

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: <i>IV/1611-8/2018</i>	
Érkezett: 2019 MÁRC 11. <i>Szeuclayseu</i>	
Példány: <i>1</i>	Kezelőiroda:
Melléklet: <i>0 db</i>	<i>lu</i>



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

2018.OBH.XXII.B.2.1/8.

**Alkotmánybíróság
Budapest,
Donáti utca 35-45.
1015**

**Tárgy: IV/1611-4/2018. számú
alkotmánybírósági ügy**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A 2019. január 17- én kelt végzésben felkérést kaptam arra, hogy a tárgybani alkotmányjogi panasszal támadott normatív utasítás kiadójaként fejtsem ki a véleményemet a mellékelten megküldött alkotmányjogi panasszal kapcsolatban. A felkérésnek az alábbiakban köszönettel eleget teszek.

I.

A VÉLEMÉNYADÁS ALAPJA

Az alkotmánybírósági végzés tartalma

(1) „Az Országos Bírói Tanács (a továbbiakban: OBT) hat tagja az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdésére alapozott alkotmányjogi panasz eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróság előtt. A panaszosok kérték, hogy a testület állapítsa meg a bíróságok igazgatásáról rendelkező szabályzatról szóló 6/2015. (XI.30.) OBH utasítás 103. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt. Az indítványozók által sérelmezett rendelkezést az egyes OBH utasítások módosításáról szóló 6/2018. (VI.29.) OBH utasítás 4.§ (2) bekezdése 2018. június 30-ai hatállyal iktatta be az alkotmányjogi panasszal támadott normába. A módosítás lényege szerint az Országos Bírói

Tanács tagjai tárgyalási kötelezettségének mértékét – figyelemmel a tagságból eredő feladatokkal kapcsolatos mentesítésre – a munkáltatói jog gyakorlója állapítja meg, amely a panaszosok értelmezésében az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében biztosított bírói függetlenség sérelmére vezet.”

(2) A végzés felkérése arra vonatkozik, hogy az Országos Bíróági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnökeként fejtsen ki a véleményemet:

- „a mellékelt indítványban elfoglalt jogi álláspontomról;
- a közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányosságát illetően, valamint;
- a közjogi szervezetszabályozó eszköz megalkotásának alapjául szolgáló jogszabályi törvényi környezet alkotmányosságáról”

A panaszosok által alaptörvény-ellenesnek tekintett normaszövegek

(3) A panaszosok egy OBH elnöke által hozott normatív utasítás alaptörvény-ellenességét állítják, és e mellett egy sarkalatos törvényi rendelkezés tekintetében alkotmányos hiányosságot jeleznek.

(4) Az alkotmányjogi panasz előterjesztői a bíróságok igazgatásáról rendelkező 6/2015. (XI.30.) OBH elnöki utasítás (a továbbiakban: Igazgatási Szabályzat) 103.§ (1) bekezdés rendelkezése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozzák. Ennek a rendelkezésnek az alkotmányossági vizsgálata képezi az alkotmánybírói panasz eljárás tárgyát.

- Az Országos Bíróági Hivatal elnökének az egyes OBH utasítások módosításáról szóló 6/2018. (VI.29.) OBH elnöki utasítás 4.§ (2) bekezdésével megállapított, 2018. július 1-jei hatállyal **a bíróságok igazgatásáról rendelkező szabályzatról szóló 6/2015. (XI.30.) OBH elnöki utasítás 103.§ (1) bekezdés helyébe lépő rendelkezése: „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.”**

(5) Az alkotmányjogi panasz előterjesztői „jelzésként” hivatkoznak a panaszbeadványuk indokolása körében a Bszi. 112.§ (3) bekezdés törvényi rendelkezésének alkotmányos hiányosságára és felhívják az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy „a támadott szabály megsemmisítése mellett mulasztás vagy alkotmányos követelmény megállapítása is indokolt lehet.” (Panaszbeadvány 3.7. „Kiegészítő megjegyzés”)

- **A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) 112.§ (3) bekezdése: „Az OBT tagját a tagságából eredő feladatai ellátásához szükséges mértékben mentesíteni kell a bírói munka alól.”**

Úgy vélem, hogy a T. Alkotmánybíróság végzésében ez a törvényi rendelkezés az alkotmánybírói panasszal támadott norma alapjául szolgáló „jogszabályi törvényi környezet” melynek alkotmányosságára vonatkozó véleményem kifejtésére is felkérést kaptam.

A panaszosok indítványa alapjául szolgáló tényállás és hivatkozások

(6) Az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdésének 2018. június 30-ig hatályos szövege: *„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 eloszlását. Amennyiben az OBT tag bírósági vezető, rá a jelen szabályzat 102.§-át és a jelen rendelkezést együttesen kell alkalmazni.”*

(7) A panaszosok az alkotmányjogi sérelmüket úgy fogalmazzák meg, hogy *„a szabály hatálybalépése előtt az éves tárgyalási napok megállapítása az OBT tagjának kompetenciájába tartozott, amelyet értelemszerűen közölni kellett az ügyelosztási rend megállapítására jogosult vezetőjével. 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.”* (Panaszbeadvány 2. oldal ut. bek.) Értelmezésükben a munkáltatói jogkör gyakorlójának átadott jog alaptörvény-ellenességet eredményezett, mert az sérti az OBT tag bírók Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése által biztosított bírói függetlenségét és OBT tagként *„veszélybe került a független közjogi státuszuk”*.

(8) *„Kiegészítő megjegyzés”* cím alatt a panaszosok - a bírói függetlenséget sértő **alaptörvény-ellenesség** állítása mellett - arra hivatkoznak, hogy **a Bszi. 112.§ (3) bekezdése hiányos**, ezért *„a támadott szabály megsemmisítése mellett mulasztás, vagy alkotmányos követelmény megállapítása is indokolt lehet, amely jogkövetkezményeket az Alkotmánybíróság hivatalból alkalmazhat”*.

A részletes véleményadásom alapját képező hivatkozásaim előrebecsátása a panasz befogadhatóságáról, az indítvány vizsgálhatóságáról és az érdemi kérdésekről

(9) A panasz befogadhatósága és az indítvány vizsgálhatósága:

- a) Hiányoznak az alkotmányjogi panasz befogadásának az Abtv-ben megállapított és az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított feltételei.
- b) A panaszosok az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdés szabályának alaptörvény-ellenességét mind a módosítás előtti, mind a módosítás utáni rendelkezések tekintetében **nem létező, fiktív normaszövegekre alapítják**.
- c) A panaszosok nyilvánvalóan törvényellenes és alaptalan hivatkozással, sőt maguk által is cáfolt előadással állítják, hogy a támadott norma módosítás előtti rendelkezése jogot adott az OBT tag bírák számára arra, hogy maguk rendelkezzenek az éves tárgyalási napjaikról. Ebből következően a panaszosok nyilvánvalóan alaptalan normaértelmezés útján vezetnek le azt az okszerűtlen következtetésüket is, hogy az előbbi jogot az OBH elnöki

utasítás e bíraktól elvonta és „átadta a munkáltatói jogkör gyakorlójának.”, (vagyis átadta az arra jogosultnak)

- d) A véleményadásom II. részében részletesen bemutatam az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdése módosítás előtti, illetve a módosítással érintett – de egymással összefüggő – szabályok normaértelmezését és azt is, hogy azokat a panaszosok a panaszbeadványukban tett állításukkal ellentétben maguk is megfelelően értelmezik, az alaptalan állítás az indítvány előterjesztheségét szolgálja.
- e) **Annak vizsgálata, hogy alaptörvény-ellenes-e az igazgatási szabályzatról szóló OBH utasítás 103.§ (1) bekezdése, nem végezhető el a Bjt. és Bszi. sarkalatos rendelkezései alkotmányossági vizsgálatának közbeiktatása nélkül.** (Ebben az alapkérdésben az Alkotmánybíróság már állást foglalt.) Ez a megállapítás objektív jellegű, független a panaszosok rejtett szándékától.
- f) **Az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdésének vizsgálatához szükséges jogszabályok közbeiktatása közvetlenül a Bszi. 112.§ (3) bekezdése és annak jogszabályi környezeteként, azoknak a törvényi rendelkezéseknek (Bszi; Bjt; Mt.) alkotmányossági vizsgálatát jelentené, amelyek a bírák feletti munkáltatói jog tartalmáról és a munkáltatói jogkörgyakorló személyéről rendelkeznek.** (Mivel ezekről nem a Bszi. 112.§ (3) bekezdése rendelkezik.)
- g) Az Abtv. 55.§ (3) bekezdése értelmében „**az indítvány nyilvánvalóan alaptalan**”, és sérti a jogállamiság alapvető alkotmányos követelményét.
- h) A támadott norma a Bszi. 112.§ (3) bekezdésén alapul, melyet a panaszosok – helyesen – a Bjt. egyéb rendelkezéseivel összhangban olyan normatartalommal értelmezik, hogy a **munkáltatói jogkör gyakorlójának** az OBT tagját a tagságából eredő feladatai ellátásához szükséges mértékben mentesíteni kell a bírói munka alól.
- i) A panaszosok az előbbi normatartalom alapján a támadott norma 103.§ (1) bekezdésén keresztül állítják a Bszi. 112.§ (3) bekezdés bírói függetlenségét sértő alaptörvény-ellenességét, melynek az Abtv. szerinti jogkövetkezményét (az alaptörvény-ellenes rendelkezés megsemmisítése) összekombinálják a jogalkotói mulasztáshoz tartozó alkotmányjogi jogkövetkezménnyel (mulasztás vagy alkotmányos követelmény megállapítása), mely utóbbit a panaszbeadványukkal elérni kívánnak.
- j) A panaszosok rendeltetésellenesen, egy megfordított alkotmányjogi helyzetet állítottak elő, mivel csak a Bszi. 112.§ (3) bekezdése alaptörvény-ellenessége megállapítását követően és csak abból következhetne a

közvetlenül támadott Igazgatási Szabályzat 102.§ (1) bekezdés alaptörvény-ellenessége.

- k) A panaszosok törvénymegkerülő indítványával támadott szabály alapjául szolgáló Bszi. 112.§ (3) bekezdése és további, a munkáltatói jogkör gyakorlására vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát az Abtv. rendelkezéseibe ütközőnek és a jogállamiság céljával ellentétesnek tartom.**

(10) Álláspontom lényege az érdemi kérdésekről:

- a)** A panaszosok közvetlenül az Igazgatási Szabályzat azon rendelkezését támadják, amely az ügyelosztási rend kialakításának tárgyalásánál – az OBT tag bírák érdekében – a bírósági elnök számára előírja, hogy a Bszi. 112.§ (3) bekezdésében meghatározott mentesítésre legyen figyelemmel.
- b)** Az alkotmányjogi panaszban támadott norma módosítás előtti és a hatályos norma szövegének tartalma mindenben megfelel a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) jogalkotásra vonatkozó követelményének. Megfelel az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek és illeszkedik a jogrendszer, közvetlenül a Bszi. és a Bjt. rendelkezéseinek egységébe.
- c)** **Az Igazgatási Szabályzat támadott rendelkezésével szemben, abban az esetben merülhet fel alaptörvény-ellenesség, ha a norma ellentétes a Bszi. vagy a Bjt. valamely rendelkezésével és e jogszabály-ellenesség egyúttal Alaptörvényben biztosított jogot is sért** (pl munkáltatói jogok korlátozásán keresztül bírói függetlenséget).
- d)** A bírói függetlenség alkotmányos sérelmére vezetne, ha az OBT tag bíró (vagy bármelyik bíró) szükséges mértékű tárgyalási kötelezettsége alóli mentesítéséről nem a munkáltatói jogkör gyakorlója rendelkezhetne egyedi (és jogorvoslattal támadható) munkáltatói intézkedéssel, hanem az OBT tagságára tekintettel maga a munkavállaló bíró döntene, és azt csak közölné a munkáltatói jogkör gyakorlójával, akinek ezáltal nem a munkáltatói joga érvényesülne, hanem „munkáltatói tudomásulvételi kötelezettsége” keletkezne.
- e)** Egy ilyen munkáltatói és igazgatási jogokat korlátozó esetleges szabályozás korlátozná az OBH elnöke által a bírósági szervezet számára meghatározott hosszú távú, stratégiai célkitűzésének megvalósítását is: *„A bíróságok az alkotmányos kötelezettségüket teljesítsék, a független bírák magas színvonalon és időszerűen ítéelkezzenek; az emberi erőforrások optimális elosztása és hasznosítása.”*

- f) Az OBT tagok által már maguknak vindikált jog, számukra sarkalatos törvényi rendelkezéssel történő biztosítása – mely még számos Bszi. és Bjt. rendelkezést is érint – sértené a bírói függetlenséget, ezen belül a bíróság szervezeti függetlenségét, korlátozná a munkáltatói jogokat és a bíróság elnökének az arányos munkateher kialakítására vonatkozó jogát és kötelezettségét, mely a szervezeti és a bírói függetlenséggel is összefügg, de céltalanná tenné a bírák jogorvoslati jogára vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezést is, mely a bírói függetlenség egyik legfontosabb biztosítója.
- g) Mindezekkel és még számos alkotmányossági szempontokkal állnak szemben az indítványozók által, az OBT tagok testületi függetlenségének körülbástyázását célzó hivatkozásai, melyeket a V. részben szükségesnek tartok elhatárolni a bírói ítélezési tevékenység függetlenségétől.

