



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Ügyszám: AJB-1418/2019.

Előadó: [REDACTED]

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: <u>x/453-0/2019</u>	
Érkezett: <u>2019 MÁRC 18.</u> <i>kezeléssel</i>	
Példány: <u>1</u>	Kezelőiroda:
Melléklet: <u>1</u> db	<i>dm</i>

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) és (2) bekezdésére tekintettel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 34. §-ában biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróság az alábbi kérdéseimben megfogalmazott szempontok szerint értelmezze az Alaptörvény 25. cikk (5) és (6) bekezdésének rendelkezéseit:

1. Az Országos Bírói Tanács (továbbiakban: OBT), mint bírósági önigazgatási szerv esetében irányadó-e az Alkotmánybíróság azon korábbi megállapítása, hogy az önkormányzati konstrukción alapuló testületek tagjainak megválasztásakor érvényesülnie kell a demokratikus legitimációnak?
2. Amennyiben igen, a demokratikus legitimáció követelményébe beleértendő-e, hogy az OBT létrehozásához és működéséhez valamennyi bírósági szint képviseletét biztosítani szükséges?
3. Amennyiben az OBT összetételéből, tagjai létszámából adódóan legitimációs probléma merül fel, van-e olyan alkotmányos szerv, amely fellephet a testület jogszerű működésének biztosítása érdekében?

Indokolás

I.

1. Az Abtv. 38. §-a szerint az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik az Alaptörvény értelmezésére. Az Abtv. 38. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az arra jogosultak, köztük az alapvető jogok biztosa indítványára az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.

Az Abtv. 38. § (2) bekezdése alapján, ha a konkrét alkotmányjogi probléma állami szerv jogállásával, működésével, vagy feladat- és hatáskörével összefüggésben merül fel, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezésének értelmezését az (1) bekezdés alapján akkor végzi, ha az alkotmányjogi probléma az Alaptörvénnyel összhangban történő működést, illetve feladat- és hatáskörgyakorlást ellehetetleníti, illetve az értelmezési bizonytalanság a jogbiztonságot veszélyezteti.

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény értelmezését.

A fenti rendelkezések megalapozzák az alapvető jogok biztosának indítványozói jogosultságát.

Az alapvető jogok biztosa eljárásai során maga is jogosult értelmezni az Alaptörvény rendelkezéseit, erre azonban a hatóságok működésére, illetve mulasztására visszavezethető visszasság feltárása érdekében, illetve egy adott jogszabály alapjogi szempontú vizsgálatakor van lehetősége. Az ombudsmani értelmezés a jogalkotóra illetve a jogalkalmazó szervekre nézve nem kötelező hatályú, az Alaptörvény rendelkezéseinek önmagukban való, autentikus, mindenki számára kötelező (erga omnes) értelmezése az Alkotmánybíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik.

2. Az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványára az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, amennyiben az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből. Az Alkotmánybíróság a 17/2013. (VI. 26.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) elvi jelentőséggel is áttekintette az Alaptörvény értelmezésének feltételeit. Rámutatott, hogy absztrakt alkotmányértelmezési hatáskört a 2011. december 31-ig hatályban volt, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) is tartalmazott, ami alapján az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata során alakította ki ezen eljárásának feltételeit. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvény elvont értelmezésére irányuló hatáskörének rendeltetése, szerepe és a többi alkotmánybírósági eljárás között elfoglalt helye nem különbözik a korábbi absztrakt alkotmányértelmezés jellemzőitől. Nincs tehát akadálya annak, hogy az Alaptörvény elvont értelmezésének Abtv.-ben foglalt összetett feltételeit az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlat felhasználásával értelmezze.

Az értelmezés korlátaira vonatkozó megállapításként az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megerősítette, hogy az Alaptörvény hatályba lépése óta is irányadónak tekinti azon korábbi megállapításait, melyek szerint az „alkotmányértelmezési hatáskör gyakorlását (...) következetesen igyekezett távol tartani egyrészt valamely alkotmányos rendelkezés teljesen elvont, parttalan értelmezésétől, másrészt attól, hogy az elvont értelmezés konkrét ügyet döntsön el, vagy csupán jogszabályt értelmezzen. Az utóbbi feltétellel az Alkotmánybíróság más hatalmi ágak feladatától is távol kívánta tartani magát.” [Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata áttekinthető a 36/1992. (VI. 10.) AB határozat és a 21/1996. (V. 17.) AB határozat alapján.]

