. 30.) OBH utasítás 103. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Dr. Fatalin Judit, dr. Hilbert Edit, de. Léhmann Zoltán, dr. Matusik Tamás, dr. Vadász Viktor és dr. Vasvári Csaba (a továbbiakban: indítványozók) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 77/A. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő az Alkotmánybíróságnál, amelyben a bíróságok igazgatásáról rendelkező szabályzatról szóló 6/2015. (XI. 30.) OBH utasítás (a továbbiakban: Utasítás) 103. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.
- [2] 2. Az indítványozók valamennyien az Országos Bírói Tanács (a továbbiakban: OBT) tagjai voltak már az indítvány benyújtásakor is, így a Bszi. 112. § (3) bekezdése alapján az OBT tagságukból eredő feladataik ellátásához szükséges mértékben a bírói munka alól mentesítésre jogosultak. Az Utasítás 2018. június 29-ig hatályos 103. § (1) bekezdése értelmében az OBT tagja közölte az ügyelosztási rend megállapítására jogosult bírósági elnökkel a tárgyévi tárgyalási napjainak számát és azok arányos elosztását. Az Utasítás 2018. június 30-tól hatályos módosítása következtében a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg az OBT tagjának tárgyalási kötelezettségét, figyelembe véve a Bszi. 112. § (3) bekezdésében meghatározott mentesítést.
- [3] 2.1. Az indítványozók arra hivatkoztak alkotmányjogi panaszukban, hogy az Utasítás támadott rendelkezése önmagában, hatályosulásánál fogva sérti az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében lefektetett bírói függetlenséghez való jogukat, mivel további jogalkalmazói aktus nélkül is – közvetve vagy közvetlenül – függő helyzetet hoz létre az OBT tagjai és az Országos Bírói Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke között. Az egyik indítványozó felett az OBH elnöke, a többi indítványozó felett az OBH elnöke által kinevezett és vele igazgatási értelemben függőségi viszonyban lévő bírósági vezetők gyakorolják a munkáltatói jogkört.
- [4] Panaszukban hangsúlyozták, hogy a bírói függetlenségük sérelmét nem az általuk támadott Utasítás alapján meghozott, a tárgyalási kötelezettségüket ténylegesen megállapító egyedi aktus okozza, hanem már önmagá-

ban az Utasításban megjelenő normatív aktus, amely ezt a hatáskört a munkáltatói jogkör gyakorlójának kompetenciájába utalja. Ennek következtében ugyanis a munkáltatói jogkör gyakorlója lehetőséget kap arra, hogy befolyásolja az OBT tagoknak a tagsággal együtt járó feladatainak az ellátását. Következésképpen a jelenlegi szabályozásban nem jelenik meg semmiféle garancia arra vonatkozóan, hogy az OBT tagok igazgatási-felügyeleti feladataik ellátása nem ütközik akadályokba, tehát önmagában a visszaélés lehetősége függőségi helyzetet teremt a központi igazgatás és az annak a tevékenységét felügyelő OBT tagjai között. A visszaélés lehetősége annak ellenére alaptörvény-sértő, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntése ténylegesen ellehetetleníti-e az OBT tag igazgatási-felügyeleti feladatainak ellátását. A szabályozásban ugyanis nincs biztosíték arra, hogy később, a munkáltatói jogkör gyakorlójának a döntése az OBT tag feladatainak megfelelő ellátását ne veszélyeztesse.