II.

Az ALKOTMÁNYJOGI PANSZ BEFOGADHATÓSÁGÁVAL ÉS NYILVÁNVALÓ ALAPTALANSÁGÁVAL KAPCSOLATOS RÉSZLETES JOGI VÉLEMÉNY

Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának jogszabályi feltételei

(11) Az indítványozók az OBH elnöke által – a Jat. 23.§ (4) bekezdés d) pontjának felhatalmazása alapján, normatív utasításként – kiadott Igazgatási Szabályzattal szemben fordultak az Alkotmánybírósághoz, melyre törvényi lehetőséget a bírák számára a Bszi. 77/A §-a biztosítja, feltéve, hogy fennállnak az Alkotmánybíróságról szóló törvény alapján az alkotmányjogi panasz benyújtására meghatározott törvényi feltételek.

A Jat.23.§ (4) bekezdése szerint meghozott normatív utasítás közjogi szervezetszabályozó eszköz, melyre a (4) bekezdés értelmében megfelelően alkalmazni kell a jogszabályokra vonatkozó rendelkezéseket.

(12) Az Alkotmánybíróság eljárása az OBH elnökének szabályzatával szemben is csak, kivételesen kezdeményezhető az Abtv. 26.§ (2) bekezdése alapján az Alaptörvény 24.cikk (2) bekezdés c) pontjára tekintettel. Ennek feltétele, hogy az állított alaptörvény-ellenes jogszabály (jogi norma) valamely rendelkezésének alkalmazása, vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségét az indítványozó már kimerítette.

(13) Az Alkotmánybíróság több, legutóbb a 33/2017. (XII.6.) AB határozatában hivatkozott arra: „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a tényleges jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvoslása. [...] A panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a

panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek. {33/2012.(VII.17.) AB határozat; Indokolás [61]-[62], [[66]]} {33/67/2012. (XII.15) AB végzés; Indokolás [13], [15]}. ...Tehát „{A kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az [...] érintettség vizsgálatának, hiszen az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint „az érintettségnek ... személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie. } {Lásd: 3110/2013. (VI.4.) AB határozat; Indokolás [27.]}”.

Az indítványozók érintettségének hiánya a támadott norma hatályosulása szempontjából

(14) Az Alkotmánybíróság 33/2017. (XII.6.) AB határozatának egyértelmű állásfoglalása szerint: *„Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) {3170/2015. (VII.24) AB végzés; Indokolás [11.]}. Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is. [35.]”*

Az Alkotmánybíróság az előbbi határozatában – melyet az ott indítványozó bíró az OBH elnöke által kiadott Integritási Szabályzattal szemben nyújtotta be – arra tekintettel állapította meg az indítványozó közvetlen és aktuális érintettségét, hogy *„az indítványozó által állított jogsérelemet maguk a támadott előírások okozzák: A vizsgált közjogi szervezetszabályozó eszköznek az integritássértő magatartásokat meghatározó előírásai minden más állami aktus közbejötté nélkül közvetlenül érvényesülnek [37.]”* ... *„Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság vizsgálata körében azt sem látta továbbá a szabályozásból egyértelműen következőnek, hogy az integritássértés esetén biztosított-e az esetleges munkáltatói intézkedéssel szemben a jogorvoslat. [41.]”*

(15) Az OBH elnöke által kiadott Igazgatási Szabályzat támadott rendelkezésével szemben benyújtott alkotmányjogi panasz tekintetében merőben eltérő a helyzet az Integritási Szabályzattal szembeni alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló helyzethez képest. A munkáltatónak végre kell hajtania az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdése előírását ahhoz, hogy az közvetlenül hatályosuljon a bíróval szemben, de a közvetlen hatályosulás munkáltatói mulasztással is megvalósulhat. Az Igazgatási Szabályzat támadott rendelkezésének közvetlen hatályosulása úgy valósulhat meg, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója valamilyen tartalommal munkáltatói intézkedést hoz az OBT tag bíró tárgyalási kötelezettségéről, illetőleg kedvezményéről, vagy éppen általa hatályosul a szabály, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója a munkavállaló bíró kérelmére megtagad, vagy elmulaszt intézkedést hozni, illetve azt nem a bíró kérelmének megfelelően teljesíti, és az intézkedést a bíró nem fogadja el. Bármelyik esetről legyen is szó, a munkáltató intézkedése, vagy az intézkedés elmulasztása miatt jogorvoslatnak van helye a Bjt. 145.§-a és 146 § (1) és (2) bekezdései szerint. A bíró az állandó munkajogi joggyakorlat értelmében a szolgálati viszonyából eredő bármilyen igénye érvényesítése érdekében, illetve bármilyen munkáltatói intézkedéssel,

mulasztással, magatartással szemben szolgálati jogvitát kezdeményezhet. Ez a bírói függetlenség egyik legfontosabb törvényi biztosítéka.

Az indítványozók személyes és közvetlen érintettségének hiánya

(16) Az indítványozók egy jövőben lehetséges, elképzelt, hipotetikus jogsérelem bekövetkezését, a munkáltató majdani jogsértő intézkedését feltételezve állítják a személyes, közvetlen érintettségüket, hivatkozva arra is, hogy eddig jogsérelemre okot adó munkáltatói intézkedés egyik indítványozó esetében sem történt (Indítvány 3.6. pont 11. oldal).

Valóban igaz az indítványozók hivatkozása, miszerint őket konkrét esetben sem korábban, sem az utasítás hatályba lépése óta nem érte jogsérelem, de ezzel éppen azt támasztják alá, hogy hiányzik az Abtv. 26.§-a szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi feltétel, nevezetesen hiányzik a személyüket érintő közvetlenül bekövetkező jogsérelem. Miután az indítványozók egyikét sem érte közvetlenül jogsérelem, értelemszerűen nem éltek a Bjt. 145.§-ában biztosított jogorvoslati jogukkal, illetve nem kezdeményeztek a jogsérelem orvoslására vonatkozó jogorvoslati eljárást, de ettől még létezik a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.

Összegző álláspontom

(17) Az indítványozók által az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdésével szemben a kivételes alkotmányjogi panasszal kezdeményezett alkotmánybíróági eljárás Abtv. 26.§ (2) bekezdésében meghatározott egyik törvényi feltétel sem valósult meg, mert

- a) hiányzik az indítványozók személyes és közvetlen érintettsége, velük szemben a támadott norma nem hatályosult és
- b) van a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, melynek lehetőségét az indítványozók azért nem merítették ki, mert jogsérelem sem érte őket.

Az alkotmányjogi panasz alkotmányjogi jelentőségének hiánya

(18) Az Alkotmánybíróóság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

Véleményem szerint az alkotmányjogi panasz tényleges tartalma alapján nincs szó valódi, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésről. Az indítványozók által támadott normaszövegnek – mely csak azt tartalmazza, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójának milyen jogi rendelkezések (Bszi., Igazgatási Szabályzat) alapulvételével kell meghatároznia az OBT tag bíró tárgyalási kötelezettségét – semmilyen alkotmányos vetülete nincs. A Szabályzat támadott rendelkezése függelmi viszonyt nem hoz létre, a Bszi. 112. § (3) bekezdésére hívja fel a figyelmet. Az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1)

bekezdése csak pozitív értelemben, az OBT tag Bszi-ben rögzített jogára való utalással érinti a bírói függetlenség kérdését.

Az indítvány nyilvánvaló alaptalansága

(19) Az Abtv. 55.§ (3) bekezdése meghatározza azokat a tartalmi és formai okokat, melyek hiányában az indítvány érdemi vizsgálatára nem kerül sor: „A (3) bekezdésben meghatározott eseten kívül az indítvány nem kerül érdemi elbírálásra, ha **[c)] az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.**”

A panaszosok indítványának nyilvánvaló alaptalansága egyrészt abban nyilvánul meg, hogy nem létező normaszöveg alapján tulajdonítanak az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességet: Állításuk szerint „*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.*” (Panaszbeadvány 2. oldal ut. bek.) Mindenki számára nyilvánvaló, hogy a támadott normaszövegnek ilyen rendelkezése nincs és az is nyilvánvaló, hogy magáról a munkáltatói jogkörrel és annak jogosítványairól nem az Igazgatási Szabályzat, hanem a Bjt., tehát sarkalatos törvény, valamint annak a 222.§ (1) bekezdésének megengedő szabályára figyelemmel a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) tartalmaznak rendelkezéseket.

(20) A panaszosok, mivel erre törvényi lehetőségük nincs, az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdésén keresztül támadják a Bszi. 112.§ (3) bekezdésének törvényi rendelkezését, és azzal együtt azokat a munkáltatói jogokra vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezéseket is, amelyekkel maguk is együtt értelmezik a törvényszöveget. Amennyiben a panaszosok nem úgy értelmeznék a törvényi rendelkezést, hogy a munkáltatónak az OBT tagok számára biztosítania kell a szükséges mértékű tárgyalási kedvezményt, elegendő lett volna arra hivatkozni, hogy az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdése alaptörvény-ellenes, mert az nem egyeztethető össze a Bszi. 112.§ (3) bekezdés sarkalatos rendelkezésével. Meg kell jegyezni, hogy ez esetben valóban alaptörvény-ellenes lenne a támadott szabály, de erről nyilvánvalóan nincs szó.

(21) Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.” Véleményem szerint az Alaptörvény „Alapvetés B) cikk (1) **„Magyarország független, demokratikus jogállam”** alapvető alkotmányos követelménye sérülhetne, ha olyan esetben, amikor az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló törvény nem biztosítja jogszabály, vagyis a Bszi. 112.§ (3) bekezdése ellen közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét, a rendelkezések megkerülésével mégis lehetőség nyílhatna erre.

(22) Az Alkotmánybíróság a 17/2013. (VI.26.) AB határozatban - más jellegű indítvánnyal kapcsolatban - kifejtette, hogy az indítványban/panaszban feltett kérdésnek „konkrét alkotmányjogi problémával kell összefüggésben állnia és az értelmezésnek közvetlenül levezethetőnek kell lennie az Alaptörvényből, nem minden alkotmányjogi probléma tekinthető absztrakt alkotmányértelmezési eljárásban elbírálható alkotmányjogi kérdésnek. E hatáskör

keretében az alkotmányjogi problémák széles köréből csak azok a világosan megfogalmazható, konkrét kérdések alkalmasak az elbírálásra, amelyek tisztán az Alaptörvény értelmezésével, jogszabály közbejötté nélkül, kizárólag alkotmányjogi érvekkel megválaszolhatók. Más típusú alkotmányjogi problémák az Alkotmánybíróság egyéb hatáskörein belül oldhatók csak meg.”

Az Alkotmánybíróság tehát nem arra tekintettel ítéli meg azt, hogy egy adott alkotmányjogi probléma kapcsán elvégezheti-e az Alaptörvény absztrakt értelmezését, hogy az indítványozó tételesen hivatkozik-e valamely jogszabályi rendelkezésre, hanem annak alapján, hogy **az adott kérdés ténylegesen megválaszolható-e más jogszabályi rendelkezés vizsgálatának közbejötté nélkül.** Álláspontom szerint egyértelmű, hogy az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdés szabályának alkotmányjogi vizsgálata nem végezhető el a Bszi. – indítvánnyal nem támadott – 112.§ (3) bekezdése és annak a munkáltatói jogokat érintő törvényi rendelkezései alkotmányossági vizsgálata közbejötté nélkül.

