

Alulírott dr. Fatalin Judit (), dr. Hilbert Edit (), dr. Léhmán Zoltán (), dr. Vadász Viktor (), dr. Matusik Tamás () és dr. Vasvári Csaba () (kapcsolattartásra kijelölt indítványozó: dr. Vasvári Csaba, továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján, figyelemmel az Abtv. 37. § (2) bekezdésére, az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztjük elő:

Kérjük a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy

- állapítsa meg az Országos Bírósági Hivatal elnökének a bíróságok igazgatásáról rendelkező szabályzatról szóló 6/2015. (XI. 30.) OBH utasítása 103. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességét, és
- az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg azt,

mert az sérti az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében biztosított jogunkat a bírói függetlenséghez.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV / 1611 - 0 / 2018
Érkezett:	2018 OKT 25.
Peldány:	Kérelőiroda:
Melléklet:	1 db 

Kérelmünk indokolásaként az alábbiakat adjuk elő:

1. A tényállás és az alaptörvény-ellenes norma

Valamennyien bírák, egyúttal az Országos Bírói Tanács (OBT) tagjai vagyunk. Az Országos Bírói Tanács Küldöttértekezlete mindegyikünket 2018. január 15-én választott meg az Országos Bírói Tanács tagjává. Ezt a csatolt hat okirat-másolattal igazoljuk. Az indítvány szempontjából jelentősége van annak, hogy melyikünk mely bíróságon teljesít szolgálatot, és ki gyakorolja felettünk a munkáltatói jogokat:

- Dr. Fatalin Judit indítványozó a Fővárosi Ítéltábla bírása. Felette a munkáltatói jogokat a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 99. § (1) bekezdés c) pontja alapján a Fővárosi Ítéltábla elnöke gyakorolja, akit e tisztségére az Országos Bírósági Hivatal elnöke a 706/2016. (XII. 13.) OBHE határozattal nevezett ki, és aki felett a munkáltatói jogokat a Bjt. 99. § (1) bekezdés a) pontja alapján az Országos Bírósági Hivatal elnöke gyakorolja.
- Dr. Hilbert Edit indítványozó a Budapest Környéki Törvényszék elnöke. Felette a munkáltatói jogokat a Bjt. 99. § (1) bekezdés a) pontja alapján az Országos Bírósági Hivatal elnöke gyakorolja.
- Dr. Léhmán Zoltán indítványozó a Váci Járásbíróság elnökhelyettese. Felette a munkáltatói jogokat a Bjt. 99. § (1) bekezdés d) pontja alapján a Budapest Környéki Törvényszék elnöke gyakorolja, akit e tisztségére az Országos Bírósági Hivatal elnöke a 3/2013. (I. 8.) OBHE határozattal nevezett ki, és aki felett a munkáltatói jogokat a Bjt. 99. § (1) bekezdés a) pontja alapján az Országos Bírósági Hivatal elnöke gyakorolja.
- Dr. Matusik Tamás indítványozó a Budai Központi Kerületi Bíróság csoportvezető bírása. Felette a munkáltatói jogokat a Bjt. 99. § (1) bekezdés d) pontja alapján a Fővárosi Törvényszék elnöke, jelenleg megbízott elnöke gyakorolja, akit az Országos Bírósági Hivatal elnöke a 386.E/2018. (V. 29.) OBHE határozattal bízott meg, és aki

felett a munkáltatói jogokat a Bjt. 99. § (1) bekezdés a) pontja alapján az Országos Bírósági Hivatal elnöke gyakorolja.

- Dr. Vadász Viktor indítványozó a Fővárosi Törvényszék bírása. Felette a munkáltatói jogokat a Bjt. 99. § (1) bekezdés d) pontja alapján a Fővárosi Törvényszék elnöke, jelenleg megbízott elnöke gyakorolja, akit az Országos Bírósági Hivatal elnöke a 386.E/2018. (V. 29.) OBHE határozattal bízott meg, és aki felett a munkáltatói jogokat a Bjt. 99. § (1) bekezdés a) pontja alapján az Országos Bírósági Hivatal elnöke gyakorolja.
- Dr. Vasvári Csaba indítványozó a Pesti Központi Kerületi Bíróság csoportvezető bírása. Felette a munkáltatói jogokat a Bjt. 99. § (1) bekezdés d) pontja alapján a Fővárosi Törvényszék elnöke, jelenleg megbízott elnöke gyakorolja, akit az Országos Bírósági Hivatal elnöke a 386.E/2018. (V. 29.) OBHE határozattal bízott meg, és aki felett a munkáltatói jogokat a Bjt. 99. § (1) bekezdés a) pontja alapján az Országos Bírósági Hivatal elnöke gyakorolja.

A bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 112. § (3) bekezdése alapján azokat a bírákat, akik egyúttal az OBT tagjai is, a tagságból eredő feladataik ellátásához szükséges mértékben mentesíteni kell a bírói munka alól. A Bszi. tehát minden OBT tag bírónak alanyi jogon mentesítést biztosít az ítélkezési tevékenység és az azzal járó egyéb bírói munkák alól, azért és annyiban, hogy elláthassák a bírói igazgatással kapcsolatos feladataikat, illetve, hogy azokat ne az ítélkezési feladataik rovására kelljen ellátniuk.