- [5] 2.2. Az indítványozók az OBT-vel mint a bírói öngazgatás letéteményesével kapcsolatban hivatkoztak az Alaptörvény 25. cikk (5)–(6) bekezdéseire. E körben előadták, hogy az OBT megfelelő működése a bírói függetlenség garanciája, és amennyiben az OBT nem töltheti be az OBH elnöke felett gyakorolt felügyeleti funkcióját, akkor a bíróságok központi igazgatásában nem érvényesül az öngazgatás elve. Mivel az OBT tagjainak az OBH elnökétől teljes függetlenségben kell működniük, annak sem közvetlen, sem közvetett befolyása nem lehet arra, hogy az OBT tagjai milyen mértékben mentesülnek a bírói munkavégzés alól igazgatási-felügyeleti feladataik ellátása érdekében. Amennyiben ez nem valósul meg, az OBT akadályozva van abban, hogy alkotmányos feladatát hatékonyan ellássa. Azzal tehát, hogy az OBH elnöke normatív szinten megszüntette az OBT tagok tárgyalási kötelezettségeik maguk által történő meghatározását, megsértette bírói függetlenségüket.
- [6] 2.3. Az indítványozók ítélezési tevékenységükkel kapcsolatban is hivatkoztak a bírói függetlenségük sérelmére. Nézetük szerint az Utasítás támadott rendelkezése az ítélezési tevékenységekre is közvetlen hatással van. Érvelésük szerint, ha a munkáltatói jogkör gyakorlója a tárgyalási kötelezettséget úgy állapítja meg, hogy az OBT tagsággal együtt járó feladatok és az ítélezési tevékenység megfelelő minőségben együtt nem láthatók el, akkor az „az ítélezési tevékenységet is befolyásolja”. A bíró munkára fordítható ideje véges, és ha mindkét feladatát megfelelően el kívánja látni, akkor adott esetben – a munkáltatói jogkör gyakorlójától függően – mindkét érintett tevékenysége hátrányt szenvedhet, amely az érintett bírók igazságszolgáltatásban betöltött funkciójuk ellátásának rovására mehet.
- [7] 2.4. Az indítványozók – az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdésére való hivatkozással – kiegészítő megjegyzésként előadták, hogy a mentesítés mértéke megállapításának szabályozása körében [Bsz. 112. § (3) bekezdés] „mulasztás vagy alkotmányos követelmény megállapítása is indokolt lehet, amely jogkövetkezményeket az Alkotmánybíróság hivatalból alkalmazhat”. A Bszi. vonatkozó szabályozása ugyanis nem elég részletes.

II.

- [8] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„25. cikk (5) A bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi. Az Országos Bírói Tanács felügyeli a bíróságok központi igazgatását. Az Országos Bírói Tanács és más bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában.

(6) Az Országos Bírósági Hivatal elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. Az Országos Bírósági Hivatal elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Országos Bírói Tanács tagja a Kúria elnöke, további tagjait sarkalatos törvényben meghatározottak szerint a bírák választják.

[...]

(8) A bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg.”

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

[9] 2. Az Utasítás indítvánnyal sérelmezett rendelkezése:

„103. § (1) A munkáltatói jogkör gyakorlója az OBT tagjának tárgyalási kötelezettségét a 102. §-ban foglaltak alapulvételével állapítja meg. Ennek során figyelembe veszi a Bszi. 112. § (3) bekezdésében meghatározott mentesítést.”

III.

- [10] 1. Az Abtv. 56. §-a alapján az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörben vizsgálja a befogadási feltételek teljesülését. Az Alkotmánybíróság eljáró tanácsa az alkotmányjogi panaszt befogadta, mert az megfelelt az előbbi feltételeknek. Ebben az ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek (vesd össze: Abtv. 29. §) minősült annak eldöntése, hogy a bíró Alaptörvényben biztosított jogaként értelmezett bírói függetlenség tartalmában kiterjed-e a bíró igazgatási-felügyeleti feladatainak az ellátására. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként merült fel továbbá az is, hogy milyen a bíró tárgyalási kötelezettségének alkotmányjogi karaktere, és milyen kapcsolatban áll ez a kötelezettség a bírói függetlenséggel.
- [11] 2. Az Alkotmánybíróság megkereste a Kúria elnökét, az OBH elnökét és az igazságügyi minisztert. A Kúria elnöke és az igazságügyi miniszter érdemi válaszában hiányában az Alkotmánybíróság az OBH elnökének választá tudta figyelembe venni az indokolás IV. részében (Indokolás [12] és köv.) írtak szerint.

IV.