(23) A kifejtettek alapján álláspontom szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának és az indítvány érdemi vizsgálatának három akadálya van: hiányzik a panaszosok érintettsége, az indítványuk nyilvánvalóan alaptalan (szubjektív oldal), valamint az indítvány vizsgálhatóságának akadályát képezi, hogy az csak sarkalatos törvényi rendelkezések közbejöttével lenne vizsgálható (objektív oldal).

III.

A PANASZOS INDÍTVÁNY ELŐADÁSÁVAL KAPCSOLATOS JOGI ÁLLÁSPONTOM RÉSZLETES KIFEJTÉSE

Az alkotmányjogi panaszbeadvány tényállásával kapcsolatos álláspontom

(24) Az indítványozók az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdés hatályos rendelkezésének megsemmisítését kérő panaszbeadványukat – annak tartalma szerint – arra a nyilvánvalóan nem valós, de általuk tényként feltüntetett állításra alapítják, hogy az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdésének a módosítást megelőző szabálya biztosította az OBT tag bírák számára, hogy a munkáltatói jogkört gyakorló bírósági elnök (törvényszék elnöke, ítélőtábla elnöke) munkáltatói intézkedéstől függetlenül maguk döntsenek és rendelkezzenek a tárgyalási napjaik számáról és az általuk meghatározott tárgyalási napok arányos elosztásától történő eltérés lehetőségéről, valamint annak módjáról.

(25) A panaszosok állításával szemben az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdés módosítás előtti szövege nem szól arról, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója helyett az OBT tag bírák maguk rendelkezhetnek a tárgyalási kötelezettségükről és a módosítást követő szöveg sem tartalmazza, hogy az utasítás a munkáltatói jogkörhöz telepítette a

munkáltatói jogot (mivel az eleve a munkáltatói jogkör része és a munkáltatói jogkör gyakorlójának joga).

A panaszosok a beadványuk további előadásában - ellentmondva az addigi előadásuknak - már nem teszik kétségesé, hogy a módosítást megelőzően is a munkáltatói jogok körébe tartozott a tárgyalási kötelezettségük meghatározása és arra sem hivatkoznak, hogy az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdése ellentétes lenne a Bszi. bármelyik sarkalatos rendelkezésével. Az OBT tag bíró tárgyalási kötelezettségének meghatározására vonatkozó rendelkezési jogot azonban a maguk számára kívánják biztosítani, mert álláspontjuk szerint így érhető el, hogy az „OBT, mint bírói öngazgatás, így a bírói függetlenség letéteményese” legyen.

Az OBT tag bírakat érintő rendelkezések az Igazgatási Szabályzat 2018. június 30-ig hatályos 103.§ (1) bekezdésében

(26) Az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdésének a módosítást megelőző normaszövege: ***„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) Az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdés módosításának megfelelő (elsősorban munkajogi jellegű) értelmezéséhez előzetesen a következő jogi tényeket tartom szükségesnek kiemelni:

- a) A munkáltatói jogkört gyakorló bírósági elnök csak az ítéletáblára és a törvényszékre beosztott bírónál azonos az ügyelosztási rendet meghatározó bíróság elnökével, míg a járásbírósági, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságra beosztott bírónál (OBT 8 tagja) a két bírósági elnök személye különbözik egymástól.
- b) Az ügyelosztási rendet megállapító (ügyelosztási tervet készítő) igazgatási vezető sem feltétlenül azonos az ügyelosztási rend meghatározására jogosult bíróság elnökével, ha a tervet kollégiumvezető készíti.
- c) Az OBT tag bíró tárgyalási kedvezményét (tárgyalási kötelezettségét) nem az ügyelosztási rend készítője határozza meg, hanem azt már ezt megelőzően a munkáltatói jogkör gyakorlója megállapítja, külön munkáltatói intézkedéssel. **Az ügyelosztási rendben nem jelenik meg az OBT tag bíró tárgyalási kötelezettsége, illetve tárgyalási kedvezménye,** az OBT tag bíró a már megállapított tárgyalási kötelezettsége bejelentésének (közlésének) egyedül feladat-szakmai szempontból van jelentősége.

(28) Az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdés rendelkezésének mind a módosítás előtti, mind a módosítást követő normaszövege a Bszi. vonatkozó rendelkezésein

alapuló „5. Munkarend.5.1. A bíró és a bírósági vezető, tárgyalási, ügyintézési kötelezettsége” címhez tartozó – az alkotmányjogi panasszal nem támadott és módosítással sem érintett – 102.§-ával, valamint a „6. Ügyelosztási rend.” részletes szabályait tartalmazó 114.§ rendelkezéseivel összhangban és egységben értelmezendő.

(29) Az Igazgatási Szabályzat a 102.§ (1) bekezdésétől a 103. § (5) bekezdéséig terjedően felsorolja mindazokat az ítélkezési tevékenységet meghaladó feladatokat, melyekre tekintettel az ilyen feladatot ellátó bíró tárgyalási kedvezményre jogosult. Tárgyalási kedvezményre jogosult bíró: a bírósági vezető; a bíróság érdekében végzett igazgatási, illetve központi igazgatási feladatokat ellátó bíró; az OBT tagi feladatokat végző bíró; a szolgálati bírósági; a végrehajtói, ill. fegyelmi bírósági; közjegyzői fegyelmi bírósági tagi feladatokat ellátó bíró; a bírói vizsgálatot végző tanácselnök vagy bíró; instruktork bíró; európai jogi szaktanácsadási feladatokat ellátó bíró.

(29) Az Igazgatási Szabályzat 102.§ (1) bekezdése alaphelyzetnek tekintendő, általános rendelkezése szerint: **„Az elsőfokú ügyeket tárgyaló bírák az ügyelosztási rend által meghatározott ügycsoportban, heti rendszerességgel két napon ítélik meg. A tárgyalási napok arányos elosztásától a munkáltatói jogkört gyakorló bírósági elnök engedélyével lehet eltérni.”**

Az Igazgatási Szabályzat az előbbiekben felsorolt feladatokat végző bírák tekintetében az általános szabályhoz képest rendelkezik külön-külön az adott feladatellátáshoz kapcsolódó tárgyalási kedvezményről.

(30) Az Igazgatási Szabályzat „6. Ügyelosztási rend” cím alatt részletes szabályozást ad a Bszi. 9-11.§-ainak az ügyelosztási rendre vonatkozó garanciális jellegű szabályai igazgatási úton történő megvalósulása és érvényre juttatása érdekében követendő eljárásról.

Az ügyelosztási rend meghatározása során az OBT tag bírák bírói munkavégzését is érintő rendelkezések:

114.§ (1) „A Bszi. 9.§ (1) bekezdése alapján a **bíróság elnöke** minden év december 10. napjáig a következő tárgyvire vonatkozóan **ügyelosztási rendet készít.**”

(2) „Az ügyelosztási rend kialakítása érdekében a **kollégiumvezetők**, a törvényszék illetékességi területéhez tartozó **járásbírói, közigazgatási és munkaügyi bírósági elnökök november 15. napjáig ügyelosztási tervet készítenek**, melyet az ügyelosztási rend meghatározása érdekében az érintett ítélőtábla vagy törvényszék elnökének megküldenek.”

(3) „A törvényszék és az ítélőtábla elnöke a részére megküldött ügyelosztási terveket – az illetékességi területéhez tartozó járásbírói, közigazgatási és munkaügyi bíróság ügyelosztási tervével együtt – véleményezésre a bírói tanácsnak és az ügyszak szerint érintett kollégiumnak ésszerű időn belül megküldi.”

(5) „A járásbírói, a közigazgatási és munkaügyi bíróság elnöke által a (2) bekezdés szerint elkészített és a törvényszék elnöke által jóváhagyott ügyelosztási terv a járásbírói

és a közigazgatási és munkaügyi bíróság következő tárgyévire vonatkozó ügyelosztási rendje.”

(31) A bíróságok munkarendjéről és ezen belül a bírák tárgyalási kötelezettségéről és az ügyelosztási rendről a jogi személy munkáltató bíróságok szervezeti és működési szabályzata (a továbbiakban: SZMSZ) rendelkezik, az illetékességi területükhöz tartozó járásbíróságokra, valamint közigazgatási és munkaügyi bíróságra is szabályozást adva.

Az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdés módosítás előtti rendelkezésének értelmezése

(32) A panaszosok nyilvánvaló alaptalansággal úgy állítják be a támadott norma módosítást megelőző 103. § (1) bekezdése első fordulataként a „*közlő az ügyelosztási rend megállapítására jogosult bírósági vezetővel*” szövegrészt, mintha ez a „közlés” az OBT tag tárgyalási napjainak meghatározására és a tárgyalási napok arányos elosztásától eltérő, engedély nélküli, saját maguk által megállapított és munkáltatói jóváhagyást, ill. intézkedést nem igénylő bejelentés lett volna.

A panaszosok a beadványuk további részében azonban – ellentmondásosan – utalnak arra, hogy a gyakorlatban már a módosítás előtt is a munkáltatói jogkör gyakorlója hozott döntést az OBT tag bírák bírói munka alóli mentesítése tárgyában a munkáltató és a bíró egyetértésével és eddig nem történt a munkáltató részéről az OBT tagi munkájukat ellehetetlenítő döntés (Panaszbeadvány 4. old. utolsó bek.)

(33) Felhívom a T. Alkotmánybíróság figyelmét, hogy **tényszerűen nem létező normaszöveg alapján állítják a panaszosok, hogy a módosítást megelőzően az OBT tagok kompetenciájába tartozott a tárgyalási napok meghatározása.** Ilyen rendelkezést az Igazgatási Szabályzat sehol nem tartalmaz, az nem következik a Szabályzat egyéb rendelkezéseiből sem és annak törvényi alapja sincs, de ez a gyakorlatban sem volt így.

(34) **Ugyancsak tényyszerűen nem létező normaszövegen alapul a panaszosoknak az az állítása is, hogy a módosítás szerint az OBH elnöke átadta a munkáltatói jogkör gyakorlójának az OBT tag bírák éves tárgyalási kötelezettsége meghatározásának jogát.** Ilyen rendelkezése szintén nincs az alkotmányjogi panasszal támadott normának, de az teljességgel értelmetlen állítás is, amelynek egyetlen célját az indítvány előterjeszthetőségében látom. Az OBH utasítás kiadója, a Bszi. sarkalatos rendelkezései alapján evidenciaként tekintve, hogy minden esetben a munkáltatói jogkör gyakorlója (és nem az ügyelosztási rend meghatározója) rendelkezik a bíró tárgyalási kötelezettségéről, közvetlenül a munkáltató bíróság (ítélőtábla, törvényszék) elnöke számára szabályozza, hogy az Igazgatási Szabályzat 102.§ rendelkezései szerint

kell meghatározni az OBT tag bíró tárgyalási kötelezettségét is, de az OBT tagi elfoglaltságára tekintettel a Bszi. 112.§ (3) bekezdés rendelkezését is figyelembe kell vennie.

(35) A panaszosok alkotmányjogi panaszbeadványának állítása a józan észnek is ellentmondó olyan képtelen következtetéshez vezetne, hogy az OBH elnöke 2018. június 30-ig normatív utasítással korlátozta a munkáltatói jogkört gyakorló elnökök sarkalatos törvényben biztosított joggyakorlását annak érdekében, hogy jogszabálysértő módon az OBT tag bíró hatáskörébe utalja a bíró saját tárgyalási kötelezettségéről (tárgyalási napok számának meghatározása, tárgyalási napok arányos elosztásától eltérés engedélyezése) történő intézkedést. Ilyen értelemben beszélnek a panaszosok a módosított rendelkezés vonatkozásában arról, hogy az OBH elnöke 2018. július 1-jei hatállyal elvonta az OBT tag bíráktól a tárgyalási kötelezettségükre vonatkozóan a korábban már „*hozzájuk telepített jogot*”, majd azt norma módosításával átadta (vagyis visszaadta a törvény szerinti jogosultnak) a munkáltatói jogkört gyakorló ítélőtáblai, illetve törvényszéki elnököknek.