A Bszi. 76. § (1) bekezdés b) pontja alapján az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnöke központi igazgatási feladatkörében az igazgatási feladatainak ellátása érdekében jogszabályi keretek között – normatív utasításként – a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkot. E feladat- és hatáskörében alkotta meg az OBH elnöke a bíróságok igazgatásáról rendelkező szabályzatról szóló 6/2015. (XI. 30.) OBH utasítást (a továbbiakban: igazgatási szabályzat), amelynek a 2018. június 30-tól hatályos 103. § (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

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.

E rendelkezés az egyes OBH utasítások módosításáról szóló 6/2018. (VI. 29.) OBH utasítás 4. § (2) bekezdése által történt módosítás eredménye, amelynek hatályba lépése előtt az igazgatási szabályzat ugyanezt a következőképpen szabályozta:

103. § (1) Az OBT tagja a tárgyévét megelőző év november 15. napjáig közli az ügyelosztási rend megállapítására jogosult bírósági elnökkel a tárgyévi tárgyalási napjainak a számát és azok arányos eloszlását. Amennyiben az OBT tag bírósági vezető, rá a jelen szabályzat 102. §-át és a jelen rendelkezést együttesen kell alkalmazni.

A jelen panasszal támadott norma tehát 2018. június 30-tól a munkáltatói jogkör gyakorlójának feladat- és hatáskörébe utalta az OBT tagja tárgyalási kötelezettségének megállapítását – a Bszi. 112. § (3) bekezdésében foglaltak figyelembe vétele mellett. Az alaptörvény-ellenes szabály hatálybalépése előtt az éves tárgyalási napok megállapítása az OBT tagjának kompetenciájába tartozott, amelyet értelemszerűen közölnie kellett az ügyelosztási rend megállapítására jogosult vezetővel. Az igazgatási szabályzat 2018. június 30-tól hatályos 103. § (1) bekezdése az OBT tagja éves tárgyalási napjai meghatározásának jogát az OBT tagtól elvette, és a munkáltatói jogkör gyakorlójának adta át.

Megjegyezzük, hogy az igazgatási szabályzat e módosítása előtt az OBH elnöke nem kérte ki az OBT véleményét, ezzel pedig megsértette a Bszi. 103. § (1) bekezdés c) pontját is.

2. Az indítvány benyújtásának tartalmi és formai követelményei

A Bszi. 77/A. § (1) bekezdése alapján a bíró az OBH elnöke által alkotott szabályzattal szemben alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat, ha fennállnak az Alkotmánybíróságról szóló törvényben az alkotmányjogi panasz benyújtására meghatározott feltételek.

2.1. „Alaptörvényben biztosított jog” sérelme

Az Abtv. 26. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz az Alaptörvényben biztosított jogok védelmére szolgál. Az, hogy e törvényi kritérium alapján pontosan mely alaptörvényi rendelkezések megsértésére alapítható alkotmányjogi panasz, az Alkotmánybíróság jogértelmezésének függvényében alakul.

Az Alaptörvény jelen panasz alapjául szolgáló 26. cikk (1) bekezdésének Alkotmánybíróság által feltárt értelme szerint a bírói függetlenség Alaptörvényben biztosított jog (is), amelyre így alapítható alkotmányjogi panasz. A testület az Abtv. „Alaptörvényben biztosított jog” fordulatának jelentését – e törvény indoklására is hivatkozva – tágabban értelmezi az alapjogi katalógusban (az Alaptörvény „Szabadság és Felelősség” című részében) található jogosultságok körénél. E jogértelmezést alapul véve már több panaszindítvány is érdemi elbírálásra talált az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében deklarált bírói függetlenség érvényesülésével összefüggésben. A 4/2014. (I. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette:

„[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...” – Indoklás [43]-[45].

Ezt az előremutató jogértelmezést erősítette meg a 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, amely szerint:

„[a] bírói függetlenség a bírák közjogi helyzetének egyik legfontosabb garanciája. Az ilyen közjogi státust érintő, azt befolyásoló, a bírákra vonatkozó szabályok esetében az alkotmányossági vizsgálat ... kivételesen alkotmányjogi panasz keretében is kezdeményezhető.”

Mint azt panaszunk érdemi indoklásában alább kifejtjük, a támadott norma olyan szabály, amelyben független közjogi státuszunk veszélyeztetését látjuk. A bírák független alkotmányos státusza minden bírót megillet szolgálati jogviszonya fennállása alatt, az a bírói tisztséget viselő személy alkotmányos jogállásának szerves része, amely – végső soron – a bíró szakmai függetlenségét hivatott garantálni. Amint arra a 33/2017. (XII. 6.) AB határozat rámutat:

„[a] a bírói függetlenség a bírói tisztséget viselő személy vonatkozásában két síkon értelmezhető, egyrészt szakmai függetlenséget, másrészt személyi függetlenséget

jelent. A szakmai függetlenség azt garantálja, hogy a bírót ne lehessen ítélkezési tevékenysége során közvetlenül befolyásolni. Maga az Alaptörvény deklarálja ezen garancia érvényesülése érdekében a 26. cikk (1) bekezdés további részében, hogy a bírák csak a törvénynek vannak alárendelve és ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatók. A személyi függetlenség pedig azt a több összetevőből álló független közjogi státust jelenti, amely a bírót a szolgálati jogviszonyának fennállása során megilleti.” – Indokolás [73]-[74].