- [12] Az Alkotmánybíróság először áttekintette a bírói függetlenségre vonatkozó állandó gyakorlatát {a határozat indokolásának IV/1. pontjában (Indokolás [13] és köv.)}, ezt követően a szükséges mértékben elemezte a sérelmezett normát és az ahhoz szorosan kapcsolódó jogszabályi környezetet {a határozat indokolásának IV/2. pontjában (Indokolás [24] és köv.)}, majd ezek tükrében felülvizsgálta az Utasítás 103. § (1) bekezdését {a határozat indokolásának IV/3. pontjában (Indokolás [31] és köv.)}.
- [13] 1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatot folytat az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban. Ennek a jelen ügy elbírálása szempontjából lényeges elemei a következők.
- [14] 1.1. „A bírói függetlenség az igazságszolgáltatás függetlenségének legfontosabb garanciája. A független igazságszolgáltatás pedig a jogállami működés egyik fundamentuma. A bírói függetlenség nem alapjog, nem is a bíró kiváltsága, hanem a jogkeresők érdekét szolgálja. Ugyanakkor nemcsak igazságszolgáltatási vagy szervezési-igazgatási alapelv, hanem egyes elemeiben a bírói tisztséget viselő személy Alaptörvényben biztosított joga és kötelezettsége is.
- Azzal, hogy az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése a bírák szakmai és személyi függetlenségét is garantálja, jogot biztosít a bírák mint a bírói szolgálatot ellátó természetes személyek részére a függetlenséghez.
- Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy alkotmányjogi panaszban hivatkozni lehet a bírói függetlenségre, vagyis az Alaptörvény azon rendelkezésére, amely személy szerint a bírák számára biztosít egyes jogokat.” {4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [43]–[45], lásd hasonlóan: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [43]–[49]; lásd legutóbb: 3076/2020. (III. 18.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [12]}
- [15] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a bírói függetlenség két síkon értelmezhető: egyrészt szakmai függetlenséget, másrészt személyi függetlenséget jelent {lásd az Alaptörvény hatálya alatt először: 4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [47]; lásd még: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [73]–[74]}. Ezeket a vetületeket egyik legutóbbi döntésében úgy foglalta össze a testület, hogy „[a] szakmai függetlenség – a befolyásolástól mentes ítélkezési tevékenység – követelményét maga az Alaptörvény is rögzíti, amikor a 26. cikk (1) bekezdésében kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a bírók »csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatóak«. Ettől eltérően a személyi függetlenség azt a több összetevőből álló független közjogi státuszt jelenti, amely a bírót a szolgálati jogviszonyának fennállása során megilleti {lásd legutóbb: 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [61]}. A státuszbeli és szervezeti garanciák körébe tartozik az Alaptörvény által is szabályozott elmozdíthatatlanság (a bíró akarata ellenére nem vonható el folyamatban lévő ügyei-