Az Igazgatási Szabályzat módosítást megelőző szabályának tényleges normatartalma

(36) Az Igazgatási Szabályzat módosítást megelőző 103.§ (1) bekezdés első fordulata az ügyelosztási rend (tervének) megállapítására köteles bírósági vezetőre vonatkozik: ítélőtáblai elnök; törvényszéki elnök, illetve kollégiumvezető; járásbíró elnök; közigazgatási és munkaügyi bírósági elnök. Az (1) bekezdés második fordulatának címettség, kizárólag ebbéli feladatkörében a munkáltató bíróság munkáltatói jogkört gyakorló elnöke: ítélőtábla elnöke; törvényszék elnöke.

(37) A Bszi. 91.§ bekezdése szerint a küldött értekezlet által az OBT tagjaivá megválasztott 14 bíró közül 7 OBT tag járásbíró és 1 közigazgatási és munkaügyi bíróságra beosztott bíró kell legyen. Esetükben nem azonos a munkáltatói jogkörgyakorló és az ügyelosztási rendet meghatározó elnök személye. Az előbbi 8 OBT tag – valamint a további 5 törvényszéki bíró – felett a munkáltatói jogokat a törvényszék elnöke gyakorolja. A járásbíró, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróság ügyelosztási rendjét azonban nem a munkáltatói jogokat gyakorló elnök, hanem ezeknek az első fokon eljáró bíróságoknak - tárgyalási kedvezmény engedélyezésére nem jogosult - elnöke határozza meg.

A járásbíró, illetve a közigazgatási és munkaügyi bíróság elnöke, vagy az ítélőtábla és a törvényszék kollégiumvezetője által megállapított (elkészített terv) és a bírói tanács, valamint a kollégiumvezetők által véleményezett, az érintettekkel a Bszi. 11.§-ának megfelelően ismertetett és a bíróság központi internetes honlapján közzétett

ügyelosztási rend minősül a Bszi. 9.§ (1) bekezdése szerint a bíróság elnöke által meghatározott ügyelosztási rendnek.

(38) Az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdés korábbi normatartalma szempontjából hangsúlyozom, hogy az OBT tag bíró számára a munkáltatói jogkörgyakorló elnök által meghatározott tárgyalási kötelezettség nem jelenik meg az ügyelosztási rendben. Az ügyelosztási rend ugyanis nem tartalmazza a bírák tárgyalási napjainak meghatározását és annak arányos elosztását, illetve az attól való eltérésre vonatkozó adatokat sem. Így logikátlan is a panaszosok részéről az arra való hivatkozás, hogy az OBT tag bíró tárgyalási kötelezettségének meghatározása az ügyelosztási rendet megállapító bírósági elnökkel történő közléssel valósul meg.

Az ügyelosztási rend megállapítójának egyedül szakmai-feladat meghatározás szempontjából szükséges ismernie, hogy valamely bíró számára milyen mértékű tárgyalási kedvezményt állapított meg a munkáltatói jogkör gyakorlója, illetve, hogy engedélyezett-e a bíró számára eltérést a tárgyalási napok arányos elosztásától. Az ügyelosztási rend kialakítása során kell pl. figyelembe venni az ügyek jelentőségét, munkaigényességét, különös tekintettel egyes kiemelt ügycsoportokhoz tartozó ügyekre vonatkozóan.

Az ügyelosztási rend meghatározásához kapcsolódó igazgatási feladat annak rögzítése is, hogy a bírák mely napokon (pl. páros, páratlan) tárgyalnak. Igazgatási feladat a tárgyalótermek elosztása is azok gazdaságos kihasználása érdekében, stb.

(39) Az Igazgatási Szabályzat módosítás előtti 103.§ (1) bekezdésének megalkotásával az OBH elnöke normaalkotói (jogalkotói) célja az volt, hogy **az arányos munkateher kialakítása érdekében** legkésőbb a tárgyévet megelőző november 15. napjáig az ügyelosztási rend megállapítására jogosultak (járásbíróság elnöke, közigazgatási és munkaügyi bíróság elnöke, törvényszék elnöke ill. kollégiumvezetője) előtt ismert legyen, hogy az OBT tag bírónak a munkáltatói jogkör gyakorlója által – a bíró OBT tagságából eredő elfoglaltságának ismeretében – megállapítottan, hány nap tárgyalási kötelezettsége van és engedélyeztek-e számára eltérést a tárgyalási napok arányos elosztására vonatkozó szabálytól. Az Igazgatási Szabályzat 102.§ (1) bekezdésének – nem támadott és továbbra is hatályos – rendelkezése szerint: *„A tárgyalási napok arányos elosztásától a munkáltatói jogkört gyakorló elnök engedélyével lehet eltérni.”* Ezekre a tényekre vonatkozott az OBT tag bíró közlési kötelezettsége az ügyelosztási rend megállapítója felé. Mivel az OBT egy ítélőtáblai és öt törvényszéki tagja esetében a munkáltatói jogokat gyakorló bírósági elnök és az ügyelosztási rend megállapítására jogosult (és egyben köteles) bírósági elnök személye azonos, értelemszerűen nem volt külön közlési kötelezettsége az OBT bíró tagnak az ügyelosztási rendet megállapító ugyanazon elnök felé.

(40) Míg az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdés első fordulatanak módosítás előtti rendelkezése az ügyelosztási rend megállapítására köteles elnökre vonatkozott, addig az (1) bekezdés második fordulata a munkáltató bíróság elnökét és kizárólag a munkáltatói

jogkör gyakorlójaként érintette. Itt mindössze figyelemfelhívás történt arra, hogy az olyan OBT tag bírónál, aki a Bszi. 118.§ (1) bekezdése szerint az ítélezési tevékenysége mellett bírósági vezetői feladatokat is végez, a tárgyalási kötelezettsége megállapításánál a Bszi. 112.§ (3) bekezdés rendelkezését is figyelembe kell vennie. Ez a törvényi követelmény a jelenlegi szabályozás szerint is változatlanul érvényesül.

(41) Az OBT tag bíró tárgyalási kötelezettségének megállapítása érdekében értelemszerűen a bírónak kell megjelölnie a bírói munka alóli mentesítésére vonatkozó igényét. Az Igazgatási Szabályzat 102.§-ában a bíróra (bírószárművezetőre) általános jelleggel meghatározott tárgyalási kötelezettség alóli mentesítés mellett az OBT tag bírót (bírószárművezetőt) olyan mértékben kell a tárgyalási kötelezettség alól mentesíteni (szükséges mérték), hogy az OBT tagságából eredő feladatait megfelelően el tudja látni. Az ehhez szükséges tájékoztatást az OBT tagnak kell megadnia, bejelentenie (közölnie), vagyis tájékoztatnia az elnököt, mivel ő ismeri az OBT éves, féléves és negyedévekre lebontott feladat- és üléstervét, illetve ő rendelkezik közvetlenül azokkal az ismeretekkel, hogy mikor, milyen bizottság munkájában vesz részt, annak ellátása mennyire időigényes, mikor válik az OBT soros elnökévé stb. A munkáltató bíróság elnöke a gyakorlatban kikéri a kollégiumvezető véleményét is és ennek alapján dönt a bíró tárgyalási kötelezettségéről.

(42) Az OBT egyik bíró tagja (törvényszéki elnök) az OBT 2018. február 22-i ülésén az OBH elnökének norma értelmezésével azonosan fogalmazta meg az OBT tagok tárgyalási kötelezettségével kapcsolatos munkáltatói jogokat. „... a jelenleg hatályos Igazgatási szabályzat alapján mindenkinek megvan a tárgyalási kötelezettsége, de a szabályzatban az is benne van, hogy az OBT tagok megállapodnak a munkáltatói jogkör gyakorlójával, hogy őket ezentúl milyen munkavégzési kötelezettség terheli, ezt pedig rögzíti a törvényszék SZMSZ-ében, a bírák munkavégzésének szervezése, illetőleg ítélezésének ütemezése fejezetben. Ezt mindenkinek meg kell csinálni. Ezt követően kell aztán az ügyelosztást meghatározni az OBT tag vonatkozásában” (Jkv. 81. old. 5. bek.).

(43) Véleményem szerint mindenki, így a panaszosok számára is nyilvánvaló kell legyen, hogy az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdés módosítás előtti szabályában nem található olyan normaszöveg, miszerint az OBT tag közli a munkáltatói jogkör gyakorlójával a tárgyalási napjainak számát és azok arányos elosztását, továbbá nem található olyan normaszöveg, hogy az OBH elnöke az utasításával biztosította az OBT tag bírók számára a tárgyalási napjaik meghatározására vonatkozó rendelkezési jogot. Ebből a tényből pedig egyenesen következik az a további ténymegállapítás is, hogy a hatályos normaszöveg sem tartalmazhat, de nem is tartalmaz rendelkezést arról, miszerint az OBH elnöke az Igazgatási Szabályzat módosításával átadta a munkáltatói jogkör gyakorlójának (az egyébként munkáltatói jogkörbe tartozó) feladat- és hatáskört az OBT tag bíró tárgyalási napjainak és azok elosztásának meghatározására vonatkozóan. Mivel a panaszosok bírák és egy kivétellel bírósági vezetők is, sőt egyikük az alkotmányjogi panasz beadásakor törvényszéki elnökként munkáltatói jogkörgyakorló

volt, feltehetően ismerik a munkáltatói jogokra és kötelezettségekre vonatkozó, illetve az igazgatási feladataikra vonatkozó szabályokat. Az OBH elnöke nem adhatott és nem is adott a Bszi-vel ellentétesen munkáltatói jogokat a munkavállaló OBT tag bírónak, ezért nem vonhatott el tőlük olyan munkáltatói jogot sem, amivel a bírók, mint munkavállalók nem is rendelkezhetek. Továbbá nem adhatott olyan jogot az OBH elnöke a munkáltató bíróság elnökének, amellyel sarkalatos törvény alapján már kizárólagosan rendelkezett.

(44) Meglátásom szerint, mivel az indítványozóknak alkotmányjogi panasz útján az Abtv. alapján nincs jogi lehetősége jogszabály alkotmányjogi felülvizsgálatának kezdeményezésére, ezért az Abtv. és a Alkotmánybíróság Ügyrendjének megkerülésével az OBH elnöki utasítás alaptörvény-ellenességének nyilvánvaló alaptalan állításával, közvetett módon támadják, nem csak a Bszi. 112.§ (3) bekezdésének sarkalatos rendelkezését, de azon keresztül a munkáltatói jogkörre vonatkozó törvényi rendelkezéseket is. A mögöttes szándék azonban a I. részben kifejtettek szerint közömbös, mivel az Alkotmánybíróság az adott kérdés alkotmányjogi felülvizsgálatát csak más jogszabályi rendelkezés vizsgálatának közbeiktatása nélkül végzi el.

Az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdés módosításának történeti előzménye és indoka

(45) A gyakorlatban a módosítást megelőzően is megfelelően érvényesült a Bszi. 112.§ (3) bekezdésén alapuló Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdés szabálya, összhangban a jogi személy munkáltató bíróságok (ítélőtáblák, törvényszékek) szervezeti és működési szabályzataiban a bírák tárgyalási kötelezettségére és az ügyelosztási rendre vonatkozó szabályaival. Ennek folyamata az, hogy a munkáltatói jogkörgyakorló (ítélőtáblai vagy törvényszéki bírósági elnök) egyeztet az OBT tag bíróval az OBT tagságából eredő feladatai ellátásához szükséges mértékű bírói munka alóli mentesítéséről. Nem kizárt azonban az sem, hogy a bíró nem kér tárgyalási kedvezményt, mert az OBT tagságból eredő feladatait az ítélezési tevékenysége mellett is megfelelően el tudja látni. (Erre a gyakorlatban több példa is van.) Mindezt szakmai szempontból figyelembe veszi az ügyelosztási rendben az arra jogosult bírósági vezető (járásbírósági, ill. közigazgatási és munkaügyi bírósági, törvényszéki és ítéltáblai elnök, illetve az SZMSZ-ben kijelölt kollégiumvezető) az OBT tag bíró által tárgyalandó ügycsoport, ügyek, beosztás, ill. helyettesítés meghatározásakor.