2.2. A jogsérelem bekövetkezésének közvetlen visszavezethetősége a támadott norma hatályosulására – az indítványozók érintettsége

Az Abtv. akkor ad jogot egy alaptörvény-ellenesnek vélt norma közvetlen megtámadására alkotmányjogi panasz útján, ha a panaszban állított jogsérelem a támadott norma alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következik be. Ez a kritérium elválaszthatatlan az alkotmányjogi panasz indítványozójának érintettségére vonatkozó követelményétől, amely szerint a panasz befogadásához az indítványozóknak nemcsak személyesen, de közvetlenül és aktuálisan is érintettnek kell lenniük a támadott norma által okozott jogsérelem bekövetkezése tekintetében {vö. 3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. Ezen összefüggésből kifolyólag ennek a két befogadási követelménynek a teljesülését együtt, egymásra figyelemmel igazoljuk.

A támadott norma bennünket – mint OBT tag bírót – kétség kívül személyesen érint. Az igazgatási szabályzat személyi hatálya valamennyi bíróra kiterjed, annak támadott rendelkezése pedig minden olyan bírót érint, akit az OBT tagjává választottak.

Álláspontunk szerint az igazgatási szabályzat támadott rendelkezése a pusztá hatályosulásánál fogva sérti az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése szerinti bírói függetlenséghez való jogunk, mert további jogalkalmazói aktus nélkül is függő helyzetet hoz létre az OBT tag és (közvetlenül, illetve közvetve) az OBH elnöke között. Mivel a sérelem nem egyedi intézkedésből, hanem az OBH elnökének normatív utasításából fakad, azzal szemben bírói jogérvényesítés, amely megelőzhetné az alkotmányjogi panasz benyújtását, nem lehetséges.

A bírói függetlenség sérelmét meglátásunk szerint nem a támadott norma alapján hozott egyedi aktus, nevezetesen a felettünk munkáltatói jogkört gyakorló személyeknek a tárgyalási kötelezettségünk mértékét megállapító döntése eredményezi; hanem önmagában az a normatív aktus, amely ezt a döntést a felettünk munkáltatói jogokat gyakorló személy jogkörébe utalja, és ezzel létrehozza a függetlenséget sértő függőségi helyzetet. A jogsérelmet tehát annak lehetősége okozza, hogy a munkáltató jogkör gyakorlója maga állapíthatja meg a tárgyalási kötelezettség mértékét, e jogkörén keresztül pedig befolyásolhatja az OBT tagoknak az ítélkező bírói munkával és az OBT tagsággal együtt járó – egymásra tekintettel végzendő – feladatainak ellátását. Ha a munkáltató a Bszi. előírásának megfelelően valóban meg is adja az egyes OBT tagoknak a tagsággal összefüggő munkájuk ellátásához szükséges mértékű mentességet a tárgyalási kötelezettsége alól, akkor sincs garancia arra, hogy ez a döntés a későbbiekben bármikor nem módosul olyan irányba, amely már akadályozza az igazgatási-felügyeleti feladatok ellátását. A bírói függetlenség sérelmét tehát a támadott normából következő függőség, a visszaélés lehetősége és nem pusztán a tényleges visszaélés okozza.

A bírói függetlenségnek az alkotmányjogi panaszunk alapjául szolgáló közvetlen és tényleges sérelmét tehát nem az okozza, hogy a munkáltatói jogok gyakorlója az OBT-tagsággal együtt járó, valamint az ítélkezési feladatok között valamelyik tevékenységet ténylegesen ellehetetlenítő módon hoz (vagy hozott) döntés, hiszen ilyen eddig nem is történt, hanem az a függőségi helyzet, amelyet a támadott norma a központi igazgatás, illetve az a tevékenységét felügyelő OBT tagjai között hozott létre. Azt ugyanis, hogy az

OBT-tagoknak a munkaidejüket hogyan kell megosztaniuk az OBH elnöke tevékenységének felügyelete és az ítélkező tevékenység között, a szabályzat szerint az az egyik indítványozó esetében az OBH elnökének, a többi indítványozó esetében az OBH elnökétől függő igazgatási vezetőnek a döntésétől függ. E függőségi helyzet fennállása abban az esetben is a függetlenség sérelmét eredményezi, ha adott esetben a munkáltatói jogkör gyakorlója az OBT-tagsággal együtt járó, illetve az ítélkező tevékenységet el nem lehetetlenítő módon alkalmazza a normát.

A fent írtak további igazolására, egyúttal az érintettség aktualitásának (jelenidejű fennállásának) alátámasztására hangsúlyozzuk, hogy a bírói függetlenség követelményét – ez alapján pedig annak Alaptörvényben biztosított jogosultságként elismert aspektusát – az Alkotmánybíróság abszolút követelményként értelmezi:

„[a] bírói hatalmi ág kitüntetett helyet foglal el az államszervezetben, és az is következetes álláspontja, hogy a bírói függetlenségből eredő „minden külső befolyástól független bírói ítélkezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [117]}

Ha az alaptörvény megengedné olyan normák létezését, amelyek a bírakat kiteszik a függetlenségük veszélyeztetésének, akkor nem lenne biztosított a bírói függetlenség abszolút védelme. A bírói függetlenség abszolút védelmének igényéből ezért az következik, hogy a függetlenségnek már a pusztán veszélyeztetettsége is a függetlenséghez való jog sérelméhez vezet.