- tól, és nem mozdítható el pozíciójából), továbbá például a bírókat megillető javadalmazás. Az elmozdíthatatlanság »egyebek között olyan személyes garancia, amely a bírák döntési autonómiájának biztosítója, mivel kizárja annak lehetőségét, hogy a törvényeknek és lelkiismeretének megfelelő ítélete miatt közvetett, a szolgálati jogviszonyával összefüggő retorzió érje« {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [84]}. A szakmai és a személyes függetlenség tehát – számos előírással és garanciával (például: törvény alá rendeltség követelménye, utasíthatóság tilalma, elmozdíthatatlanság, javadalmazás, mentelmi jog, összeférhetetlenségi szabályok) körbezártva – együttesen az ítélkezés függetlenségét szolgálja.” (Abh1., Indokolás [33])
- [16] A 3154/2017. (VI. 21.) AB határozatban arra is emlékeztetett az Alkotmánybíróság, hogy „[a] bírának nemcsak a másik két hatalmi ág képviselőitől, hanem a többi bírótól is függetlennek kell lenniük. Ez a belső (a bírósági szervezetrendszeren belüli) függetlenség is kétirányú: az ítélkezési tevékenység függetlenségét egyrészt biztosítani kell a többi bíróval szemben, azaz garantálni kell, hogy a bírók saját szakmai meggyőződésük alapján ítélkezhessenek, másrészt ki kell zárni az igazgatási befolyásolás lehetőségét is [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261–262].” {3154/2017. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [19]}
- [17] 1.2. A jelen ügyben felmerült alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéssel rokon természetű alkotmányossági aggályról is döntött már az Alkotmánybíróság. Az Abh1.-ben többek között az a kérdés merült fel ugyanis, hogy milyen viszonyban áll a bírói függetlenséggel az ügyteher maximumának meghatározása, vagy éppen annak a hiánya, a bírák ügyekkel való esetleges túlterheltsége, és az, hogy utóbbi következtében a bírót értékelése során akár hátrány is érheti.
- [18] Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésének az értelmezésével az alábbi következtetésre jutott az Alkotmánybíróság.
- [19] „A bírói munkavégzés megítélése nem függetleníthető a bírói státus jellemzőitől, alapvetően attól a ténytől, hogy képes-e és adott körülmények között tud-e a bíró a konkrét ügyben befolyásmentes, pártatlan döntést hozni. Ezt a képességet számos körülmény befolyásolhatja, amelyek között az objektív, a szubjektív, vagyis az egyénben rejlő tényezők mellett szociál- és szervezetpszichológiai tényezők is megtalálhatóak. A bíróságon belüli munkaszervezés és e körben az egyes bírók konkrét ügyterhe – folyamatban lévő ügyeinek száma egy adott időpontban – kétségkívül olyan faktor, amelynek az elvégzett bírói munka minősége szempontjából lehet jelentősége. Az ügyteher azonban önmagában véve nem befolyásolja az ügyek kimenetelét, a konkrét ügyekben való befolyásmentes ítélkezést. [...] Tartalmi szempontból tehát az ügyteher – annak előre, számszakilag történő meghatározottsága vagy ennek hiánya – nem érinti a döntéshozatali függetlenséget, arra nem gyakorol hatást, ekként pedig alkotmányjogi értelemben a bírói függetlenség szakmai aspektusával, a szakmai függetlenség követelményével nem hozható összefüggésbe. Amint az fentebb kifejtésre került, a személyi függetlenség a bíró több összetevőből álló független közjogi státusát jelenti. A személyi függetlenség a szakmai függetlenséget kiegészítve egyebek mellett azt garantálja, hogy a bírónak a döntés tartalmáért pénzügyi vagy személyes hátrány elszenvedésétől nem kell tartania, őt az ítélete miatt pozíciójából nem lehet elmozdítani. A bíró előtt folyamatban lévő ügyek számának a maximálása vagy annak a hiánya ezzel a jogállásbeli sajátossággal nem áll közvetlen összefüggésben. [...] Ugyanakkor a bíró előtt folyamatban lévő ügyek számából adódó munkateher önmagában nem vezethet a bírói tisztségből való elmozdításra, a bíró garanciákkal körbezárt, védett közjogi státusát nem veszélyeztetheti.” (Abh1., Indokolás [35]–[39])
- [20] 1.3. Ezek alapján az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy állandó gyakorlata szerint az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében rögzített bírói függetlenség elve azon túl, hogy az alkotmányos jogállamiság egyik alapkövét képezi, egyes vonatkozásaiban az ügyekben eljáró bírót is védi Alaptörvényben biztosított jogként, amelyre bírói minőségben alkotmányjogi panasz alapítható. Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése tartalmát képező cél- és eszközrendszer a biztosítója annak, hogy az ügyekben eljáró bíró mind szakmai, mind személyi értelemben – ideértve a külső és a szervezeten belüli garanciákat is – függetlenül ítélkezzen. Annak ellenére, hogy az előbbi tevékenységre általában számos tényező kihat, önmagában az ügyek mennyisége nem hozható az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésén alapuló alapjogi összefüggésbe a konkrét ügyben való befolyásmentes döntéshozattal.
- [21] Az is megállapítható a fentiekben összefoglalt gyakorlat alapján, hogy az Alkotmánybíróság eddig nem terjesztette ki az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében gyökerező alkotmányos védelmet a bírói munkával kapcsos-