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban leszögezte azt is, hogy az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítványban 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 elbírálnak 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.”

A konkrét alkotmányjogi probléma meglétét, illetve az értelmezésnek az Alaptörvényből való közvetlen levezethetőségét az Alkotmánybíróság mindig is megszorítóan értelmezte.

Az Abtv. 38. §-a szerinti indítvány érdemi elbírálására tehát a fentiek alapján akkor kerülhet sor, ha az indítvány nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kezdeményezi az Alaptörvény absztrakt értelmezését. Nincs lehetőség az alkotmányszöveg teljes mértékben elvont, hipotetikus értelmezését kérni, továbbá az adott alkotmányjogi problémának közvetlenül - más jogszabály közbejötté nélkül - levezethetőnek kell lennie az Alaptörvényből.

Jelen esetben az Alkotmánybíróság eljárásában vizsgálható konkrét alkotmányjogi probléma úgy összegezhető, hogy az Országos Bírósági Hivatal (továbbiakban: OBH) elnökének jelzése szerint a jogbiztonságot veszélyeztető értelmezési bizonytalanság alakult ki az OBT működésével összefüggésben, amely – tételes törvényi rendelkezés hiányában – kizárólag az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek absztrakt értelmezésével oldható fel.

II.

1. Az indítványomban feltett kérdések kapcsán az Alaptörvény 25. cikk (5) és (6) bekezdéseinek értelmezése szükséges, a következő szempontokra figyelemmel.

Az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése rögzíti: „A rendes bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi. Az Országos Bírói Tanács felügyeli a rendes bíróságok központi igazgatását. Az Országos Bírói Tanács, illetve más bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában”. Az Alaptörvény 25. cikk (6) bekezdése szerint „Az Országos Bírósági Hivatal elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. Az Országos Bírósági Hivatal elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Országos Bírói Tanács tagja a Kúria elnöke, további tagjait sarkalatos törvényben meghatározottak szerint a bírák választják”.

2018 folyamán az OBT egyes tagjai és póttagjai lemondtak, a szükséges póttagok választására nem került sor és jelenleg a közigazgatási és munkaügyi bírósági szint képviselte nem biztosított a testületben.

Egyes álláspontok szerint emiatt az OBT huzamosabb ideje nem legitim módon működik, más értelmezés szerint viszont nem követelmény a működéséhez, illetve a határozatképességéhez, hogy a testületben valamennyi bírósági szint képviselte biztosított legyen. (1., 2. és 3. számú mellékletek).

Az alkotmányozó sem az OBT tagjainak létszámáról, sem a tagok megválasztásának szabályairól nem rendelkezett. E szabályokat az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése szerint sarkalatos törvény határozza meg. Az indítványban feltett kérdéseim megfogalmazásakor ezért abból kellett kiindulnom, hogy csak olyan alkotmányjogi problémával összefüggésben fordulhatok az Alkotmánybírósághoz, amely kapcsán az absztrakt értelmezés egy adott jogszabály (jelen esetben egy sarkalatos törvény) vizsgálatának közbeiktatása nélkül is elvégezhető.

Figyelemmel kellett arra is lennem, hogy a hatalmi ágak elválasztásának elvéből, illetve a bírói függetlenség alkotmányos követelményéből következően nemcsak a bíróságok ítélkező tevékenységének vizsgálatára nem terjed ki a hatásköröm, hanem arra nézve sem tehetek megállapítást, hogy a bírósági önzagzatás szervének minősülő OBT működése törvényesnek tekinthető-e. Nem foglalhatok tehát állást abban a kérdésben, hogy a jelen helyzet értékelhető-e olyan alkotmányjogi problémaként, amely felveti az OBT Alaptörvénnyel összhangban történő működésének, illetve feladat- és hatáskörgyakorlásának ellehetetlenülését.

Az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezését ezért annak az alkotmányjogi problémának a feloldása érdekében indítványozom, amely annak következtében állt elő, hogy két, élesen eltérő álláspont alakult ki az OBT alkotmányos működésének kérdésében, és ez a jogbiztonságot veszélyeztető értelmezési bizonytalanságot eredményez.