2.3. A jogorvoslat hiánya

Amint amellet fentebb érveltünk, a függetlenség sérelmét a beavatkozásra lehetőséget adó szabályozás közvetlenül – egyedi döntés közbejötté nélkül – okozza. Ebből következően a függetlenséget ért sérelem orvoslásának nincs más útja, mint a sérelem forrását jelentő szabály (és nem valamely egyedi intézkedés) megsemmisítése. Ennek elérésére nincs más út, mint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz.

2.4. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz akkor fogadható be, ha alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést hordoz. Ilyennek tekinthető az a panaszunk által felvetett kérdés, hogy az Alaptörvény 26. § (1) bekezdését – amely garantálja a bírák személyes függetlenségét – sérti-e az a szabály, amely függelmi viszonyt hoz létre (közvetlenül vagy közvetve) az OBH elnöke és az annak munkáját ellenőrző OBT tag bíró között, és amely alkalmat ad az OBH elnökének arra, hogy befolyásolja az OBT tag bírók tagsággal összefüggő feladatai ellátását.

A panasz ezen felül azt a kétségekívül alkotmányos jelentőségű kérdést is felveti, hogy az OBT a támadott norma érvényesülése mellett képes-e az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése szerinti alkotmányos funkcióját betölteni.

2.5. A közjogi szervezetszabályozó eszköz mint alkotmányjogi panasz tárgya

Alkotmányjogi panaszunkat az Abtv. 37. § (2) bekezdésére, valamint a Bszi. 77/A. § (1) bekezdésére figyelemmel nyújtjuk be. Előbbi szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját. Az Abtv. e bekezdése arról is rendelkezik, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszközöket támadó alkotmányjogi panaszok esetében

az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Utóbbi szerint a bíró jogosult az OBH elnöke által megalkotott szabályzatokkal szemben alkotmányjogi panaszt benyújtani.

A jelen panasszal támadott norma szerint alaptörvény-ellenes rendelkezést tartalmazó bírósági igazgatási szabályzat egy normatív utasítás: azt az Országos Bírósági Hivatal elnökének az általa igazgatott szervezet működésének, valamint tevékenységének szabályozására, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (4) bekezdés d) pontja alapján alkotja meg. A normatív utasítás ugyanezen törvény 1. § (1) bekezdésének b) pontja alapján közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősül.

2017-ben már nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszt egy másik, az OBH elnöke által megalkotott normatív utasítással szemben. Azt a panaszt az Alkotmánybíróság érdemben elbírálnak találta, az alapján az OBH utasítás több rendelkezését (annak egyes szövegrészeit) megsemmisítette [ld. 33/2017. (XII. 6.) AB határozat].

Mindezek alapján alkotmányjogi panasszal az OBH elnökének 6/2015. (XI. 30.) OBH utasítása támadható, a panasz elbírálásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

2.6. Határidő

Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet benyújtani. Az igazgatási szabályzat alaptörvény-ellenes 103. § (1) bekezdését az egyes OBH utasítások módosításáról szóló 6/2018. (VI. 29.) OBH utasítás 4. § (2) bekezdése állapította meg, és ugyanezen utasítás 9. §-a szerint az utasítás a közzétételét követő napon lépett hatályba. Az utasítás a Hivatalos Értesítő 2018. évi 33. számában jelent meg 2018. június 29-én. Az ezt követő nap, amikor a módosítás hatályba lépett, 2018. június 30 volt. Az indítványt az ettől számított száznolcvan napon belül, tehát a törvényi határidőben nyújtjuk be.

3. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása

Alkotmányjogi panaszunk szerint az igazgatási szabályzat 103. § (1) bekezdése, amely szerint az OBT tagja tárgyalási kötelezettségének megállapítása – a Bszi. 112. § (3) bekezdésében foglaltak figyelembe vétele mellett – a munkáltatói jogkör gyakorlójának jogosultsága, az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése szerinti bírói függetlenséghez való jog sérelmét eredményezi.

3.1. A bírói függetlenség alkotmánybíróági értelmezése

Az Alkotmánybíróság a bírák függetlenségével kapcsolatos álláspontját – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban kifejtett szempontokra tekintettel az Alaptörvény hatálybalépése után is irányadóan – a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában fejtette ki. Eszerint „a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, »politikai« jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges” (ABH 1993, 261.). „A bírói függetlenség az ítélkezésre vonatkozik” és lényege abban rejlik, hogy a bírák a törvényeket és más normákat is önállóan értelmeznek (ABH 1993, 262.). Az Alkotmánybíróság e gyakorlatát erősítette meg az 19/1999. (VI. 25.) AB határozatában. Ebben is hangsúlyozta, hogy „a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik, döntően az ítélkezésben ölt testet”. A státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítélkezéshez szükségesek. Ebből következően „[a] bírói függetlenség egyedi aspektusában [...] a bíró szervezeti és státusbeli szabadságának garanciáját jelenti, annak érdekében, hogy az egyedi ügyekben a jogviták eldöntése és a jogsérelmek orvoslása