latba hozható tevékenységek mindegyikére. Az Alaptörvény előbb hivatkozott bekezdése Alaptörvényben biztosított jogként csak bizonyos jogosítványok tekintetében oltalmazza a független bírói státuszt. Így például az utasíthatóság tilalmával, az elmozdíthatatlansággal, a javadalmazással és a mentelmi joggal kapcsolatban hívható fel. Nem vonatkoztatta eddigi gyakorlatában az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség alkotmányosan védett jogát azokra a területekre, amelyek középpontjában a független ítélkező tevékenység helyett más, adott esetben a bírósági igazgatással, közelebbről a bíróságok központi igazgatásával kapcsolatos feladatok állnak. Ennek megfelelően alkotmányos jogvédelemben nem részesült az OBT tagsággal együtt járó igazgatási-felügyeleti feladatok ellátása, jóllehet a bíró választással keletkező OBT tagsága az Alaptörvény 25. cikk (5)–(6) bekezdéseiből fakad, valamint a bírói önigazgatás ezen formájának fundamentumát képezi, következésképpen kiemelt jelentőséggel bíró státuszról van szó. Ez azonban a bírónak egy másik minőségét hangsúlyozza; mégpedig azt, amelyből Alaptörvényben biztosított jog még nem került kibontásra.

- [22] 2. Az Alkotmánybíróság röviden áttekintette a sérelmezett szabályt és az ahhoz szorosan kapcsolódó törvényi rendelkezéseket.
- [23] 2.1. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 35. § (2) bekezdése a bíró jogai között szól arról, hogy „[a] bíróra kiosztható ügyek számát úgy kell meghatározni, hogy az lehetővé tegye az eljárási és ügyviteli szabályok megtartását és a bírák arányos munkaterhét”. Ez a szabály a bírói jogálláshoz kötődik. A Bszi. 112. § (3) bekezdése az OBT tag jogaként rendelkezik arról, hogy „[a]z OBT tagját a tagságából eredő feladatai ellátásához szükséges mértékben mentesíteni kell a bírói munka alól”. Ez a szabály nem közvetlenül a bírói jogálláshoz kötődik, hanem a bírónak a bíróságok központi igazgatásában, közelebbről az OBT-ben betöltött tagi státuszához kapcsolódik. Következésképpen az OBT tagja egyszerre két minőségben címzettje jogoknak és kötelezettségeknek, mivel egyszerre kötődik a bírói igazságszolgáltatás alaptörvényi és sarkalatos törvényi szinten is egyértelműen elkülönített két oldalához, a szakirányú-ítélkező és a szervi-igazgatási oldalhoz. A bíró az ítélkezési tevékenysége révén válik érdemessé bizonyos jogokra, így például a bírósági (központi) igazgatásban való részvétel lehetőségére, ugyanakkor az OBT tagjaként, a bírósági igazgatásban vállalt feladataira tekintettel kap funkcionális – azaz feladathoz kötött – jogosítványokat az ítélkező munkájában.
- [24] A Bszi. 112. § (3) bekezdése egyrészt tartalmilag arra jogosítja fel az OBT-ben tagsággal rendelkező bírót, hogy kisebb mértékben legyen köteles az ítélkezésben részt venni, mint azok a bírák, akik nem tagjai az OBT-nek. A mentesítés tehát nem az ítélkezés függetlenségének garantálására [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés], hanem az OBT státuszra, az igazgatási tevékenységre vezethető vissza okszerűen [Alaptörvény 25. cikk (6) és (8) bekezdés]. Ezt a jelentéstartalmat hordozza a Bszi. 112. § (3) bekezdésének azon fordulata, miszerint az OBT tagját „a tagságából eredő feladatai ellátásához szükséges mértékben” kell mentesíteni a tárgyalási kötelezettség alól. A Bszi. azonban nem ad választ arra a kérdésre, hogy mit jelent a mentesítés szükséges mértéke. Erről az Utasítás rendelkezik a következők szerint.
- [25] A Bszi. 112. § (3) bekezdése másrészt olyan szabály, amely a Bszi. 175. §-a értelmében az Alaptörvény 25. cikk (6) és (8) bekezdése alapján minősül sarkalatosnak a törvényalkotó szerint. A jogalkotó tehát nem az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésére vezette vissza ennek a rendelkezésnek az eredetét. Figyelemmel az Alkotmánybíróság 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában (Indokolás [89]–[105]) megalapozott gyakorlatára, az Alkotmánybíróság nem látta indokoltnak a jelen ügghöz kapcsolódóan a sarkalatosság kérdését alkotmányossági vizsgálat tárgyává tenni.
- [26] 2.2. Az Utasítás indítvánnyal sérelmezett rendelkezése úgy szól, hogy „[a] munkáltatói jogkör gyakorlója az OBT tagjának tárgyalási kötelezettségét a 102. §-ban foglaltak alapulvételével állapítja meg. Ennek során figyelembe veszi a Bszi. 112. § (3) bekezdésében meghatározott mentesítést.” Ez a szabály a következő rendelkezés helyébe lépett 2018. június 30-tól. „Az OBT tagja a tárgyévet megelőző év november 15. napjáig közli az ügyelosztási rend megállapítására jogosult bírósági elnökkel a tárgyévi tárgyalási napjainak a számát és azok arányos elosztását. Amennyiben az OBT tag bírósági vezető, rá a jelen szabályzat 102. §-át és a jelen rendelkezést együttesen kell alkalmazni”.
- [27] A támadott norma és az azt megelőző szabály is a Bszi. 112. § (3) bekezdéséhez kapcsolódott. Amíg a korábbi norma alapvetően az OBT tagjára bízta, hogy döntsön a „szükséges mérték”-ről, addig a hatályos rendelkezés a munkáltatói jogkör gyakorlójára telepíti ezt a hatáskört. Ez azonban nem változtat a sarkalatos szabályon:

