

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3219/2018. (VII. 2.) AB HATÁROZATA

a Kúria Mellett Eljáró Másodfokú Szolgálati Bíróság Szf.F.3/2014/6. számú határozata, és a Budapest területén működő ítélőtábla mellett eljáró elsőfokú szolgálati bíróság SzF.14/63/2012. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes és dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Mellett Eljáró Másodfokú Szolgálati Bíróság Szf.F.3/2014/6. számú határozata, és a Budapest területén működő ítélőtábla mellett eljáró elsőfokú szolgálati bíróság SzF.14/63/2012. számú határozata alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisíti.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kérte a Kúria Mellett Eljáró Másodfokú Szolgálati Bíróság (a továbbiakban: másodfokú szolgálati bíróság) Szf.F.3/2014/6. számú határozata, illetve a Budapest területén működő ítélőtábla mellett eljáró elsőfokú szolgálati bíróság (a továbbiakban: elsőfokú szolgálati bíróság) SzF.14/63/2012. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott bírósági határozatok sértik az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánításhoz, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jogát.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzményei és az indítványban foglaltak az alábbiak szerint foglalhatók össze.
- [4] 2.1. Az indítványozó a Buda Környéki Törvényszék (a továbbiakban: Törvényszék) bírója, aki a Törvényszék Gazdasági Kollégiumában felszámolási ügyekben jár el. Az indítványozóval szemben a Törvényszék elnöke 2012. december 20-án fegyelmi eljárást kezdeményezett. A kezdeményezés alapja egy – a Törvényszék elnökének intézkedése nyomán született – vizsgálati jelentés volt, amely megállapította, hogy az indítványozónál 2012. július 17-én folyamatban lévő 522 ügy közül 233-ban valamilyen eljárási vagy ügyviteli késedelem volt fellelhető, ezek közül 52 ügyben pedig jelentős késedelem állt fenn. Az elsőfokú szolgálati bíróság kijelölt tanácsának elnöke SZF.14/11/2012. számú végzésével elrendelte az előzetes vizsgálatot, majd a kijelölt fegyelmi tanács az SZF.14/21/2012. számú végzésével döntött a fegyelmi eljárás megindításáról.
- [5] A Törvényszék elnöke 2013. április 30-án újabb fegyelmi eljárást kezdeményezett az indítványozóval szemben. Az előzetes vizsgálatot az elsőfokú szolgálati bíróság kijelölt tanácsa SZF.14/36/2012. számú végzésével elrendelte, SZF.14/45/2012. számú végzésével pedig a fegyelmi eljárás megindításáról döntött. Utóbbi fegyelmi ügyet később egyesítették a korábbi üggyhöz.