tárgyában hozott kötelező erejű és végrehajtható döntését mindenféle befolyástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, belső meggyőződése szerint hozza meg.” (ABH 1999, 150.) Az Alkotmánybíróság gyakorlatában egyértelművé tette azt is, hogy a bírói függetlenségre az igazságszolgáltatás függetlenségének legfontosabb garanciájaként tekint. „A független igazságszolgáltatás pedig a jogállami működés fundamentuma. A bírói függetlenség nem alapjog, nem is a bíró kiváltsága, hanem a jogkeresők érdekét szolgálja” {4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [43]}. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor ebben az ügyben – a bírák javadalmazásával összefüggésben – elismerte: a bírói függetlenség „nemcsak igazságszolgáltatási vagy szervezési-igazgatási alapelv, hanem egyes elemeiben a bírói tisztséget viselő személy Alaptörvényben biztosított joga” {Indokolás [43]}. Egy másik ügyben megállapította azt is, hogy „[a] bírák jogállásának lényeges eleme a személyes függetlenséggel, az elmozdíthatatlansággal összefüggésben a jogviszonyuk megszűnésének a szabályozása” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [87]}.

Az Alkotmánybíróság bemutatott gyakorlatából következően a bírói függetlenség elsősorban a hatalommegosztással összefüggésben álló alkotmányos alapelv. Emellett azonban az Alkotmánybíróság már elismerte, hogy egyes elemeiben a bírák számára biztosított jog.

Jelen ügyben a bírói függetlenség sérelme több szinten is megállapítható. Sérül a bírói függetlenség, amennyiben a támadott szabály a bírói függetlenség garanciáját jelentő, a bírósági igazgatást végző OBH elnök felett felügyeletet gyakorló bírói öngazgatási szerv, az OBT működését veszélyezteti. Sérül az OBT tagok személyes függetlensége annyiban, hogy a szabály következtében az OBT tagságukkal összefüggő feladataikat nem tudják a felügyelt OBH elnök befolyásától függetlenül ellátni. Végül sérül a bírói függetlenség annyiban is, hogy a szabály következtében az OBT tagok mint ítélkező bírák befolyástól nem mentesen folytathatják ítélkező tevékenységüket. A függetlenség sérelmének e három szintje természetesen egymással szorosan összefügg.

3.2. Az OBT mint a rendes bíróságok központi igazgatását felügyelő testület

Az Alaptörvény szerint az OBT alkotmányos feladata a rendes bíróságok központi igazgatásának felügyelete, valamint – más bírói önkormányzati szervekkel együtt – a bíróságok igazgatásában való közreműködés.

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

Az Alaptörvény továbbá úgy rendelkezik, hogy a bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg [25. cikk (8) bekezdés].

Ezen alaptörvényi rendelkezéseket hajtja végre a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.), amelynek az OBT-re vonatkozó legfőbb rendelkezéseket „A bíróságok központi igazgatása” című Harmadik részben, az OBH elnökre vonatkozó szabályokat követően, „A bíróságok központi igazgatásának felügyelete” című VII. Fejezetben tartalmazza.

A Bszi. 88. § (1) bekezdésének meghatározása szerint:

88. § (1) „Az OBT a bíróságok központi igazgatásának felügyeleti testülete.”

Az OBT feladatait a Bszi. – az Alaptörvényben meghatározott alkotmányos funkciójának megfelelően – elsősorban az OBH elnöke központi igazgatási tevékenységének

felügyeletében határozza meg. Ennek körében a Bszi. 103. §-ában felsorolt feladatai alapján az OBT-nek az OBH elnöke intézkedései tekintetében jelzési, véleményezési, jóváhagyási, egyetértési és indítványozási jogkörei vannak, valamint az OBT az OBH elnöke bizonyos – a bírói függetlenséget jelentősen érintő, mintegy annak biztosítékaként – hatásköreinek gyakorlását meghatározó normákat alkothat.

E feladatokon kívül a Bszi. 74. §-a az OBT tagjai kétharmadának is megadja a jogot, hogy határozattal (az okok részletes kifejtésével, és az azok alapjául szolgáló iratok egyidejű csatolásával) indítványozza az Országgyűlésnél az OBH elnöke tisztségétől való megfosztását, ha neki felróható okból 90 napon túlmenően nem tett eleget megbízatásából eredő feladatainak, továbbá ha valamely cselekménye, magatartása vagy mulasztása miatt a tisztségére méltatlanná vált.

Azt, hogy az OBT a központi igazgatás feladatát ellátó OBH elnökének ellenőrzésére hivatott, megerősíti a Bszi.-hez fűzött miniszteri indokolás is:

„Az egyszemélyi vezetés esetében fokozottan jelentkezik az igény az ellensúly megteremtésére is. Az ellensúlyt jelentő szervezet ugyanakkor olyan módon kell létrehozni, és olyan feladatokat szükséges a számára meghatározni, amely... ténylegesen hatalmi féket jelent az egyszemélyi vezetés számára.”

3.3. Az OBT mint a bírói önigazgatás, így a bírói függetlenség letéteményese

Az OBT feladatait a bírói önigazgatás egyik letéteményeseként látja el. Ez megmutatkozik abban, hogy az OBT összetételét a bírák határozzák meg. Az Alaptörvény 25. cikkének (6) bekezdése alapján az OBT tagja a Kúria elnöke, további tagjait pedig sarkalatos törvényben meghatározottak szerint a bírák választják. Az Alaptörvény a már idézett 25. cikkének (5) bekezdése pedig az „Országos Bírói Tanács, illetve más bírói önkormányzati szervek” megfogalmazással az OBT-re mint bírói önkormányzati szervre utal.