mindkét esetben a szükséges mértékben csökkenthető az OBT tag bíró tárgyalási kötelezettsége, ahogyan arra az OBH elnökének állásfoglalása is rámutatott.

- [28] A Bjt. 99. § (1) bekezdése határozza meg, hogy a bírók tekintetében ki gyakorolja a munkáltatói jogkört. Az indítványozókra való tekintettel azt szükséges kiemelni az előbbi bekezdésből, hogy az OBH elnöke gyakorolja e jogkört azon bírók felett, akik kinevezési jogkörébe tartoznak. Egy indítványozó esett ebbe a körbe. Az ítéltáblai bíró esetében az ítéltábla elnöke, a törvényszéki, valamint a járásbíróági bíró esetében a törvényszék elnöke jogosított a munkáltatói jogkör gyakorlására. Az összes többi indítványozó felett a munkáltatói jogkört tehát nem az OBH elnöke gyakorolja. Megjegyzendő továbbá az is, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlása nem kizárólag a mentesítésről való döntéshozatalra terjed ki, hanem számos igazgatási-vezetési típusú hatáskört magában foglal. Ezeket alapvetően a Bjt. tartalmazza.
- [29] 3. Az előző pontokban foglaltak tükrében az Alkotmánybíróság felülvizsgálta az Utasítás 103. § (1) bekezdését.
- [30] 3.1. Az alkotmányossági felülvizsgálat során az Alkotmánybíróság kötve van az indítványhoz [vesd össze: Abtv. 52. § (2) bekezdés]. Az indítványban – vagy az OBH elnökének válaszában – olyan állítás nem szerepelt, miszerint akár a munkáltatói jogkör gyakorlója, akár az OBT bármely választott tagja valaha visszaélt volna a mentesítéssel kapcsolatos jogosultságaival, illetve hatáskörével. Ennek csupán az elvi lehetőségét adták elő az indítványozók. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panasz eljárás során is az Alaptörvényt értelmezi. Ezért nem az volt a vizsgálat tárgya, hogy a 2018. június 29-ig hatályos szabályozáshoz képest a 2018. június 30-tól hatályos szabályozás kialakítására milyen okok vezették az OBH elnökét, avagy hogy az hipotetikusán visszalépésnek minősül-e. A *non-derogation*, azaz a visszalépés tilalmának az elve a jelen ügyben nem érvényesülhetett. Ebben az ügyben arról kellett határozni, hogy az Utasítás jelenleg hatályos 103. § (1) bekezdése ellentétes-e az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezéseivel. Az érdemi döntés meghozatalakor az Alkotmánybíróság támaszkodott a határozat indokolásának IV/1.3. alpontjában (Indokolás [20] és köv.) összefoglalt gyakorlatára.
- [31] 3.2. Az Alkotmánybíróság először azokat az indítványi elemeket vizsgálta, amelyek az Alaptörvény 25. cikk (5)–(6) és (8) bekezdésén alapultak.
- [32] Az (5) és (6) bekezdésekre támaszkodó petíciók közös jellemzője az indítványozók azon sérelme, amely szerint őket mint OBT tagokat, valamint rajtuk keresztül az OBT-t, mint a bírósági központi igazgatásban közreműködő választott szervet akár hátrány is érheti, amennyiben a munkáltatói jogkör gyakorlója visszaélészerűen gyakorolja a tárgyalási kötelezettség alól való mentesítést.