- [6] Az elsőfokú szolgálati bíróság 2014. május 12-én kelt SzF.14/63/2012. számú határozatával megállapította, hogy az indítványozó mulasztásai, kötelezettségszegései a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 105. § a) pontja szerinti fegyelmi vétségnek (a szolgálati viszonyával kapcsolatos kötelezettségszegésnek) minősültek és ezért őt megrovásban részesítette.
- [7] Az elsőfokú szolgálati bíróság által megállapított tényállás szerint nem vitatható, hogy a Törvényszéken 2009–2011 között az országos átlagot jelentősen meghaladta az egy bírónál folyamatban lévő ügyek száma, országosan a második legnagyobb ügyfélforgalom itt volt kimutatható. A Törvényszék felszámolási csoportjában 2009 és 2012 évben az indítványozó által befejezett ügyek száma a legmagasabb volt. Az indítványozó 2009. február 9. és 2009. október 31. között – kérése ellenére – érdemi segítséget nem kapott, holott a Törvényszéken kialakított munkavégzési rend szerint a bírók munkáját elsőfokú végzettségű bírósági ügyintéző, bírósági titkár segítette. Az is tény, hogy a felszámolási ügyszakban egyes tanácsok nem használtak átadókönyvet és nem volt olyan számítógépes program sem, amely az eljárási határidők megtartásának ellenőrzésére szolgált volna.
- [8] Ugyanakkor azt is megállapította a bíróság, hogy nem csak objektív körülmények okozták a késedelmet, hanem az is közrejátszott, hogy a bíró maga sem tett meg mindent annak érdekében, hogy biztosítsa az ügyintézés folyamatosságát. A bíróság az észszerű ügyintézési határidő sérelmét nem önmagában az ügyek érkezése és lezárása közötti időtartam hossza miatt állapította meg, hanem arra alapozva, hogy az indítványozó bíró által tett intézkedések között – függetlenül azok indokoltságától és érdemi megítélésétől – mennyi idő telt el folyamatos ügyintézés nélkül.
- [9] Mind a Törvényszék elnöke, mind az indítványozó fellebbezett a határozat ellen. A másodfokú szolgálati bíróság 2014. május 12-én kelt Szf.F.3/2014/6. számú határozatával helybenhagyta az elsőfokú szolgálati bíróság határozatát.
- [10] Az indítványozó – 2014. augusztus 3-án kelt – eredeti panaszában kérte az első- és a másodfokú szolgálati bíróság határozatai alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését – az általuk felülvizsgált egyéb határozatokra is kiterjedő hatállyal –, továbbá a Bjt. 104/A. §-a, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 103. § (1) bekezdés d) pontja, valamint a Szolgálati Bíróságok – 2012. október 26-án elfogadott – Ügyrendje alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [11] Az indítványozó az alaptörvény-ellenesség megállapításával kapcsolatban megjelölte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a C) cikk (1) bekezdését, a T) cikket, a VI. cikk (1) bekezdését, a IX. cikk (1) bekezdését, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit, a 25. cikk (1) bekezdését, a 26. cikk (1) bekezdését, a 27. cikk (1) bekezdését és a 28. cikket mint sérelmet szenvedett rendelkezéseket.
- [12] Az Alkotmánybíróság főtársa 2014. szeptember 26-án kelt levelében tájékoztatta az indítványozót egyrészt arról, hogy a Bjt. és a Bszi. támadott rendelkezéseit a szolgálati bíróságok nem alkalmazták, így azokat az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján nem tudja vizsgálni, másrészt arról, hogy a hivatkozott alaptörvényi szabályok egy része nem tekinthető Alaptörvényben biztosított jognak, végezetül hiánypótlásra hívta fel, tekintettel arra, hogy nem indokolta kellően, miért alaptörvény-ellenesek a támadott bírósági határozatok. Az indítványozó 2014. november 13-án kelt válaszlevelében kiegészítette és pontosította alkotmányjogi panaszát, amelyben már csak a szolgálati bíróságok határozatai alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Abtv. 27. §-ára hivatkozva, és csak az Alaptörvény IX. cikk (1) és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állította.
- [13] 2.2. Az indítványozó álláspontja szerint a szolgálati bíróságok eljárása és határozatai az alábbiak szerint sértették a véleménynyilvánításhoz és a tisztességes eljáráshoz való jogát.
- [14] 2.2.1. A véleménynyilvánításhoz való jog sérelme
- [15] Az indítványozó úgy véli, hogy nem a valós ok miatt indítottak ellene fegyelmi eljárást, az ügyviteli mulasztások, késedelmek csak okot szolgáltattak a retorzióra, amiért kritizálta a bírósági szervezetrendszert. Előadása szerint 2010-ben számos, a bíróságot érintő visszásságot felvetett, így többek között feltárta, hogy egyik bírótársa férje felszámolóként tevékenykedik, ami összeférhetetlen a bírói szolgálati jogviszonnyal. Jelzése ellenére nem indult fegyelmi eljárás az érintett bíróval szemben, az összeférhetlenség kérdése a bíró nyugdíjazásával „oldódott meg”. Az indítványozó szerint a vele szemben lefolytatott fegyelmi eljárás koncepciós volt, amit az is jelez, hogy a felszámolási csoportban lévő, hasonló ügyterhet görgető és az eljárási határidőket tartani nem tudó bírótársaival szemben nem indult fegyelmi eljárás.