A Bszi. ennek megfelelően rendelkezik úgy a 88. § (3)-(4) bekezdéseiben, a 91. § (1) bekezdésében, valamint a 102. §-ában, hogy az OBT 15 fős testület, amely a Kúria elnökéből és 14 – a bírák küldöttterkekezlete által a küldöttek közül, szavazattöbbséggel – hat évre választott bíró tagból áll, akik között 1 ítélőtáblai, 5 törvényszéki, 7 járásbírói és 1 közigazgatási és munkaügyi bírósági bíró lehet.

Az, hogy az OBT nem pusztán a bírósági igazgatás, azon belül is különösen az OBH elnöke ellenőrzésének a szerve, hanem ezt a funkciót a bírói önigazgatás letéteményeseként tölti be, jelen ügy szempontjából azért jelentős, mert az OBT megfelelő működése a bírói függetlenség garanciája is. Ha az OBT nem töltheti be ezt a felügyeleti funkcióját, akkor a rendesbírók központi igazgatásában egyáltalán nem érvényesül a bírói önigazgatás elve, hiszen az igazgatási hatásköröket egy másik hatalmi ág által kijelölt személy gyakorolná a bírák által választott testület kontrollja nélkül.

A 2012-ben létrejött igazgatási modellben a bírósági központi igazgatási rendszer nem a testületi önigazgatás, hanem az egyszemélyi vezetésű igazgatás elvén alapul. A bírói önigazgatás elvét ebben a modellben az OBT által a központi igazgatás felett gyakorolt felügyelet biztosítja. A 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság ezt a modellt is „a bírói önigazgatás elvével összhangban lévő megoldás”-nak találta [Indokolás 66. bekezdés].

A bírósági igazgatásnak a nem önigazgatásra épülő igazgatási modelljében a bírói önigazgatási testületnek legalább az igazgatás feletti felügyelete szükséges ahhoz, hogy ne sérüljön a bírói függetlenség. Ennélfogva az önigazgatási testület felügyeleti jogköreinek

csorbítása, éppúgy az öngazgatási testület felügyeleti tevékenységének a felügyelt igazgatástól függővé tétele a bírói függetlenség garanciáit csorbítja.

3.4. Az OBT-tag feladatai megfelelő ellátásának biztosítékai

Az OBT tagja a feladatait abban az esetben tudja ellátni, ha a szükséges mértékben mentesítésre kerül a bírói munka alól, továbbá a megfelelő információkkal rendelkezik. Annak érdekében tehát, hogy az OBT tagjai a bíróságok központi igazgatását felügyelő testületben a munkájukat megfelelően el tudják látni, a Bszi. – amellet, hogy számukra iratbetekintési, adat- és tájékoztatás-kérési, napirendre vonatkozó javaslattevési, valamint a tagsággal kapcsolatban felmerült költségek megtérítésére vonatkozó jogokat biztosít – a bírói munkavégzés alól bizonyos mértékben mentesítést is garantál:

112. § (3) Az OBT tagját a tagságából eredő feladatai ellátásához szükséges mértékben mentesíteni kell a bírói munka alól.

Az OBT tagjának a bírói munkavégzés alóli mentesítése a Bszi. e rendelkezéséhez fűzött indokolásából is kitűnően az OBT tagsággal együtt járó feladatok ellátásának biztosítéka.

Ahhoz azonban, hogy az OBT és tagja megfelelően elláthassa alkotmányos feladatait, nemcsak az szükséges, hogy megfelelő információ és idő álljon rendelkezésére, hanem az is, hogy mindezek elsősorban a felügyelt szervezettől – az OBH elnökétől – függetlenül álljanak a rendelkezésére. Az OBT tagjainak akkor is jogosultnak kell lennie a szükséges információkhoz, ha az OBH elnöke azt nem tartja indokoltnak, valamint a bírói munkavégzés alóli mentesítés sem lehet az OBH elnöke sem normatív, sem egyedi döntésének függvénye.

Az OBT tagjainak a testületük által felügyelt OBH elnöktől teljes függetlenségben kell tehát működniük, ellenkező esetben az OBH elnöke beavatkozhatna az OBT-nek az ő tevékenységét felügyelő tevékenységébe, adott esetben meg is akadályozva ezen alkotmányos feladat hatékony ellátását. Ebből következően az OBH elnökének nem lehet sem közvetlen, sem közvetett befolyása arra, hogy az OBT tagok milyen mértékben mentesülnek a bírói munkavégzés alól, vagyis mi az a "szükséges mérték", amelyet a Bszi. e körben említ.

Az igazgatási szabályzat 2018. június 30-at megelőző állapota ennek megfelelt. Az OBT tagjai – az igazgatási szabályzat akkor hatályos 103. § (1) bekezdése alapján – maguk határozták meg a "szükséges mértéket" és évente jelezték a megfelelő bírósági vezetőnek, hogy a következő évben hány napon fognak tárgyalási tevékenységet végezni.