2. A fentiekre tekintettel, az indítványomban feltett kérdéseim a következő szempontokra figyelemmel igénylik az Alkotmánybíróság absztrakt Alaptörvény értelmezését.

2.1. Első kérdésem kiindulópontja, hogy az Alaptörvény idézett rendelkezése értelmében az OBT a rendes bíróságok központi igazgatását felügyelő és a bíróságok igazgatásában közreműködő bírói önkormányzati szerv.

Az Alkotmánybíróság a bírói hatalomnak a hatalommegosztás rendszerében betöltött szerepével összefüggésben már megállapította a demokratikus legitimáció követelményét a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában. A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat szerint az OBH általános elnökhelyettese és elnökhelyettesei közhatalmat gyakorló személyeknek minősülnek, ezért demokratikus legitimációval kell rendelkezniük.

Értelmezésre szorul azonban, hogy az OBT, mint a bírói önzagzatás szerve esetében is irányadó-e az Alkotmánybíróság számos határozatában hivatkozott azon megállapítása, hogy ha az állam „az önkormányzatiság konstrukcióját választja, azoknak rendelkezniük kell az Alkotmány 2. §-a által megkövetelt demokratikus legitimációval”. [50/1998. (XI. 27.) AB határozat]

Figyelemmel arra, hogy az Alkotmány 2. §-a és az Alaptörvény B) cikke a demokratikus legitimáció tárgykörében azonos tartalommal bír, ezért álláspontom szerint nincs akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság elvont értelmezését a korábbi gyakorlat felhasználásával végezze el.

2.2. Második kérdésem abból indul ki, hogy az Alaptörvény idézett rendelkezése értelmében az OBT tagja a Kúria elnöke, további tagjait a bírák választják.

Abban az esetben, amennyiben az Alkotmánybíróság az első kérdés kapcsán kifejtett értelmezése szerint az OBT létrehozatala és működése során alapkövetelmény a demokratikus legitimáció érvényesülése, úgy annak megválaszolása is szükséges, hogy ennek a legitimációnak a biztosítása megköveteli-e valamennyi bírósági szint közreműködését.

2.3. Harmadik kérdésem azon alapul, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz konkrét rendelkezést arra vonatkozóan, hogy ha az OBT összetételéből, tagjai létszámából adódóan legitímációs probléma áll elő, melyik az az alkotmányos szerv, amely felléphet a testület alkotmányos működésének biztosítása érdekében.

Kifejezett, erre vonatkozó tételes előírás hiányában kérdésként merül fel, hogy az Alaptörvény az indítványomban megjelölt rendelkezéseiből levezethető-e valamely szervnek ilyen tartalmú jogosítványa.

Az Alkotmánybíróságnak e kérdés kapcsán lehetősége nyílt arra is, hogy az értelmezés keretében kifejtse, hogy egymással felügyeleti szerv-felügyelt szerv viszonyban álló két szervet (OBT és OBH) az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdéséből következően terheli-e olyan együttműködési kötelezettség, amely korlátját jelenti annak, hogy egymás tevékenységének legitim voltát megkérdőjelezzék.

3. Szükséges utalnom arra is, hogy ha a fenti kérdéseimet érintően az Alkotmánybíróság nem lát lehetőséget a felmerülő alkotmányjogi probléma elvont Alaptörvény értelmezéssel történő megoldására, azonban jelen eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg (mely mulasztás megvalósulhat annak következtében is, hogy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos), az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján jogosult a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével — felhívni feladatának teljesítésére.

III.

A fentiek alapján kérem, hogy az Alkotmánybíróság értelmezze az Alaptörvény 25. cikk (5) és (6) bekezdését az indítványomban feltett alkotmányjogi kérdések megválaszolása érdekében.

Budapest, 2019. 03. 18.

Üdvözlettel:

Székely László



Mellékletek:

1. számú melléklet: Nem törvényes az OBT működése

<https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/nem-torvenyes-az-obt-mukodese>

2. számú melléklet: Az OBT törvényes működésének feltételei

Forrás: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/az-obt-torvenyes-mukodesenek-feltetelei>

3. számú melléklet: Jegyzőkönyv kivonat az Országos Bírói Tanács 2018. május 16. napján megtartott üléséről – Közlemény Magyarország Bíráinak

<https://orszagosbiroitanacs.hu/2018-05-16/>