- [16] Az indítványozó álláspontja szerint a véleménynyilvánításhoz való joga sérült, amikor – a hazai igazságszolgáltatás egészét érintő – közérdekű bejelentése miatt retorzióként fegyelmi eljárást indítottak ellene. Az indítványozó e körben hivatkozott mind az Alkotmánybíróság, mind az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatára.
- [17] 2.2.2. A tisztességes eljáráshoz való jog sérelme
Az indítványozó sérelmezte, hogy a szolgálati bíróság eljáró tanácsának elnöke megtiltotta kérdés feltevését azzal a bírónővel kapcsolatban, akivel szemben korábban ő összeférhetlenségi ok fennállását állította. Álláspontja szerint ez azt eredményezte, hogy az eljárás során nem tudta bizonyítani annak koncepciós jellegét. Tulajdonképpen maga a bíróság tette lehetetlenné annak bizonyítását, hogy mi is volt a fegyelmi eljárás megindításának valós indoka.
A vizsgálóbiztosi meghallgatásra csak késve, pótlólag került sor és az ott elhangzottak nem is kerültek be a vizsgálóbiztos jelentésébe.
Sérült a társasbíráskodás elve is, mivel a szolgálati bíróság eljáró tanácsának elnöke a Bjt. 111. §-át megsértve, egyedül döntött a fegyelmi eljárásban az előzetes vizsgálat megindításáról, holott az a tanács hatáskörébe tartozik. Az indítványozó hivatkozott a 21/2014. (VII. 15.) AB határozatra is (a továbbiakban: Abh.), amelyben az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg, amiért a fegyelmi eljárás megindításáról nem tanácsulésen döntöttek a tanács tagjai.
Az indítványozó azt is sérelmesnek találta, hogy nem kapott értesítést a tanácsulésről, a tárgyalás jegyzőkönyvét sem kapta meg, és kérése ellenére sem küldték meg neki a törvényszéktől beszerzett – az ő tevékenységét kritizáló panaszokra vonatkozó – iratokat.
Az indítványozó szerint sérült a törvényes bíróhoz való joga is, mivel az adott időszakban a Szolgálati Bíróságok Ügyrendje alapján a szolgálati bíróságok nem rendelkeztek automatizmuson alapuló ügyelosztási renddel. Ezt az Abh.-ban a tisztességes eljáráshoz való jogot sértőnek minősítette az Alkotmánybíróság.
- [18] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt 2015. május 5-ei ülésén befogadta, mivel úgy ítélte meg, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmével kapcsolatos panaszok felvethetik a bírói döntés alaptörvényellenességének lehetőségét.

II.

- [19] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [20] 1. Az indítványozó elleni előzetes vizsgálatot az elsőfokú szolgálati bíróság eljáró tanácsának elnöke rendelte el az SZF.14/11/2012. számú határozattal. Az indítványozó ezzel kapcsolatos kifogását az elsőfokú szolgálati bíróság nem találta megalapozottnak. Az elsőfokú szolgálati bíróság értelmezése szerint a tanács elnöke nem a Bjt. 111. §-a szerinti jogkörben járt el, azaz nem az előzetes vizsgálatról döntött – ez valóban a tanács hatáskörébe tartozik – hanem a fegyelmi eljárás előkészítését rendelte el. A végzés a döntés jogalapjaként maga is a Bjt. 113. §-át és a Szolgálati Bíróságok Ügyrendjének (a továbbiakban: SZBÜ) 9. § (2) bekezdését jelölte meg.
- [21] Az elsőfokú szolgálati bíróság szerint ezt az értelmezést támasztja alá, hogy az egyesített fegyelmi ügyben az SZF.14/36/2012. számú végzésben – a Bjt. 111. §-ára hivatkozva – a fegyelmi tanács valóban az előzetes vizsgálat megindításáról döntött. Ettől függetlenül is az volt az elsőfokú szolgálati bíróság álláspontja, hogy az indítványozó kifogása csak a vizsgálóbiztos jelentésének megérkezéséig bírt volna jelentőséggel. A jelentés elkészítését követően – a tanács által – elrendelt fegyelmi eljárás megindítása után ugyanis már nem okozhatott jogsérelmet, hogy a sérelmezett döntést nem tanácsban eljárva hozta meg a szolgálati bíróság.
- [22] A másodfokú szolgálati bíróság megállapította, hogy az indítványozónak a tanácsi döntés hiányára alapozott kifogása megalapozott. Az elsőfokú szolgálati bíróság tehát eljárási szabályt sértett, ez azonban nem járt a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmével – állapította meg a másodfokú szolgálati bíróság –, mivel a vizsgálóbiztos jelentésének elkészítését követően az elsőfokú szolgálati bíróság már tanácsban járt el, és a Bjt. 121. § (1) bekezdése alapján ekkor is dönthetett volna a fegyelmi eljárás megtagadásáról. Emellett az indítványozónak lehetősége volt az iratok tanulmányozására, bizonyítékainak előterjesztésére.