Az elsődleges cél a magas szintű ítélezési tevékenység időszerűségének biztosítása és az arányos munkateher megvalósítása. (Ha pl. egy OBT tag törvényszéki bíró korábban tanácsban és törvényszéki egyesbíróként is tárgyalt, lehetséges, hogy célszerűségi szempontból az ügyelosztási rendet készítő kollégiumvezető egyesbíróként nem tünteti fel a bírót az ügyelosztási rendben.)

(46) Bár az OBT tag bírónak, mint minden bírónak lehetősége van akár a munkáltató általi tárgyalási kötelezettség meghatározása miatt, akár az ügyelosztási rendben

meghatározott, személyét érintő tárgyalási rend, ill. beosztás, vagy akár a bírói munka alóli szükséges mentesítés elmulasztása miatt a Bjt. 145.§-a alapján és a 146.§ (1)-(2) bekezdéseinek megfelelően jogorvoslattal élni, erre egyetlen esetben sem került sor. Maguk az indítványozók is hangsúlyozták a beadványukban, hogy egyéni jogsérelem őket nem érte, mindig meg tudtak állapodni a munkáltatói jogkör gyakorlójával.

(47) Az OBT részéről – az OBT akkori soros elnöke által – igényként került megfogalmazásra az Igazgatási szabályzat OBT tagok kötelezettségére vonatkozó rendelkezések deregulálása (2018. február 22-i jegyzőkönyv 82. old.). Az OBT a 2018. június 6-i ülésén foglalkozott az OBH szabályozók OBT tagokra vonatkozó deregulációjának tervezetével, és e körben az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdés tervezett módosításával is. Öt OBT tag hozzászolt a témához és két tag érdemben is véleményt nyilvánított. Az OBT soros elnöke megállapította: **„Azt teszi az OBH elnöke, amit kértünk tőle.”** (40. old. 1. bek.) Ezután az OBT soros elnöke szavazásra feltette a kérdést: *„Ki az, aki támogatja azt a fajta vélemény-nyilvánítást, hogy üdvözljük az OBH elnökének ezt a döntését, amivel az OBT-re és az OBT tagjaira vonatkozó rendelkezéseket deregulálni tervezi az OBH szabályzataiból ...”*. A szavazást követően a jegyzőkönyv tartalmazza: *„Megállapítom, hogy az OBT egyhangúan támogatta a véleménynyilvánítást.”* (Jegyzőkönyv 40. old. 5. bek.)

(48) Az Igazgatási Szabályzat módosításával az OBT tagjai deregulációs javaslatának kívántam eleget tenni, amelyhez megvolt a jogszabályi lehetőségem is. A Jat. közjogi szervezetszabályozó eszközökre is alkalmazandó 22.§ (1) bekezdés c) pontja értelmében *„a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető”* és ezért módosítható volt az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdése. A módosított norma a Jat. 2.§ (4) bekezdés a) és d) pontjai szerint változatlanul megfelel az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek és illeszkedik a jogrendszer egységébe, elsődlegesen a Bszi. törvényi környezetébe. A normaszöveg a szabályozási cél sérelme nélkül azért is minden további nélkül egyszerűsíthető volt, mert az ügyelosztási rend megállapítására köteles bírósági vezető elvileg igazgatási úton maga is rendelkezik a bírák tárgyalási kötelezettségére és az esetleges tárgyalási kedvezményekre vonatkozó információkkal. Az OBT bíró tagok tárgyalási kötelezettségére és az arányos tárgyalási kötelezettség alól engedélyezett mentesítésre vonatkozó közlés már csak egy biztonsági szabálynak minősült annak érdekében, hogy az ügyelosztási rend megállapítója bizonyosan rendelkezzen a szükséges adatokkal az OBT tag bírót is érintő arányos munkateher kialakítása érdekében.

Megjegyzem, ha az Igazgatási Szabályzat 103.§-a egyáltalán nem létezne, az ügyelosztási rendet a Bszi. sarkalatos rendelkezései alapján ugyanúgy kellene elkészíteni és a munkáltatói jogkör gyakorlójának akkor is figyelembe kellene vennie az OBT tag bíró tárgyalási kötelezettségének meghatározásakor a Bszi. 112.§ (3) bekezdésének törvényi rendelkezését, mint ahogyan azt a jelenlegi szabály alapján is teszik.

(49) Mindezekre tekintettel az OBT 2018. június 6-i jegyzőkönyv tartalmának megismerését követően aláírásra és közzétételre került az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdésének egyszerűsített módosító szövege: **„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.”**

(50) Az Igazgatási Szabályzat 103. § (1) bekezdés módosított szabályának hatályba lépését követően az OBT 2018. október 3-i ülésén az OBT tagok a 105/2018. (X.03.) OBT határozatban véleményezték a 6/2018. (VI.29.) OBH utasítást mely módosította az Igazgatási szabályzat 103.§ (1) bekezdését. A határozat rendelkezése szerint: a következőkre hívja fel a figyelmet: *„Az utasítás 4. § (2) bekezdésével megállapított, 2018. július 1-jétől a bíróságok igazgatásáról szóló szabályzatról szóló 6/2015. (XI.30.) OBH utasítás 103.§ (1) bekezdés helyébe lépő rendelkezés nem garantálja a Bszi. 112.§ (3) bekezdésében írtak érvényesülését, miszerint a munkáltatói jogkör gyakorlója az Országos Bírói Tanács tagját a tagságból eredő feladatai ellátáshoz szükséges mértékben mentesíteni köteles a bírói munka alól. Az Országos Bírói Tanács szükségesnek tartja a fent jelzett szakasz esetében a módosítás előtti szövegállapot visszaállítását.”* Ezt azzal indokolták, hogy *„A mód. szabályzattal megváltoztatott Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdése úgy telepíti az OBT tag bírói munka alóli mentesítés módjának és mértékének megállapítási jogát a munkáltatói jogokat gyakorló elnökhöz, hogy semmiféle előzetes egyeztetést, információkérést, vagy más tájékozódást a számára nem ír elő. Ebből következően ebben a kérdésben úgy dönthet, hogy egyáltalán nem rendelkezik ismerettel az OBT tag tagsági vagy tisztségviselési jogviszonyáról és az ahhoz kapcsolódó feladatokról.*

A mód. szabályzattal megváltoztatott rendelkezés alapján az OBT taggal szemben a munkáltatói jogkört gyakorló elnök az Igazgatási szabályzat adta kereteken belül korlátozás és kontroll nélkül gyakorolhatja a tárgyalási kötelezettség megállapításának a jogát, amely így az OBT biztonságos működését – nem vitathatóan – veszélyeztetheti.

Mindezekre figyelemmel a korábbi – hatályon kívül helyezett – szabályozás visszaállítása szükséges, amely az OBT tag számára bejelentési kötelezettségként írja elő a tárgyalási napjainak a számával kapcsolatos közlést.”

(51) AZ OBT előbbi határozatában foglaltaknak nem állt módomban eleget tenni, mert az komolytalanná tenné az Országgyűlés által az OBH elnöke részére normatív utasítás kiadására feljogosító jogának gyakorlását. Továbbá jogi lehetőség sincs az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdésének „visszamódosítására”. A Jat. 1.§ (4) bekezdése szerint a közjogi szervezetszabályozó eszközre is alkalmazandó a 22.§ (1) bekezdés a) - e) pontjai taxatív felsorolja, hogy mikor van lehetősége a jogalkotónak illetve normaalkotónak a feladatkörébe tartozó jogszabály (norma) hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására. Ezek az esetek: Ha a norma:

- a) elavult, sürgőssé vált,
- b) a jogrendszer egészébe nem illeszthető,
- c) a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető,

- d) normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett, vagy egyébként alkalmazhatatlan,
- e) indokolatlanul párhuzamos, vagy többszintű szabályozást megvalósító.

A fentiek egyike sem értelmezhető az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdés hatályos rendelkezése lehetséges módosítási, vagy hatályon kívül helyezési eseteként.

Arra tekintettel sem állítható már vissza a korábbi normaszöveg, mert az OBT tagok a módosítást követően, láthatóan alaptörvény-ellenes tartalmat tulajdonítanak a korábban hatályos szabálynak. Ezt a megállapítást támasztja alá a fent meghivatkozott OBT határozat is.

(52) Az OBT 99/2018. (X.03.) OBT számú határozatában kezdeményezte az OBH elnökénél, hogy a Bszi. 76.§ (1) bekezdés b) pont jogkörében eljárva javasolja az igazságügyi miniszternek a Bszi. több rendelkezésének módosítását: kapjon az OBT önálló jogi személyiséget és önálló költségvetési fejezetet a költségvetési törvényben, ne a munkáltatói jogkör gyakorlója, hanem az OBT tagok döntsenek arról, hogy az OBT tag bíróval szemben kezdeményezhető-e alkalmatlansági eljárás, stb. (Ezt a módosítójavaslatot a nyilvánosságra hozatalát követő napokban az LMP önálló képviselői indítványként beterjesztette, azonban az Igazságügyi Bizottság az érdemi tárgyalását elutasította.)

A határozat 5.3. pont *„Tárgyalási kedvezmény”* cím alatt a Bszi. 112.§ (3) bekezdése módosításának javaslata körében értelmezi a törvényszövegben a bírói munka alóli mentesítés *„szükséges mértékét”* és megállapítja: ***„Az eddigi gyakorlat szerint erről az OBT tag és a szolgálati helye szerinti bíróság elnöke állapodott meg, az OBH elnöke viszont legutóbb már azt írta elő, hogy a bíróság elnöke állapítja meg a tárgyalási kedvezmény mértékét.”***

Felhívom a figyelmet arra, hogy a határozatot az alkotmányjogi panasz előterjesztői valamennyien megszavazták, de az abban foglalt megállapítás, miszerint a tárgyalási kedvezményről az ***„OBT tag bíró és a bíróság elnöke megállapodik”***, merőben ellentmond az alkotmányjogi panasz azon hivatkozásnak, hogy az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdés korábbi norma szövege szerint egyedül az OBT tagok rendelkezhetnek a tárgyalási kötelezettségük mértékéről és csak közlési kötelezettségük volt az ügyelosztási rend megállapítására jogosult elnök felé az OBT tag bíró által megállapított tárgyalási napok számáról és annak az arányostól eltérő elosztásáról.

(53) A bírákra is vonatkozó munkajogi szabályok szerint, amennyiben a munkáltató és a munkavállaló bíró bármilyen okból (pl.igazgatási, központi igazgatási feladatokra megbízás, OBT tagságból eredő feladatokra való tekintettel) megállapodik a bíró tárgyalási kedvezményéről, a megállapodás alatt értelemszerűen nem szerződéses megállapodás értendő, a bíró tárgyalási kötelezettségéről a munkáltatói jogkör gyakorlója egyoldalú munkáltatói intézkedést hoz. A Bjt. 222.§ (1) bekezdése szerint a bírák jogviszonyában is megfelelően alkalmazandó Mt. 22.§ (5) bekezdése értelmében a munkáltatónak (jogi személy bíróság), főszabályként az egyoldalú jognyilatkozatot jogorvoslati tájékoztatással ellátott írásbeli intézkedéssel kell megtennie. A munkáltatói intézkedés alapja a munkavállaló bíró kérelme, amelyben megjelöli („közli”) az OBT

tagságából eredő feladatai ellátásához szükséges időt, vagy a bírói munka alóli mentesítéshez általa szükségesnek tartott tárgyalási napok számát. A kérelem alapján a munkáltató írásban intézkedik, mely intézkedéssel szemben jogorvoslatnak van helye. Az intézkedés módja és formája azonban egyedül a munkáltató kompetenciájába tartozó kérdés. Ezért csak példaként hozom fel, hogy az OBT egyik tagja számára a munkáltatói jogkört gyakorló ítélőtáblai elnök írásban meghatározta a tárgyalási kötelezettségét, majd amikor a bíró az OBT soros elnökévé vált, a bíró újabb kérelmére a korábbi intézkedését módosítva további tárgyalási kedvezményt biztosított számára.

IV.

A KÖZJOGI SZERVEZETSZABÁLYOZÓ ESZKÖZ ALKOTMÁNYOSSÁGA

Az OBH elnökének törvényi felhatalmazása normaalkotásra

(54) Az OBH elnöke normaalkotásra vonatkozó jogának elsődleges jogforrása az Alaptörvény 25. cikke, valamint a T. cikkben foglaltak végrehajtására alkotott jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.), valamint az Alaptörvény 25-28. cikke végrehajtására alkotott, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) rendelkezésein alapul.