- [33] Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az OBT tag bírónak két státusza különíthető el. Az egyikben mint ítélező bíró jelenik meg a bíróságon, és ennek bizonyos vonatkozásai alkotmányos jogvédelem alatt (is) állnak az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésére visszavezethető módon. A másikban – testületi tagként – igazgatási-felügyeleti feladatot ellátó bíróként szerepel az OBT-ben. Ebben a minőségében nélkülözi azt az alkotmányos jogvédelmet, amelyet az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése biztosít kifejezetten az ítélező bíró számára e tevékenységével összefüggésben. Ezzel az alkotmányos garanciával az OBT sincs felruházva, jöllehet a felügyelt és a felügyeletet ellátó igazgatási szervek elkülönültsége, ha tetszik az OBT függetlensége, az igazgatási-felügyeleti funkció gyakorlása során is nélkülözhetetlen.
- [34] Az Alkotmánybíróság a jelen eljárásban – az indítvány keretei között – sem jutott az előbbiekkal ellenkező megállapításra. A hatályos bírósági igazgatási modellben a központi igazgatás szerve (OBH elnöke) és annak felügyelete megmarad a bírói szervezeten belül; abban külső hatalmi tényező döntéshozói szerepet nem kap, ellentétben például a miniszteri igazgatási modellel. Ezzel együtt az ítélező tevékenységet meg kell különböztetni a bíróságok működését szolgáló igazgatási tevékenységtől, amely megkülönböztetés egyebekben történeti alkotmányunk egyik vívmánya [lásd legutóbb: 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [77]–[80]].
- [35] A két funkciót a mandátum hatéves időtartama alatt egyidejűleg ellátó bírót eltérő garanciák védik attól függően, hogy melyik minőségében jár el: ítélezik (szakirányú tevékenység), vagy az OBT tagjaként szervi, másképpen igazgatási (felügyeleti) tevékenységet lát el. Az ítélező bírót megillető garanciák – mint például az ítékezésben megnyilvánuló függetlenség – Alaptörvényben biztosított jogként nem a központi igazgatásban ellátandó feladatokhoz kapcsolódnak. Arra az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésre tehát, hogy a bíró Alaptörvényben biztosított jogaként értelmezett bírói függetlenség [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés] tartalmában kiterjed-e a bíró igazgatási-felügyeleti feladatainak az ellátására, az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtet-

tekre tekintettel nemleges választ adott. Az ítélezésben megnyilvánuló függetlenség nem formál elegyet az igazgatás befolyásmentes gyakorlásával, bár ez utóbbi is az Alaptörvényre vezethető vissza és adott esetben alkotmányos védelemben is részesülhet adekvát eljárásban. Az OBT tagsággal együtt járó autonóm bírói státusz egyes elemei – mint például a felügyeleti funkció gyakorlása – ugyanis közvetlenül az Alaptörvényből fakadnak. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszban azonban személyes jogsérelmet kell tudni igazolni.