- [23] 1.1. Az indítványozó álláspontja szerint sérült a tisztességes eljáráshoz való joga akkor, amikor a szolgálati bíróság eljáró tanácsának elnöke – a Bjt. 111. §-ának előírása ellenére a tanács helyett egyesbíróként eljárva – az SZF.14/11/2012. számú határozatával *de facto* elrendelte a fegyelmi eljárás megindítását (az előzetes vizsgálat lefolytatását). Véleménye szerint a bíróság összetételére vonatkozó törvényi előírások olyan imperatívuszabályok, amelyek megsértése szükségképpen az eljárás megismétléséhez vezetnek, függetlenül attól, hogy a határozat érdemben helyes-e. Az indítványozó hivatkozva az Abh.-ra, úgy vélte, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme minden esetben megállapítható, amikor törvényi előírás ellenére a tanácsülés megtartására nem került sor, függetlenül attól, hogy ennek mi az oka.
- [24] 1.2. Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában megerősítette a tisztességes bírósági eljárással kapcsolatos korábbi gyakorlatát. A 6/1998. (III. 11.) AB határozatban kimunkált alkotmányos mérce szerint: „a tisztességes eljárás (*fair trial*) követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését is felöleli, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja az alkotmányszövegben kifejezetten nem nevesített bírósághoz való jog valamennyi feltételét is (ABH 1998, 91, 98–99.)” (Indokolás [24]). {Legutóbb lásd a 3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [13]}.
- [25] 1.3. A tárgyi ügyben – az elsőfokú szolgálati bíróság által sem vitatottan – az előzetes vizsgálat lefolytatását az elsőfokú szolgálati bíróság eljáró tanácsának elnöke rendelte el az SZF.14/11/2012. számú végzésével, holott a Bjt. 111. §-a szerint ez a tanács hatáskörébe tartozik. A másodfokú szolgálati bíróság úgy ítélte meg, hogy ez az eljárási szabálysértés egyértelműen törvénysértő volt, azonban az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát nem sértette. Különös tekintettel arra, hogy az elsőfokú szolgálati bíróság tanácsa az SZF.14/21/2012. számú végzésével – a Bjt. 121. § (1) bekezdése alapján – utóbb elrendelte a fegyelmi eljárás megindítását.
- [26] Az Alkotmánybíróság azonban nem osztja ezt az álláspontot. Az Alkotmánybíróság az – indítványozó által is hivatkozott – Abh.-ban részletesen foglalkozott bírák elleni fegyelmi eljárás megindításával (az előzetes vizsgálat elrendelésével), egészen pontosan azzal, hogy ennek a döntésnek a meghozatala a szolgálati bíróság eljáró tanácsának hatásköre és ennek megsértése nem pusztán törvényességi-eljárási szabálysértés, hanem egyúttal a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése] sérelmét is okozza.
- [27] Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az Alaptörvény 27. cikke a társasbíráskodás elvét tekinti alapvetőnek, amikor megállapítja, hogy Magyarországon a bíróságok főszabály szerint – törvény eltérő rendelkezése hiányában – tanácsban ítélik meg.
- [28] Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy a „bíró függetlenségének ereje” és a „tisztességes eljárás fokozott garanciája” fejeződnék ki abban, hogy a – lelkiismeretüknek megfelelő – törvényes döntés meghozatalára feljogosított bírákból álló bírói tanács, mérlegelő tevékenységének eredményeképpen születik meg a döntés. A társasbíráskodás elvéből tehát az következik, hogy a ténymegállapítás, a jogértelmezés és a döntés a bírói tanács tagjait közösen illeti meg, és együttes tevékenységre kötelezi őket (Indokolás [68]).
- [29] Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság a társasbíráskodás elvének – mint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részelemének – sérelmét azért emelte ki, mivel az alapul fekvő ügy egyik alapkérdése az volt, hogy sor került-e egyáltalán a tanácsülés megtartására, amikor a szolgálati bíróság tanácsa tagjai telefonon keresztül döntöttek az előzetes vizsgálat elrendeléséről. Az indítványozó is azt domborította ki a jelen ügyben, hogy nem a szolgálati bíróság tanácsa döntött az előzetes vizsgálat elrendeléséről, hanem a tanács elnöke. Ezért hivatkozott az Abh.-ra, mivel úgy vélte, hogy a társasbíráskodás elve – és ezen keresztül a tisztességes eljáráshoz való joga – sérült, amikor a tanács elnöke egyedül döntött.
- [30] Az Alkotmánybíróság szerint a jelen ügyben nem vitás, hogy az SZF.14/11/2012. számú végzés az előzetes vizsgálat elrendeléséről döntött, és az sem vitatott, hogy a végzést a fegyelmi tanács elnöke egyesbíróként hozta meg, annak ellenére, hogy a Bjt. 111. § (1) bekezdése alapján az erről való döntés a fegyelmi tanács hatáskörébe tartozik. Az elsőfokú szolgálati bíróság fegyelmi tanácsának elnöke tehát a társasbíráskodás elvét megsértve rendelte el a fegyelmi eljárás előkészítését. A másodfokú szolgálati bíróság helyesen ismerte fel, hogy e körben az elsőfokú szolgálati bíróság törvénysértő módon járt el, tévedett azonban akkor, amikor úgy értékelte, hogy ez a törvénysértés nem járt a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmével.