Az Alaptörvény felhatalmazása

(55) Az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése kimondja: „A bíróságok igazgatásának központi feladatait az OBH elnöke végzi.” A (8) bekezdés értelmében: „A bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

A jogalkotói szándékot kifejező „Általános Indokolás” kiemeli: „A központi igazgatás számára igen széleskörű eszközrendszert kell adni a létszámgazdálkodás és az igazgatás területén.” Ennek megvalósulásával „egy operatív, a problémákra azonnal reagálni tudó igazgatási vezetés állhat fel: az erős jogosítványokkal rendelkező OBH elnöke és az közvetlen irányítása alatt álló OBH”.

A Jat. rendelkezései az OBH elnökének normatív utasítási jogáról

(56) Az Alaptörvénnyel egyidejűleg hatályba lépő Jat. „Közjogi szervezetszabályozó eszközök” VI. Fejezetében lehetővé teszi az OBH elnöke számára, hogy a normatív

utasítás eszközével az Alaptörvényben meghatározott központi feladatait hatékonyan el tudja látni.

Jat. 23.§ (4) bek. *„Normatív utasításban szabályozhatja*

d) az Országos Bírósági Hivatal elnöke

vezetése, irányítása, vagy felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét.

A Jat. 1.§ (4) bekezdése tételesen felsorolja azokat a rendelkezéseket, melyeket a közjogi szervezetszabályozó eszközökre is megfelelően alkalmazni kell. Ezek: a jogalkotás alapvető követelményei; felhatalmazó rendelkezés norma módosítására és hatályon kívül helyezésére; a jogszabályok előkészítésének – köztük a jogszabály-tervezetek véleményezésének és a norma kihirdetésének szabályai. A Jat. II. Fejezet *„A jogalkotás követelményei”* rendelkezései közül a 2.§ (4) bekezdésében meghatározott alapvető tartalmi követelmények: *„A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály*
a) megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,
b) illeszkedjen a jogrendszer egységébe”.

A Bszi. rendelkezései az OBH elnöki normaalkotásra vonatkozóan

(57) Szintén az Alaptörvénnyel és a Jat-tal egyidejűleg lépett hatályba az Alaptörvény 25-28. cikkei végrehajtására alkotott Bszi., mely a bíróságok szervezeti felépítéséről, feladatairól és igazgatásáról rendelkezik, valamint a Bjt. mely a bírák jogállásának, javadalmazásának és előmenetelének szabályait tartalmazza.

A Bszi. taxatív felsorolással meghatározza az OBH elnökének feladatait. A 76.§ (1) bekezdése szerint: *„Az OBH elnöke általános központi igazgatási feladatkörében*

c) az igazgatási feladatainak ellátása érdekében jogszabályi keretek között – normatív utasításként- a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkot, továbbá ajánlásokat és határozatokat hoz.”

A Bszi. előbbi sarkalatos rendelkezésével történt meg az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése – *„A bíróságok igazgatásának központi feladatait az OBH elnöke végzi”* – teljes végrehajtása és azon jogalkotói szándék törvény általi kifejezésre juttatása, hogy az OBH elnökének a központi feladatai hatékony ellátása érdekében *„erős jogosítványokkal”* rendelkezik.

Az OBH elnöki szabályzat jogszabályokkal való kapcsolata

(58) A normatív határozat kiadására feljogosító Jat. 24.§ (1) bekezdése kimondja, hogy: *„A közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes.”*

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló Bszi. felhatalmazásán alapul a bíróságok igazgatásáról rendelkező szabályzat kiadása, mely elsődlegesen a Bszi. igazgatási és a Bjt. bírák jogállására vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtását szolgálja. Ennek folytán az Igazgatási Szabályzat alkotmányjogi panasszal támadott 103.§ (1)

bekezdése nem lehet ellentétes a Bszi. és a Bjt. egyetlen törvényi rendelkezésével sem. A támadott norma jogszabályi egységben áll a Bszi. **„Alapvető rendelkezések”**-kel, különösen az ügyelosztási rendre vonatkozó; *„Az OBT tag jogai és kötelességei”* cím alatti, köztük a 112.§ (3) bekezdés rendelkezésével, valamint a Bjt-ben *„A bíró jogai és kötelezettségei”* cím alatti rendelkezésekkel és magával az Igazgatási Szabályzat normakörnyezetével is.

(59) Az alkotmányjogi panaszosok a beadványukban nem hivatkoznak arra, hogy az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdés hatályos rendelkezése bármely jogszabályba ütközne. Az OBT pedig az Igazgatási Szabályzat módosítása kapcsán történt véleményezésekor nem élt az OBH elnöke felé jelzéssel olyan okból, hogy a módosított rendelkezés a Bszi. vagy a Bjt. illetve bármely hatályos jogszabállyal ellentétes lenne.

Az OBH elnöki szabályzatok törvényességének biztosítékai

(60) Az OBH elnöke szabályzat alkotásának törvényességét ugyanaz a sarkalatos törvény biztosítja, mint amelyik szabályzat alkotásra – normatív utasításként – feljogosítja.

A Bszi. többszintű szabályozást ad az OBH elnöke által kiadott szabályzattal szembeni fellépésre:

- az OBT véleményezi az OBH elnöki szabályzatokat és annak nem megfelelősége esetén jelzéssel élhet az OBH elnöke felé;
- a bíró alkotmányjogi panaszt nyújthat be a szabályzattal szemben, ha ennek egyébként az Alkotmánybíróságról szóló törvényben biztosított feltételei fennállnak;
- ha a szabályzat valamely rendelkezése igazgatási vagy munkáltatói intézkedés, vagy annak elmulasztása folytán közvetlenül hatályosul a bíróval szemben, az intézkedés ellen a bíró a Bjt. 145. §-a alapján jogorvoslattal élhet a bírósághoz.

Az OBT hatásköre az OBH elnöki szabályzatokkal kapcsolatban

(61) A Bszi. 103.§ (1) bekezdése kimondja: **„Az OBT az általános központi igazgatás területén**

c) *véleményezi az OBH elnöke által kiadott szabályzatokat, ajánlásokat.*”

Mivel az OBH elnöke az általános központi igazgatási feladatkörében ad ki szabályzatokat és az OBT a Bszi. 103.§ (1) bekezdés a) pontja szerint, ezen általános központi igazgatási területen *„ellenőrzi az OBH elnökének központi igazgatási tevékenységét”*, az OBH elnöke által kiadott szabályzat véleményezésekor az OBT jelzéssel élhet az OBH elnöke felé. A jelzés alapjául szolgálhat, ha pl. az OBT azt észleli, hogy a szabályzat jogszabállyal, különösen a Bszi. vagy a Bjt. sarkalatos rendelkezéseivel ellentétes.

(62) Az OBT az Igazgatási szabályzat 103.§ (1) bekezdés módosított rendelkezésével szemben jelzéssel élt ugyan felém, de az abban foglaltakat nem teljesíthettem, mivel az OBT tagjai az Igazgatási Szabályzat módosítás iránti rendelkezésének visszaállítását tartották szükségesnek, de a „jelzés” megszövegezéséből is megállapítható volt, hogy a korábbi rendelkezésnek már alaptörvény-ellenes értelmet tulajdonítottak, ill. tulajdonítanak jelen panaszbeadványukban is. Az erre vonatkozó álláspontomat részletesen kifejtettem a II. részben.

(63) Az OBH elnökének szabályzatalkotási jogához tartozó OBT hatáskörrel kapcsolatban több észrevételt is kívánok tenni a panaszosok következő hivatkozására: *„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.”* (Panaszbeadvány 3. oldal 1. bekezdés):

- a) Az alkotmányjogi panaszt nem az OBT testülete, hanem hat bíró nyújtotta be, akiknek – állításuk szerint – az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdésének hatályos rendelkezése sérti a bírói függetlenségét. A panaszosok testületi hatáskörbe tartozó sérelemre álláspontom szerint nem hivatkozhatnak.
- b) A Jat. közjogi szervezetszabályozó eszközökre is vonatkozó jogszabály(norma)tervezet véleményezésére vonatkozóan a 19.§-ban úgy rendelkezik: *„Ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását, vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezetét véleményezhesse, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen.”*
- c) A Jat. 19.§-ának kógens törvényi rendelkezése az OBH elnökének normatív utasítás jogi formában történő szabályzat alkotása tekintetében nem érvényesül, mivel a törvény (Bszi. 103.§ (1) bekezdés c) pontja) nem biztosít kifejezetten jogot arra, hogy az OBT előzetesen véleményezhesse az OBH elnökének normatervezetét, csak utólag a **„kiadott”** (közzétett) szabályzatot (és az OBH elnöke ajánlását) véleményezi az OBT, mint testület és nem egyetértési, csupán véleményezési jogot gyakorol. Ezért az OBH elnöke nem sérthette meg a panaszosok által hivatkozott törvényi rendelkezést.
- d) Tényszerűen is valótlan a panaszosok állítása, mivel az OBT jegyzőkönyvekből kiderül, hogy az OBT tagok maguk sem igényelték, illetve tanácsstalanok voltak az előzetes véleményezés kérdésében. A 2018.04.04.-i OBT ülés jegyzőkönyvéből egy-két hozzászólást kívánok kiemelni. Soros elnök: *„Forduljunk az OBH elnökéhez azzal, hogy a követendő gyakorlata az legyen, hogy kiadás előtt küldje meg véleményezésre?”* További hozzászólások: *„nem tudunk elmenni a mellett, hogy a jogszabály szövege mit mond.” „Miután az OBT véleménye nem köti az OBH elnökét, sem előtte, sem utána nem tartom ezt kardinális kérdésnek, a véleményezés a lényeg.”*

e) Az OBT összefoglaló véleményében úgy foglalt állást: „*annak ellenére, hogy a Bszi. 103.§ (1) bekezdése szerint a véleményezési jog az OBH elnöke által „kiadott” szabályzatokra vonatkozik, amennyiben az OBH elnöke még a kiadás előtt megküldi azokat véleményezésre, az OBT szabályzat kiadása előtt is eleget tehet ezen feladatának.*”

f) **A támadott rendelkezés esetében nyilvánvaló az is, hogy az OBT tagjai még a kiadás előtt foglalkoztak a deregulációs szabályzat-tervezettel.** Tehették ezt azért is, mert a szabályzat tervezete – ahogyan ez az általános gyakorlat az erre vonatkozó külön szabályzat szerint – előzetes véleményezésre a bírósági elnökökön, illetve az intranetes felületen keresztül közzétételre került, hogy az érintettek, a bírói kar az észrevételeit, javaslatait visszajelezhesse az OBH részére.

(64) Függetlenül attól, hogy jogi tévedésnek tartom a „*kiadott*” szabályzat előzetes testületi véleményezésének kötelezettségét, az előbbiekre vonatkozóan arra kívánom felhívni a figyelmet, hogy a panaszosok idézett hivatkozása is nyilvánvalóan alaptalan és újfent alátámasztja, hogy a panaszosok rendeltetésellenesen gyakorolják az alkotmányjogi panaszosi jogukat.

A bíró joga a szabályzat rendelkezéseinek sérelmezésével összefüggésben

(65) A Bszi. 77/A. § (1) „*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.*”

A törvényi feltételek egyúttal az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételeit is jelentik.

Az Igazgatási szabályzat 103.§ (1) bekezdésével szemben véleményem szerint nem állnak fenn az OBT tag bírák részéről az Alkotmánybírósághoz fordulás törvényi feltételei. Az erre vonatkozó álláspontomat részletesen kifejtettem a I. részben.

(66) Bjt. 145.§ (1) „*A bíró a szolgálati viszonyából eredő igénye érvényesítése érdekében szolgálati jogvitát kezdeményezhet.*”

146.§ (1) „*Az e törvény által a szolgálati bíróság hatáskörébe nem utalt szolgálati jogvitában a közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el.*”

(2) „*A közigazgatási és munkaügyi bírósághoz a keresetet a sérelmezett intézkedés (határozat), magatartás vagy ezek elmulasztása esetén 15 napon belül kell benyújtani.*”

A Bjt. előbbi munkajogi jellegű rendelkezése tehát általános jelleggel biztosítja a bíró számára a bírósághoz fordulás jogát. Ha az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdés rendelkezése alapján a munkáltatói jogkört gyakorló elnök az OBT tag bíró kérelmétől eltérő tartalmú intézkedést hoz a tárgyalási kötelezettsége tekintetében és nem biztosítja a bíró által szükséges mértékűnek tartott felmentést a bírói munka alól, vagy

egyáltalán nem intézkedik a bíró kérelmére (mulaszt), a bíró keresettel fordulhat a sérelmes intézkedés vagy mulasztás miatt a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz.