A 2018. június 30-tól hatályos szabály szerint azonban – az OBH elnöke által alkotott norma alapján – ez a jog az OBT tagját már nem illeti meg, a "szükséges mértékről" a munkáltatói jogkör gyakorlója hoz döntést. Ezzel az OBH elnöke normatív szinten szűkítette a felette felügyeletet gyakorló OBT tagjainak e feladatuk ellátásával kapcsolatos garanciákat.

A munkáltatói jogkör gyakorlója az ítélőtábla és a törvényszék elnöke, elnökhelyettese, az ítélőtábla és a törvényszék kollégiumvezetője, a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium kollégiumvezetője és kollégiumvezető-helyettese tekintetében az OBH elnöke, a többi tag tekintetében pedig a megfelelő ítélőtábla, illetve törvényszék elnöke [Bjt. 99. § (1) bekezdés]. Utóbbi munkáltatói jogkör-gyakorlók pedig szintén az OBH elnökétől függenek. Ilyen módon a mentesítés "szükséges mértékének" meghatározása a bírósági vezető OBT tagok esetében közvetlenül az OBH elnökének, más OBT tagok esetében pedig az OBH elnökéhez képest igazgatási értelemben függőségi viszonyban álló vezetőknek a kompetenciája. Így az OBH elnöke – közvetlenül vagy közvetve – meg tudja határozni, hogy a bírói munkavégzés alóli mentesülés milyen mértékben érvényesül. Ez pedig kiüresíti az

OBT tagjai függetlenségének ezt a garanciáját. A szabály következtében sérül az OBT tag függetlensége, hiszen az általa felügyelt OBH elnöke közvetlenül, vagy közvetve elvonhatja az OBT tagsággal együtt járó munkára számítható időt, veszélyeztetve így az OBT hatékony felügyeleti tevékenységét.

Önmagában az is a függetlenség megsértését eredményezné, ha a bírói munka alóli mentesítés mértéke a munkáltató diszkréciójától függene, hiszen kétségesse tenné, hogy a mentesítés be tudja-e tölteni a garanciális funkcióját. Az viszont, hogy a mentesítés mértéke olyan személyek diszkréciójától függ, akiket az OBT ellenőriz, vagy akik az OBT által ellenőrzött igazgatási szervektől függenek, ráadásul az erre lehetőséget adó normát a központi igazgatás szerve, az OBH elnöke alkotta meg, a függetlenség minden kétségen felül álló megsértése.

Emlékeztetünk arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatában a bírák függetlenségével kapcsolatban megköveteli, hogy a mentesek legyenek mind a külső, mind a szervezeten belüli befolyásolástól. A szervezeten belüli függetlenség feltétele, hogy a bírónak ne nehezedjenek elvárások, amely magában foglalja azt is, hogy semmilyen nyomás nem merülhet fel azok részéről, akiknek a bíróságon igazgatási feladatuk van. A bírák függetlenségét szolgáló biztosítékok hiánya a bírósági rendszeren belül, és különösen a bírói elöljárókkal szemben arra vezethet, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a független bírósághoz való jog sérelmét megállapítja [*Agrokompleks kontra Ukrajna* (23465/03), 2011. október 6.]. Egy másik ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint azért nem merült fel a bírói függetlenség sérelme egy megyei bíróságra beosztott bíró vonatkozásában, mert elégségesen független volt a bíróság elnökétől, akinek az ügyek kiosztásával kapcsolatos jogkörének önkényes gyakorlását a jogrendszer megfelelő biztosítékokkal akadályozta meg [*Parlov-Tkalčić kontra Horvátország* (24810/06), 2009. december 22.]. Ilyen biztosítékokat a Bszi. 112. § (3) bekezdése szerinti mentesítés mértékének meghatározása tekintetében a magyar jogrendszer nem biztosít, az alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezés pedig nemhogy nem garantálja, hanem a fentiek értelmében kifejezetten megsérti a függetlenséget.

3.5. Az OBT tag ítélkezési tevékenységét érintő mentesítése és ennek az ítélkező bírói függetlenséghez való viszonya

Az OBT tagjai bírák lehetnek, akik OBT tagságuk mellett, attól függetlenül ítélkezési tevékenységet végeznek. Az Alkotmánybíróság korábban bemutatott gyakorlata szerint

„[a] bírói függetlenség egyedi aspektusában [...] a bíró szervezeti és státusbeli szabadságának garanciáját jelenti, annak érdekében, hogy az egyedi ügyekben a jogviták eldöntése és a jogsérelmek orvoslása tárgyában hozott kötelező erejű és végrehajtható döntését mindenféle befolyástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, belső meggyőződése szerint hozza meg.” [19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150. Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően is fenntartotta és idézi.]