- [31] Az Alkotmánybíróság ismételten rámutat, hogy a tisztességes eljárás egyik garanciális eleme és a bírói függetlenség egyik biztosítója is egyben az, hogy a bírák tanácsban ítélkezve hozzák meg a törvényes döntést. A társasbíráskodás elvéből következik, hogy a tények megállapítása, a bizonyítékok értékelése, a jogértelmezés és a döntés a bírói tanács tagjait közösen illeti meg, és együttes tevékenységre kötelezi őket.
- [32] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján – fenntartva az Abh.-ban foglaltakat – megalapozottnak látta az alkotmányjogi panasznak azon elemét, amely szerint sérült az indítványozónak a tisztességes eljáráshoz való joga, mivel a fegyelmi tanács helyett a tanács elnöke döntött az előzetes vizsgálat elrendeléséről.
- [33] Az Alkotmánybíróság rámutat továbbá arra, hogy mind a polgári eljárásban [a szolgálati bíróságok döntésének meghozatalakor hatályos, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 252. § (1) bekezdése, 275. § (2) bekezdése, és a jelenleg hatályos, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 380. §-a, 423. §-a], mind a büntetőeljárásban [a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 373. § (1) bekezdés II. a) pontja, 428. § (2) bekezdése] abszolút hatályon kívül helyezési oknak minősül az, ha a bíróság nincs szabályszerűen megalakítva. A bíróság – többek között akkor – nincs szabályszerűen megalakítva, ha az ügyben tanácsnak kellene eljárnia, de egyesbíró járt el, vagy fordítva. Ez is azt támasztja alá, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az elsőfokú szolgálati bíróság fegyelmi tanácsának elnöke olyan súlyos eljárási szabályt vétett, amely a polgári és a büntetőeljárásban abszolút hatályon kívül helyezési ok lenne.
- [34] Az Alaptörvényben deklarált alapjogok és alkotmányos elvek – mint például a tisztességes eljáráshoz való jog, a törvény előtti egyenlőség, a pártatlanság, ügyek észszerű határidőn belül elbírálásának elve – jelennek meg az egyes eljárási kódex alapelvi rendelkezéseiben és – esetenként – részletszabályaiban is. Ezzel szoros összefüggésben az Alaptörvényre vezethető vissza az abszolút hatályon kívül helyezés jogintézménye is, amely esetében a törvényalkotó már eleve mérlegelte az eljárás tisztességességét, és akként határozott, hogy az abszolút hatályon kívül helyezési okok fennállása esetén egyértelműen alaptörvény-ellenes a bírói döntés, így ennek szankciója pedig nem lehet más, mint a hatályon kívül helyezés.
- [35] A bíróságnak ezekben az esetekben tehát nincs mérlegelési lehetősége, azaz, ha olyan súlyos eljárási szabálysértést észlel, amely abszolút hatályon kívül helyezési oknak számít, akkor hatályon kívül kell helyeznie az alsóbb fokú bíróság határozatát. Amennyiben ez nem következik be, akkor az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik annak megállapítása, hogy az eljáró bíróságok eljárása sértette-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését.
- [36] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint alaptörvény-ellenesnek találta, és így az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján megsemmisítette a Kúria Mellett Eljáró Másodfokú Szolgálati Bíróság Szf.F.3/2014/6. számú határozatát, illetve a Budapest területén működő ítélőtábla mellett eljáró elsőfokú szolgálati bíróság SzF.14/63/2012. számú határozatát.
- [37] 2. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére vonatkozó egyéb indítványozói felvetéseket, illetve a IX. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemeket – tekintettel a támadott bírósági határozatok megsemmisítésére – már nem vizsgálta. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint ugyanis, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alkotmányi rendelkezés esetleges sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja. {18/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [21]}. Az Alkotmánybíróság ezen gyakorlatát a bírói döntések alkotmányossági vizsgálati körében is fenntartotta {21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [46]}.