(67) Az OBT tag bírók eddig egyetlen esetben sem sérelmezték a tárgyalási kötelezettségükre vonatkozó munkáltatói intézkedést, illetve a munkáltatói jogkört gyakorló bírósági elnökök által, az OBT tagi feladataik teljesítéséhez szükséges mértékben megállapított tárgyalási napok számát. A panaszosok külön ki is hangsúlyozzák a panaszbeadványukban, hogy közvetlen és tényleges sérelem, az OBT tagsággal együtt járó, valamint az ítélezési feladatok között valamely tevékenységet ténylegesen ellehetetlenítő módon hozott döntés a munkáltatói jogkör gyakorlója részéről eddig nem is történt.

Összegző álláspontom a támadott norma alkotmányosságáról

(68) Jogi álláspontom szerint az OBH elnökének normatív utasításként kiadott **Igazgatási Szabályzata vagy annak valamely rendelkezése alaptörvény-ellenessége csak két feltétel egymást követő vizsgálata és együttes megvalósulása esetén állapítható meg: 1) A támadott valamely szabály a Bszi. vagy a Bjt. (vagy más törvény) törvényi rendelkezésébe ütközik, vagy nincs jogszabályi felhatalmazás az adott normaalkotásra; 2) a törvénybe, jogszabályba ütközés egyúttal Alaptörvényben biztosított jogot is sért.**

(69) A támadott norma a Bszi. 112.§ (3) bekezdésén alapul, azzal nem ellentétes. Nem ütközik továbbá a norma olyan törvényi rendelkezésekbe, amelyek a Bszi. 112.§ (3) bekezdés jogszabályi környezeteként (Bszi.; Bjt.; Mt. rendelkezések) **biztosítják az egyensúlyt, hogy**

- **az OBT tag a Bszi. 112.§ (1) bekezdés rendelkezése szerint elláthassa az OBT tagi feladatait és**
- **bíróként a Bjt. 35.§ (1) bekezdése szerint megfelelően el tudja látni az ítélező tevékenységéből eredő feladatait.**

Példa: Ha a szabályzat valamely rendelkezése jogszabályba ütközne ugyan, de nem sértene Alaptörvényben biztosított jogot, nem lehet szó a norma alaptörvény-ellenességéről. Ha azonban az Igazgatási Szabályzatnak lenne pl. olyan szabálya, amely bármelyik bíró vonatkozásában a bíró hatáskörébe utalná a saját tárgyalási kötelezettségéről történő rendelkezés jogát, az törvénybe ütközne, mert ezzel az OBH elnöke korlátozná sarkalatos törvényi rendelkezéssel biztosított munkáltatói jogkört. Ez a szabály egyúttal Alaptörvényben biztosított jogot is sértene, mert a munkáltatói jogkör korlátozása együtt jár a bírói függetlenség alkotmányos sérelmével, illetve annak lehetőségével.

V.

VÉLEMÉNY „A KÖZJOGI SZERVEZETSZABÁLYOZÓ ESZKÖZ MEGALKOTÁSÁNAK ALAPJÁUL SZOLGÁLÓ JOGSZABÁLYI TÖRVÉNYI KÖRNYEZET ALKOTMÁNYOSSÁGÁRÓL”

A Bszi. 112.§ (3) bekezdés rendelkezésének jogszabályi környezete

(70) Alaptörvény rendelkezése

Alaptörvény 25. cikk (8) **„A bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg.”**

(71) A vonatkozó Bszi. rendelkezések:

Bszi. 9.§ (1) **„Az ügyelosztási rendet a bírói tanács és a kollégiumok véleményének ismeretében a bíróság elnöke határozza meg.”**

Bszi.10.§ (3) **„Az ügyelosztási rend kialakítása során figyelembe kell venni az ügyek jelentőségét, munkaigényességét – különös tekintettel a gazdálkodással összefüggő, kiemelt büncselekmények miatt indult ügyekre - , az ügyérkezés statisztikai adatait emellett törekedni kell az arányos munkateher megvalósítására is.”**

Bszi.118.§ (3) **„A bírósági vezető felel a bíróság, illetve a bírósági szervezeti egység jogszabályoknak az OBH elnöke által kiadott szabályzatoknak és határozatoknak megfelelő hatékony működéséért.”**

Bszi.119.§ **„A bíróság elnöke**

b) gyakorolja a törvény által hatáskörébe utalt munkáltatói jogokat

f) az OBH elnöke által meghatározott alapelveknek megfelelően szervezeti és működési szabályzatot készít, meghatározza a vezetése alatt álló bíróság munkarendjét és munkatervét, jóváhagyja a kollégiumok munkatervét, továbbá ellenőrzi a betartásukat.”

Bszi.112.§ **„Az OBT tagja jogosult és köteles az OBT munkájában részt venni.”**

(72) A vonatkozó Bjt. rendelkezések:

Bjt. 1.§ (2) **„A bíró a bírósági szervezet tagjaként szolgálatot teljesít.”**

Bjt. 35.§ (1) **„A bíró részére a feladatai megfelelő ellátásához szükséges feltételeket biztosítani kell.”**

(2) **„A bíróra kiosztható ügyek számát úgy kell meghatározni, hogy lehetővé tegye az eljárási és ügyviteli szabályok megtartását és a bírák arányos munkaterhét.”**

Bjt. 36. § (5) **„A bíró a bírói szolgálati viszony keretében köteles, a bírósági vezető törvényen alapuló és az ítékezés érdemét nem érintő igazgatási intézkedéseit teljesíteni és azok érvényesülését elősegíteni.”**

Bjt. 47.§ **„A bíró munkaideje heti negyven óra. A munkaidő – napi nyolc óra alapulvételével – négyheti keretben is megállapítható.”**

Bjt. 48.§ **„A bíró a munkáját a bíróság szervezeti és működési szabályzatában rögzített munkarend szerint végzi.”**

Bjt. 54.§ ***„A bíró köteles a kijelölt tárgyalási napokon tárgyalási tevékenységét úgy végezni, hogy a tárgyalási nap kihasználásával elősegítse az ügyek időszerű elbírálását.”***

Bjt. 145.§ ***„A bíró a szolgálati viszonyából eredő igénye érvényesítése érdekében szolgálati jogvitát kezdeményezhet”***

Bjt. 146. § (2) ***„A közigazgatási és munkaügyi bírósághoz a keresetet a sérelmezett intézkedés (határozat), magatartás vagy ezek elmulasztása esetén 15 napon belül kell benyújtani.”***

(73) A vonatkozó Mt. rendelkezések:

Bjt. 222.§ (1) ***„A bírák szolgálati viszonyára az e törvényben nem szabályozott kérdésekben az Mt. 6.§; 22.§ (1) és (5) bekezdéseit, valamint 22.§ (5) bekezdését megfelelően alkalmazni kell.”***

Mt. 6.§ (1) ***„A munkaszerződés teljesítése során – kivéve, ha törvény eltérő követelményt ír elő úgy kell eljárni, ahogy az adott helyzetben általában elvárható.”***

(2) ***„A jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a jóhiszeműség és a tisztesség elvének megfelelően kell eljárni, továbbá kölcsönösen együtt kell működni.”***

Mt. 22.§ (1) ***„A jognyilatkozatokat – a munkaviszonyra vonatkozó szabály vagy a felek megállapodása egyértelműen nem rendelkezik – alaki kötöttség nélkül lehet megtenni. A munkavállaló kérésére a munkáltatónak a jognyilatkozatát akkor is írásba kell foglalni, ha az egyébként nem kötelező.”***

A Bszi. 112.§ (3) bekezdésének értelmezése, annak jogszabályi környezetével összefüggésben

(74) A munkáltatói jogkört az ítélezési tevékenységet végző bírák felett a jogi személy bíróság (ítélőtábla, törvényszék) elnöke gyakorolja. (Kivéve az OBH elnökének kinevezési jogkörébe tartozó bírósági vezetőket.)

A bíróság vezetőjének legfontosabb igazgatási jog és felelőssége körébe tartozik, hogy biztosítsa a bíróság szervezetének optimális működését és ehhez tartozóan a bíró részére a feladatai megfelelő ellátásához szükséges feltételeket. E két követelmény együttesen kifejezésre jut az ítéletláblák és törvényszékek SZMSZ-ében meghatározott munkarendben, mely a járásbíróságokra és a közigazgatási és munkaügyi bíróságokra is kiterjedően részletesen szabályozza az ügyelosztási rend meghatározását is. A bíró megfelelő feladatellátásának a Bjt-ben meghatározott egyik a garanciája, a bíróra kiosztható ügyek számának sarkalatos törvényi rendelkezéssel történő szabályozása, valamint a munkarend kialakítását érintő olyan speciális feladatokkal kapcsolatos törvényi rendelkezés, amikor a bíró az ítélezési tevékenysége mellett más (pl. központi igazgatási) feladatokat is végez és erre tekintettel tárgyalási kedvezményben részesül.

(75) Az általános munkarendtől eltérő szabályokat a Bjt., de a Bszi. is tartalmaz. Ennek egyik esete a Bszi. 112.§ (3) bekezdésének rendelkezése.

Az OBT tag bíró tárgyalási kedvezményéről történő munkáltatói intézkedés során, mint minden más bíró esetében is a munkáltatói jogkör gyakorlójának és a munkavállaló bírónak a jogok és kötelezettségek teljesítése során a jóhiszeműség és tisztesség elvének megfelelően, kölcsönösen együttműködve kell eljárni. Az Mt.

6.§ (1) bekezdése által meghatározott általános magatartási követelménybe beleférhet az is, hogy a munkáltatói jogkört gyakorló elnök jóhiszeműen elfogadja az OBT tag által megjelölt (közölt) tárgyalási napok számát és annak esetleges aránytalan elosztását is. (A gyakorlatban ez az általános). A munkavállaló bíró részéről pedig a kölcsönös együttműködés jelentheti az általa szükségesnek tartott tárgyalási kedvezmény megfelelő alátámasztását, ha a munkáltatói jogkör gyakorlója ezt szükségesnek tartja. Az Mt. 6.§ (1) bekezdésének megsértése esetén a bíró minden esetben jogorvoslattel élhet.

A bírói függetlenség vizsgálhatósága

(76) A T. Alkotmánybíróság arra is felkért, hogy fejtssem ki a véleményemet a támadott norma, mint „közjogi szervezetszabályozó eszköz megalkotásának alapjául szolgáló jogszabályi törvényi környezet alkotmányosságáról”.

Úgy gondolom, hogy a panaszosok által támadott norma „jogszabályi törvényi környezete” egyedül a támadott szabály megalkotásának alapjául szolgáló Bszi. 112.§ (3) bekezdés sarkalatos rendelkezése. A Bszi. 112.§ (3) bekezdésének jogszabályi környezetét pedig elsődlegesen az Alaptörvény, a Bszi. és a Bjt. sarkalatos rendelkezései, kiemelten a munkáltatói jogokra, a munkáltatói jogkör gyakorlására, a bíróság szervezeti függetlenségére és a bírák jogaira és kötelességeire vonatkozó törvényi rendelkezések adják.

(77) Mivel a panaszosok közvetlenül az Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdés alaptörvény-ellenességét, de ezen keresztül, a Bszi. 112.§ (3) bekezdésének a bírói függetlenséget sértő alaptörvény-ellenességét állítják, feltételezem, hogy arra vonatkozóan szükséges kifejtennem az alkotmányossági véleményemet, hogy a Bszi. 112.§ (3) bekezdése sérti-e a bírói függetlenség alaptörvényi rendelkezését.

Álláspontom szerint jelen alkotmányjogi panaszeljáráásban a jogállamiság alkotmányos követelményének sérelme nélkül nincs lehetőség a panaszosok által, a bírói függetlenség, mint Alaptörvényben biztosított jog alkotmányossági vizsgálatára. Szükségesnek látom bemutatni, hogy a panaszosok az Abtv. milyen rendelkezéseinek megkerülésével jutottak el a nyilvánvalóan alaptalan indítvány benyújtásával odáig, hogy az Alkotmánybíróság előtt indítvány hiányban is felmerülhessen annak vizsgálata, hogy sérti-e a Bszi. 112.§ (3) bekezdése a bírói függetlenséget.