- [36] Az indítványozók az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdésére való hivatkozással utaltak arra, hogy indítványuk alapján helye lehet jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításának vagy alkotmányos követelmény kimondásának. Az Alkotmánybíróság ezekkel kapcsolatban emlékeztet arra, hogy az előbbiek olyan jogkövetkezmények, amelyekre nézve indítvány nem terjeszthető elő; azokat az Alkotmánybíróság hivatalból rendelheti el [lásd például: 3212/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [13]; 3329/2019. (XI. 26.) AB végzés, Indokolás [9]]. Az Alkotmánybíróság eljárása során nem észlelte, hogy ezekről szükséges lenne döntenie.
- [37] 3.3. Ezt követően az Alkotmánybíróság azokat az indítványi elemeket vizsgálta, amelyek lényege abban áll, hogy a támadott rendelkezés akár ahhoz is vezethet, hogy sérül az OBT tagok bírói függetlensége [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés], mert nem garantálható, hogy képesek lesznek elegendő időt fordítani ítélező tevékenységükre.
- [38] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése nem része az általános alapjogi katalógusnak. Ez egyfelől azzal a következménnyel jár, hogy bárki nem hivatkozhat rá alkotmányjogi panaszeljáráásban. Másfelől azt vonja magával, hogy a bírót sem minden vonatkozásban illeti meg. E körben azt kellett vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, hogy a bírói függetlenség Alaptörvényben biztosított joga feljogosítja-e az OBT tagját arra, hogy a tárgyalási kötelezettség alól való mentesülés szükséges mértékéről ne a munkáltatói jogkör gyakorlója döntsön.
- [39] Ebben a körben az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben tett megállapításait követve arra a megállapításra jutott, hogy a tárgyalási kötelezettség napokban vagy ügyekben mért terjedelme nem áll érdemi összefüggésben az ítélező bíró Alaptörvényben biztosított jogaként is védett közjogi státuszával. Ez annál is inkább így van, mert a mentesítés mértékéről való döntés nem ahhoz vezet, hogy a bírótól akarata ellenére a munkáltatói jogok gyakorlója ügyeket vonna el, hanem sokkal inkább azt tölti meg számszerűsített tartalommal, hogy a bíró milyen mértékben formálhat jogot arra, hogy tárgyalási kötelezettsége, azaz ítélezési tevékenysége alól felmentést kapjon. Az Alkotmánybíróság a második alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésre [lásd a határozat indokolásának III/1. pontját (Indokolás [10])] ennek megfelelően azt a választ adta, hogy a bíró tárgyalási kötelezettsége csökkentésének pontos mértéke nem érinti a döntéshozatal elfogulatlanságát, befolyásmentességét, ekként pedig alkotmányjogi értelemben a bírói függetlenség Alaptörvényben biztosított jogával nem hozható értékelhető kapcsolatba.
- [40] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította egyfelől azt, hogy az Utasítás 103. § (1) bekezdése nem sérti a bírói függetlenség [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés] alkotmányos védelemben részesített vonatkozásait, mert azzal nem áll érdemi összefüggésben. Másfelől azt, hogy az indítvány alapján a támadott szabály az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszeljáráásban nem vethető össze az Alaptörvény 25. cikk (5) és (6) bekezdésével, mert utóbbi rendelkezések nem az ítélező bíró Alaptörvényben biztosított jogaként is tételezett státuszával állnak alkotmányjogilag értékelhető kapcsolatban, hanem az OBT tagjaként eljáró, igazgatási-felügyeleti feladatokat ellátó bírói státusz alapját teremtik meg. Ezért az Alkotmánybíróság – az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva – a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította az alkotmányjogi panaszt.

V.

- [41] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján a bírói függetlenség [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés] és az OBT tagsággal együtt járó autonóm bírói státusz [Alaptörvény 25. cikk (5)–(6) bekezdés] tartalmának jelentőségére tekintettel rendelte el.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1611/2018.
Megjelent a Magyar Közlöny 280. számában.

• • •