Budapest, 2018. június 11.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [39] Egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel, ugyanakkor fontosnak tartom az alábbiak kiemelését is.
- [40] 1. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatában foglalta össze, amelyet utóbb több döntésében [5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118–120.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.] megerősített és továbbfejlesztett. Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában – kifejezetten az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontján és az Abtv. 27. §-án alapuló hatáskörével összefüggésben – megerősítette a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát, és megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó – az Alkotmánybíróság által korábbi gyakorlatában kimunkált – alkotmányos követelmények nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthetők (Indokolás [27]).
- [41] A tisztességes eljárás (*fair trial*) olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.]. A tisztességes eljáráshoz való jog olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye [14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 266.].
- [42] Az adott esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy sérült az indítványozónak a tisztességes eljáráshoz való joga, mivel a fegyelmi tanács helyett a tanács elnöke döntött az előzetes vizsgálat elrendeléséről. Az Alkotmánybíróság döntésének meghozatala során jelentőséget tulajdonított annak, hogy az eljárási törvények [a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, a továbbiakban: régi Pp. 252. § (1) bekezdés, 275. § (2) bekezdés, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény, a továbbiakban: hatályos Pp. 380. §, 423. §, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény, a továbbiakban: Be. 373. § (1) bekezdés II. a) pont, 428. § (2) bekezdés] ún. abszolút – vagyis mérlegelést nem engedő – hatályon kívül helyezési oknak tekintik, ha a bíróság nincs szabályszerűen megalakítva, vagy ha az ügyben tanácsnak kellene eljárnia, de egyesbíró járt el, vagy fordítva. Ezzel összefüggésben fontosnak tartom kiemelni a következőket.
- [43] A hatályos Pp. 380. §-ához fűzött indokolás szerint „[a] bíróság nem szabályszerű megalakítása miatt azért kerül sor kötelezően az elsőfokú bírósági ítélet hatályon kívül helyezésére, mert ebben az esetben lényegileg hiányzik az elsőfokú eljárás, ugyanis a bíróság cselekményei érvényesen meg nem történtnek tekintendők.”
- [44] A Be. 373. §-ának indokolása is azt emeli ki, hogy az ilyen jellegű szabálysértések „a másodfokú bírósági eljárásban közvetlenül nem orvosolhatók”, ezért ennek módja csak az ítélet hatályon kívül helyezése, és az elsőfokú bírósági eljárás megismétlése lehet.
- [45] Álláspontom szerint az adott esetben vizsgált eljárási szabálysértés nem tartozik az abszolút hatályon kívül helyezést megalapozó eljárási szabálysértések körébe, mert az kizárólag egy adott eljárási cselekmény „érvényességére” hatott ki, és nem az eljáró bírói tanács megalakításának szabályszerűségére. Az alkotmányjogi panaszban állított eljárási szabálysértés lényege ugyanis az, hogy a fegyelmi eljárás során eljáró bírói tanács eljárási szabálysértést követett el azzal, hogy az eljárás megindításáról nem tanácsban határozott, hanem az eljárást megindító eljárási cselekményt (az előzetes vizsgálat lefolytatása) a tanács elnöke rendelte el. Ez az eljárási szabálysértés ugyanakkor nem hat ki az eljáró bírói tanács megalakításának szabályszerűségére.