(78) A panaszosok annak hangoztatásával, hogy „az OBT a bírói függetlenség letéteményese” – a panaszbeadványukban is kifejezésre juttatott – nagyfokú önállósodási törekvésük egyik lépésének tekintik, hogy az OBT, mint testület, illetve az OBT tagok, mint testületi tagok a munkáltatói jogkör gyakorlójának személyétől és a munkáltatói intézkedésétől függetlenül maguk dönthessenek az éves tárgyalási napjaikról és munkáltatói engedély nélkül dönthessenek a tárgyalási napok arányos elosztásától való eltérésről. (Megjegyzés: A munkáltatói jogkörgyakorlástól való további függetlenedési szándék megjelenik a panaszosok által is megszavazott OBT 99/2018. (X.3.) számú

határozatban előterjesztett törvénymódosítási javaslatban: Kizárólag az OBT tagok döntenek arról, hogy az OBT tag bíróval szemben a munkáltatói jog gyakorlója kezdeményezhet-e az ítélezési tevékenységével összefüggő alkalmatlansági eljárást; legyen legalább akkora, pótlékokkal biztosított a javadalmazásuk, mint a legmagasabb szintű bírósági vezetőknek stb.)

Ezen szándék érdekében a panaszos OBT tagok szükségesnek tartanák a Bszi. megfelelő módosítását, de arra nincs törvényi lehetőségük. Ezért az OBH elnökének Igazgatási Szabályzat 103.§ (1) bekezdése alaptörvény-ellenessége nyilvánvalóan alaptalan állításával és nyilvánvalóan alaptalan indítvány alapján indult alkotmánybírósági eljárásban közvetett módon támadják a sarkalatos törvényi rendelkezést.

(79) A panaszosok alkotmányjogi indítványa nyilvánvalóan alaptalan, mivel a támadott OBH utasítás hatályos sarkalatos törvényi rendelkezéseken alapul, ezért nyilvánvalóan megfelel az alkotmányossági követelményeknek. A panaszosok nem is állítják, hogy a támadott szabály jogszabályba ütközne.

(80) A panaszosok az indítványuk nyilvánvaló alaptalansága tudatában „jelzik” az Alkotmánybíróságnak a Bszi. 112.§ (3) bekezdése tekintetében jogalkotói mulasztás fennállásának lehetőségét és a szükséges jogkövetkezmények alkalmazásának indokoltságát.

Abtv. 46.§ (2) bekezdésének rendelkezése: *„A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül ha*

d) kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására;

c) a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.”

A panaszosok nem annak meghatározását hiányolják, a Bszi. 112.§ (3) bekezdés rendelkezéséből, hogy ki jogosult rendelkezni az OBT tag bírák „szükséges mértékű” tárgyalási kedvezményéről, mert az a panaszosok számára is következik, hogy a Bjt. és a Bszi. egymásra épülő rendelkezései szerint ezt a jogot a munkáltató bíróság elnöke gyakorolja.

(81) Megállapítható, hogy a jogalkotói mulasztás is csak az állítás szintjén létezik, mivel a panaszosok maguk is a jogalkotói szándéknak megfelelő normatartalommal értelmezik a Bszi.112.§ (3) bekezdését, amely szerint a munkáltatói jogkörgyakorló rendelkezik az OBT tag bírák éves tárgyalási napjainak számáról, a szükséges tárgyalási kedvezményről és a tárgyalási napok arányos elosztásától való eltérés engedélyezéséről. A panaszosok ezt a munkáltatói jogot – melyről a Bjt. és a Bszi. más helyeken rendelkezik – tartják alaptörvény-ellenesnek.

(82) Az Abtv. 46.§ (3) bekezdése szerint a jogalkotói mulasztás jogkövetkezménye az, hogy az Alkotmánybíróság határozattal megállapítja azokat az Alaptörvény szabályzásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos

követelményeket, amelyeknek a jogszabály meg kell feleljen. A bírói függetlenség alkotmányos követelményének megsértése esetén pedig, az alkalmazandó jogkövetkezmény az Abtv. 41.§-a szerint az alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítése.

A panaszosok egyértelműen nem jogalkotói mulasztást, hanem jogszabály megsemmisítésére vezető bírói függetlenséget sértő alaptörvény-ellenességet állítanak, melynek alkotmányossági vizsgálatára az Abtv. jelen alkotmánybírósági eljárásban nem biztosít törvényi lehetőséget. Megjegyzem, amennyiben a Bszi. 112.§ (3) bekezdése alaptörvény-ellenes lenne és azt az Alkotmánybíróság a támadott szabály megsemmisítése mellett megsemmisítené, a panaszosok rejtett szándéka szerint akkor sem történhetne meg az Abtv. 46.§ (3) bekezdése szerinti alkotmányos követelmények megállapítása.

A Bszi. 112.§ (3) bekezdésének alkotmányossága a bírói függetlenség oldaláról

(83) A panaszosok – rejtett módon – a Bszi. 112.§ (3) bekezdése alaptörvény-ellenességét arra alapítva állítják, hogy a rendelkezés által sérül a bírói függetlenség, mivel a sarkalatos törvényi rendelkezés:

- a) *„az OBT működését veszélyezteti...”*,
- b) *„Az OBT tagságukkal összefüggő feladataikat nem tudják a felügyelt OBH elnök befolyásától függetlenül ellátni”,* ezáltal *„sérül az OBT tagok személyes függetlensége.”*;
- c) *„...Az OBT tagok, mint ítélkező bírák befolyástól nem mentesen folytathatják ítélkező tevékenységüket”,* ezáltal *„sérül a bírói függetlenség.”*

(84) Jogi álláspontom szerint a felsorolás első két pontjának hivatkozása eleve nem tartozik a bírói függetlenség alkotmányosságának fogalmi körébe. Az Igazgatási Szabályzat – nem támadott – 3.§-a a bírósági igazgatás alanyai között az igazgatási intézkedésre jogosultak között minden megkülönböztetés nélkül a bírákat sorolja fel. A Szabályzat 8.§ (3) bekezdése szerint: **„Nem terjed ki az igazgatási szabályzat hatálya ... az Országos Bírói Tanácsra és a bírói tanácsok eljárására, működésére.”**

(85) Jelen véleményadásomban, mivel az meghaladná a végzésében feltett kérdések körét, mellőzöm az OBT tagok *„befolyásolási lehetőségére”* és az OBT tagok *„személyes függetlenségére”* előadottakra vonatkozó véleménykifejtést. Így a bírói függetlenség sérelmére vonatkozó egyedüli hivatkozásként az **OBT tag bírák befolyásolt ítélkezési tevékenységére** vonatkozó állítás marad.

(86) Álláspontom szerint az indítvány alkotmánybírósági vizsgálata a panaszosok által felvetett aspektusban kizárt. Az erre vonatkozó álláspontomat megismételni nem kívánom, azt részletesen kifejtettem az indítvány vizsgálhatósága körében. [4]; [17]-[18]

Önmagában sem tartom azonban vizsgálhatónak az OBT tag bírák bírói függetlenségét sem a támadott szabály, sem a szabályozás alapjául szolgáló Bszi. 112.§ (3) bekezdése, illetve egyetlen Bjt. vagy Bszi. rendelkezéssel összefüggésben sem.

A tárgyalási kötelezettség kérdése kívül esik a bíró státusbeli függetlenségén, ebből következően az a körülmény, hogy azt a munkáltatói jogkört gyakorló bírósági vezető állapítja meg, önmagában semmiféle sérelmet nem jelent a bírói függetlenség kontextusában.

(87) A panaszosok a bírói függetlenségük alkotmányos sérelmét állítják ugyan, de valójában minden hivatkozásuk, érvelésük az OBH elnökétől való – egyébiránt a jogi szabályokból eredően a bírói jogállásukat tekintve természetesen meglévő - függetlenedést célozza: *„Az OBT tagjainak a testületük által felügyelt OBH elnöktől teljes függetlenségben kell tehát működniük.” ... „Az OBH elnökének nem lehet sem közvetlen sem közvetett befolyása arra, hogy az OBT tagok milyen mértékben részesülnek a bírói munkavégzés, alól, vagyis mi az a „szükséges mérték” amelyet a Bszi. e körben említ”.*

(88) Elvonatkoztatva a bírói függetlenség vizsgálhatóságának kérdésétől, véleményem szerint a panaszosok előbbi hivatkozásai okszerűtlenek és jogi tévedésen alapulnak. Korábban már bemutattam, hogy a *„szükséges mértékű”* mentesítésről nem az OBH elnöke és nem az OBH elnöke által kiadott Igazgatási Szabályzat rendelkezik, hanem a munkáltatói jogkört gyakorló bírósági elnök. Az Igazgatási Szabályzat támadott rendelkezésében csak figyelemfelhívás történik az OBT tag bírák érdekében arra, hogy a munkáltatói jogot gyakorló elnök a Bszi. 112.§ (3) bekezdés törvényi rendelkezése szerint járjon el. A bírósági elnöknek azonban abban az esetben is a törvény szerint kellene eljárnia, ha nem történt volna igazgatási szabályozással figyelemfelhívás.

Az OBH elnökének feladata többek között éppen az is, hogy a bírák függetlenségét megőrizze, olyan feltételeket biztosítson számukra, amelyben magas színvonalon, időszzerűen csak a jogszabályoknak megfelelően végezzék a munkájukat. Ez az OBH Elnöke Stratégiai Céljai között az első helyen szerepel.

(89) A bírói függetlenség nem csak az OBT tag bírákat, de minden bírót megillet. Ez nem tévesztendő össze azzal, hogy a bíró bármit megtehet. A panaszosok szerint *„A szervezeten belüli függetlenség feltétele, hogy a bíróra ne nehezdedjenek elvárások, amely magában foglalja azt is, hogy semmilyen nyomás nem merülhet fel azok részéről, akiknek a bíróságon igazgatási feladatuk van.”* (Beadvány 10. oldal 3. bek.). Ezt tévesnek tartom, mert a bírákra *„nehezdednek elvárások”* amelyek akár az Alaptörvényből, akár a Bszi-ből, vagy a Bjt-ből fakadnak, de ide tartoznak az eljárási törvények és a 6/2015. (XI.30.) OBH utasítás is. Az igazgatás vezetőknek többek között az is a feladata, hogy igazgatási felügyeletet gyakoroljon a bírák felett, anélkül, hogy a bírói függetlenségüket sértené. Ilyen például az eljárási határidők betartatása, a tárgyalási napok megtartásának és a tárgyalási napok kihasználásának ellenőrzése, stb. Az OBT tag bírót az ítélezési tevékenysége kapcsán pontosan olyan jogosultságok illetik meg, mint a többi bírót és a kötelezettségeik is azonosak.

A munkáltatói jogkör gyakorlójának az OBT tag tárgyalási kötelezettsége megállapításakor figyelemmel kell lennie a Bszi. 112.§ (3) bekezdésében meghatározott mentesítésre is, vagyis a munkáltatói jogköre nem korlátlan, sarkalatos törvényben meghatározott jogszabályi keretek között kell megállapítania az OBT tag tárgyalási kötelezettségét.

(90) A beadvány abból az alaphelyzetből indul ki, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója az Igazgatási Szabályzat adta jogkörét visszaélészerűen fogja gyakorolni. A munkáltatói jogkör gyakorlójára is azonban ugyanazon jogszabályi környezet vonatkozik, mint bárki másra és mind a munkáltatói jogkör gyakorlójára, mind a bíróra vonatkozik az Mt. szabályai szerint meghatározott jóhiszeműség és tisztesség követelménye. Rendeltetésszerű joggyakorlás mellett - melyről az Mt. kifejezetten rendelkezik - kizárt a bírói függetlenség megsértésének lehetősége.

Megköszönve a lehetőséget véleményem kifejtésére, kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy döntésüket a fentiek figyelembevételével szíveskedjenek meghozni.

Budapest, 2019. március 11.

Üdvözlettel:



Országos Bírósági Hivatal
1.
Elnöke
*

dr. Handó Tünde