Az igazgatási szabályzat alaptörvény-ellenes rendelkezése alapján a munkáltatói jogkör gyakorlójának biztosított jog a tárgyalási kötelezettség mértékének, és implicite az OBT tagságra tekintettel a mentesítés “szükséges mértékének” megállapítására nemcsak az OBT tagnak az OBT tagsággal együtt járó feladataira, hanem az ítélkezési tevékenységére is közvetlen hatással van. A bírónak a tárgyalási kötelezettségét el kell látnia, a kiszignált ügyekben az eljárásokat le kell folytatnia, az ügyekben határozatokat kell hoznia. A bíró munkára fordítható ideje pedig, legyen az ítélkezési vagy az OBT tagsággal összefüggő tevékenység, véges. Az OBT tagsággal együtt járó feladatok nem a bíró munkaidőn kívüli, szabadidejében végzendő feladatok, hanem a bírák általi választással keletkezett

megbízatáshoz, a bírói hivatáshoz tartoznak. (Éppen ezért illeti meg az OBT tagokat a törvény alapján a "szükséges mértékű" mentesítés.) Ha viszont a munkáltatói jogkör gyakorlója a tárgyalási kötelezettséget, illetve implicita a mentesítés szükséges mértékét úgy állapítja meg, hogy az OBT tagsággal együtt járó feladatok és az ítélkezési tevékenység megfelelő minőségben együtt nem látható el, akkor az nemcsak az OBT tagsággal kapcsolatos tevékenységet, hanem az ítélkezési tevékenységet is befolyásolja. A bíró könnyen olyan helyzetbe kerülhet, hogy választania kell, hogy a bírák választott képviselőjeként a belé vetett bizalmat szolgálja meg OBT tagként, vagy az általa eldöntendő ügyekben biztosítja a magas színvonalú, befolyástól mentes, a jogszabályok alapján történő és belső meggyőződése szerinti ítélkező tevékenységet. Ha mindkét feladatát el kívánja látni, akkor a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntése alapján mindkét érintett tevékenység hátrányt szenvedhet. Ez pedig a független ítélkezésbe való olyan beavatkozás, amely végső soron az érintett bírák igazságszolgáltatásban betöltött funkciója ellátásának rovására mehet.

3.6. A támadott norma megsemmisítésére irányuló indítványozásának indokolása

A bírói függetlenség sérelmét nem a szabály alapján hozott valamely konkrét intézkedés (tudniillik a munkáltatói jogkör gyakorlójának az OBT tag tárgyalási kötelezettségét megállapító egyedi döntése), hanem az OBH elnöke által megalkotott szabályozás adta lehetőség okozza. Ha a felügyelt OBH elnök, illetve a tőle igazgatási értelemben függő bírósági vezető, mint munkáltatói jogkör gyakorlója adott esetben úgy állapítja meg a tárgyalási kötelezettséget, hogy az nem veszélyezteti az OBT tagsággal együtt járó feladatok és az ítélkező tevékenység ellátását, semmi sem garantálja, hogy később, akár másnap, vagy olyankor, amikor az OBT felügyeleti feladatai ellátása során konfliktus alakul ki az OBT és a felügyelt igazgatási szerv között, a munkáltatói jogkör gyakorlója nem állapítja meg másképp, az OBT tagsággal járó feladatok ellátását, illetve az ítélkezési tevékenységet veszélyeztető módon a tárgyalási kötelezettséget. A függetlenség sérelmét a beavatkozásra lehetőséget adó szabályozás közvetlenül okozza. Ebből következően pedig a függetlenség sérelmének orvoslása csak a sérelem forrását jelentő szabály (és nem valamely egyedi intézkedés) megsemmisítésével történhet meg.

3.7. Kiegészítő megjegyzés

Mindezekben túlmenően arra is fel kívánjuk hívni az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy álláspontunk szerint a bírói munka alóli mentesítés mértéke megállapításának az OBH elnökétől független eljárását nem az OBH elnöke utasításában, hanem törvényben, sőt, sarkalatos törvényben kellene szabályozni, hiszen ez az OBT tagok bírói függetlenségének egyik alapvető garanciája. Az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése szerint pedig a bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatási felügyeletének, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg. A Bszi.-nek az OBT tagok bírói munka alól a szükséges mértékben való mentesítéséről szóló 112. § (3) bekezdése tehát hiányos. Amíg azonban nincs ilyen sarkalatos törvényi szabály, addig is érvényesülnie kell annak, hogy a mentesítés tekintetében az OBH elnöke, illetve kinevezettjei ne legyenek kompetensek. Ezért – bár ezt az Abtv. alapján nem indítványozhatjuk – jelezzük, hogy a támadott szabály megsemmisítése mellett mulasztás vagy alkotmányos követelmény megállapítása is indokolt lehet, amely jogkövetkezményeket az Alkotmánybíróság hivatalból alkalmazhat.

4. Egyéb nyilatkozatok

Az Abtv. 52. § (5) bekezdésére és 57. § (1a) bekezdésére, valamint az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) Tü. határozat 36. § (2) bekezdésére tekintettel nyilatkozunk, hogy jelen alkotmányjogi panaszunkkal összefüggésben nevünk

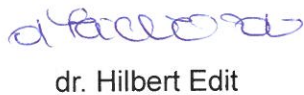
nyilvánosságra hozatalához hozzájárulunk. A lakóhelyünk közzétételéhez nem járulunk hozzá, kérjük annak kitakarását az indítvány közzétett változatában.

Kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a hat indítványozó közül a kapcsolattartásra kijelölt dr. Vasvári Csabával tartsa a kapcsolatot.

Budapest, 2018. október 24.


dr. Fatalin Judit


dr. Matusik Tamás


dr. Hilbert Edit


dr. Vadász Viktor


dr. Léhmán Zoltán


dr. Vasvári Csaba

Melléklet: az indítványozók érintettségét igazoló hat okirat.