- [46] A kifejtettek alapján ezért úgy gondolom, hogy az alkotmányjogi panasz alapján vizsgált eljárás szabálysértés nem tartozik azon abszolút hatályon kívül helyezést megalapozó eljárás szabálysértések körébe, amelyek a Pp. és a Be. alapján mérlegelést nem engedő hatályon kívül helyezést alapoznak meg. Az ügyben azt kellett vizsgálni, hogy az eljárási bíróság által elkövetett eljárás szabálysértés volt-e olyan súlyú, hogy megalapozza az egész eljárás vonatkozásában a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét.
- [47] 2. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog több garanciális szabályból áll. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványai különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága, a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és a pártatlanság kívánalma, továbbá az észszerű határidőn belüli elbírálás követelménye, és a fegyverek egyenlősége {2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [50]}.
- [48] Az adott esetben az Alkotmánybíróság a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességét a társasbíráskodás elvével összefüggésben vizsgálta.
- [49] A társasbíráskodás elve, véleményem szerint, egy alkotmányos alapelv (Alaptörvény 27. cikk), amely nem önmagában, hanem egyes vonatkozásaiban tartozik a tisztességes bírósági eljárás követelményrendszerébe. Az Alkotmánybíróság ezért hangsúlyozta a 20/2005. (V. 26.) AB határozatban, hogy „[a] társasbíráskodás és a bírói függetlenség egymást kiegészítő és a tisztességes eljárás követelményével szoros összefüggésben lévő alkotmányi követelmények. A bíróság függetlenségének ereje mutatkozik meg és a tisztességes eljárás fokozott garanciája fejeződik ki abban, hogy a külön-külön lelkiismeretének megfelelő törvényes döntés meghozatalára feljogosított bíróból álló bírói tanács mérlegelő tevékenységének eredményeképpen születik meg a jogerős döntés, melynek meghozatalához legalább két bíró egyetértése szükséges. Ez azonban csak akkor biztosított, ha a tanács minden tagja a döntésnek keretet adó eljárás kérdéseire is egyenrangú befolyást gyakorolhat, s ezen keresztül egyenlő esélyt kap mindazon eljárás módszerek gyakorlására és bizonyítási eszközök igénybevételére, amelyek az első fokú határozat felülvizsgálatához szükséges ismeretek megszerzését lehetővé teszik számára.” [20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 202, 220.]
- [50] Az adott esetben úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panaszban állított eljárás szabálysértést a tisztességes bírósági eljárásból fakadó független bírósághoz való jogra tekintettel kellett vizsgálnia.
- [51] Ennek alapján pedig megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság működésének kezdetétől különbséget tett a bírói függetlenség külső és belső aspektusai között. A 19/1999. (VI. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg, hogy „a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik, döntően az ítélezésben ölt testet. A bírói függetlenség az ítélezésre vonatkozik; a további státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítélezéshez szükségesek. A bírónak mindenkitől – más bírótól is – függetlennek kell lennie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítani minden befolyásolás ellen, származzék akár az külső hatalmi jogkör gyakorlásától, akár a bírósági szervezeten belülről. 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 befolyásolástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, belső meggyőződése szerint hozza meg.” (ABH 1999, 150, 153.)
- [52] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában rámutatott arra is, hogy „a tanácselnöki státusz pusztán olyan igazgatási feladatok ellátását jelenti, amelynek tartalmát az egyes bíróságok szervezeti és működési szabályai részletezik. Az igazgatási státusból levezethető hatáskörök semmiképpen nem válhatnak a bírói függetlenség gátjává. E tevékenység nem gyakorolhat az ügy érdemére kiható befolyást, illetőleg nem teremthet a bírói meggyőződés kialakulását akadályozó kényszerhelyzetet, amelyben a tanács tagjainak a függetlensége sérelmet szenvedhet.” [20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 202, 221.] Erre tekintettel állapította meg az Alkotmánybíróság a Be. 360. § (1) bekezdésében foglalt azon rendelkezésnek az alkotmányellenességét, amely szerint a tanács elnöke az ügy érkezésétől számított harminc napon belüli határnapra a fellebbezés elbírálására tanácsülést, nyilvános ülést vagy tárgyalást tűz ki. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azzal, hogy a Be. 360. § (1) bekezdése az alkalmazandó eljárás formáit kizárólag a tanács elnökének döntési jogkörébe utalja, a támadott rendelkezés a társasbíráskodás alkotmányi – és a Be. szabályai szerint másodfokon kivételt nem tűző – elve ellenére az eljárás formára vonatkozó, mérlegelési szempontok nélküli diszkrecionális jogkörben,

„egyesbíróként” meghozott tanácselnöki elhatározás az érdemi határozatra közvetlenül kiható, a bírói függetlenség követelményét sértő döntéssé is válhat. [20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 202, 221.]

- [53] Véleményem szerint az Alkotmánybíróság idézett gyakorlatából az adott ügyben relevanciával bíró alkotmányos követelmény – a független bírósághoz való joggal összefüggésben –, hogy a tanácselnöki státusz nem járhat azzal, hogy a tanács elnöke az ügy érdemi elbírálására kiható kérdésekben a döntési kompetenciát elvonja a tanács tagjaitól.
- [54] Az adott esetben, álláspontom szerint, a kifejtettekre tekintettel állapítható meg az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntés alaptörvény-ellenessége.

Budapest, 2018. június 11.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [55] A határozat rendelkező részében foglalt döntéssel egyetértek figyelemmel arra, hogy az elbírált alkotmányjogi panasz és a megítélt ügy ténybeli alapjai az Abh.-ban tett megállapításokra vezethetők vissza. Ebben az időben a szolgálati bíróságok eljárásainak alapjául szolgáló normák többször módosultak. Az a véleményem azonban, hogy a döntés indokolása - figyelemmel a kiegyensúlyozott bírósági eljáráshoz fűződő alapjog tartalmához tartozó több évtizede alkalmazott tesztre – nem meggyőző.
- [56] A bírósági döntésekből formálódó joggyakorlat előreláthatóságát elsődlegesen a kimunkált tesztek következetes alkalmazása garantálja. Ebből következőleg az eljáró bíróságnak minden esetben kiinduló pontja kell legyen a jogi problémával kapcsolatosan lefektetett teszt. Különösen igaz ez akkor, ha attól bármely okból (tényállásbeli, jogbeli különbözőségek, stb.) el kíván térni. Nehezíti a joggyakorlat követését az, ha a bíróság indok nélkül alkalmazza tesztjét eltérő tényállásra, avagy hasonló ténybeli alapok esetén tér el korábbi, egyértelmű tesztjétől. Nincs ez másképpen az Alkotmánybíróság döntéshozói fórumai esetében sem. Az Alkotmánybíróság jellegadó jogköre révén irányt mutat a bírácnak abban, hogy az Alaptörvényben elismert alapjogokat milyen tartalommal kell érvényre juttatniuk pereikben. Ezért joggyakorlatának kiszámíthatósága az Alaptörvény jogállami klauzulájára visszavezethető alkotmányos elv körében értékelendő.
- [57] A jelen esetben a többségi indokolás [23] bek. és köv. kitér az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert *fair* eljáráshoz való jog 1998-tól kezdődően a mai napig fennálló tesztjére. Ez a gyakorlat azt hangsúlyozza, hogy a fél *fair* eljáráshoz való joga a perbe vitt anyagi jogok érvényesíthetőségével, és az érvényesítést garantáló eljárási jogosultságok/kötelezettségek együttes minőségével áll összefüggésben. A teszt elemét képezi az indokolás által is felhívott megállapítás, amely szerint „egyes részletszabályok hiánya” ellenére is lehet egy eljárás méltányos (és valamennyi részletszabály megalkotásának dacára is lehet méltánytalan). Egy konkrét per esetében eszerint egyes részletszabályok bíróság általi megsértése ellenére is lehet az eljárás összességében méltányos (és minden szabály akkurátus megtartása esetén is lehet méltánytalan). Az eljárás összességében történő értékelése révén válik tehát egy bírósági eljárás alaptörvény-sértővé vagy alkotmányossá. Ez a mérlegelés teszi az alapjogot a korlátozás oldaláról abszolúttá, azaz zárja ki a szükségességi-arányossági teszt alkalmazását, hiszen a *fair* bírósági eljáráshoz való jog érvényesülése maga is mérlegelés eredménye.
- [58] A testület által megítélt ügyben a vonatkozó törvényi szabályok az eljárást három, jól elkülöníthető szakaszra (előzetes vizsgálat elrendelése, fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi felelősség megállapítása) osztják. Az elsőfokú szolgálati bíróság a törvényt sértést az első, a fegyelmi felelősség megállapítása szempontjából kisebb jelentőségű szakaszban követte el. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme kapcsán azt kellett volna mérlegelni, hogy a fegyelmi eljárás egészét hogyan érintette az elsőfokú szolgálati bíróság első szakaszban elkövetett törvényt sértése.

[59] Az indokolás megállapítja, hogy az eljárási kódexek (Pp., Be.) abszolút hatályon kívül helyezésre okot adó törvényi szabályainak megsértése egyúttal Alaptörvény-sértést is jelent. Önmagában nem tartom kizártnak ezt az állítást. Mindazonáltal az indokolásnak megfelelően összefüggésbe kellett volna hoznia azt a *fair* eljáráshoz való jog eddigi dogmatikájával. Ezt követelte volna meg a XXVIII. cikk (1) bekezdéséhez fűzött gyakorlat kiszámíthatósága.

Budapest, 2018. június 11.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1600/2014.

• • •