


ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: X/453-6/2019	
Érkezett: 2019 MÁJ 15.	
Példány: 1	Kézeltiroda:
Melléklet: 0 db	

AMICUS CURIAE

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Alkotmánybíróság Ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozatának 36. § (10) bekezdése alapján kérjük, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosa által benyújtott, X/453/2019. számon iktatott indítvány vizsgálatakor az alábbi álláspontunkat vegye figyelembe.

I. AZ INDÍTVÁNY BEFOGADHATÓSÁGA

- (1) Álláspontunk szerint az indítvány visszautasításának van helye.
- (2) Az Alkotmánybíróság az absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló hatáskörét mindig is megszorítóan értelmezte, mert úgy ítélte meg, hogy enélkül az alkotmányértelmezések azzal a veszéllyel fenyegetnek, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalja a törvényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét, és ezáltal egyfajta alkotmánybírói kormányzás alakulna ki. Az alkotmányértelmezési hatáskör gyakorlását az Alkotmánybíróság következetesen igyekszik 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 (17/2013. (VI. 26.) AB határozat [11]-[12]).
- (3) Az Alkotmánybíróság működése elején összefoglalta azokat a követelményeket, amelyeknek az absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló indítványnak meg kell felelnie annak érdekében, hogy a hatalommegosztás alkotmányos követelménye ne sérüljön (31/1990. (XII. 18.) AB határozat), és ezen követelményekhez minden esetben tartotta magát. Utóbb ezeket az alkotmánybírósról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdés tételes jogi formába is öntötte. Eszerint az Alaptörvény rendelkezéseinek absztrakt értelmezésére kizárólag akkor kerülhet sor, ha az indítvány
 - a. a törvényben megjelölt szervek, illetve személyek valamelyikétől származik,
 - b. nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma szempontjából kezdeményezi az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezését, és
 - c. az adott alkotmányjogi probléma közvetlenül – más jogszabály közbejötté nélkül – levezethető az Alaptörvényből.
- (4) Az Alkotmánybíróság következetesen visszautasította a fenti kritériumoknak nem megfelelő indítványokat, valamint azokat is, amelyek más alkotmányos intézmények, hatalmi ágak felelősségi körébe tartoznak, vagy más alkotmánybírói hatáskör keretében elbírállhatók. Emiatt nincs lehetőség olyan indítvány alkotmányértelmezés keretében történő elbírállására, amely annak eldöntését kezdeményezi, hogy a törvényhozó köteles-e bizonyos szabályok megalkotására, de az olyan indítvány elbírállására sem, amelyben a felmerülő problémával összefüggésben a törvényhozó már elvégezte a hatáskörébe tartozó mérlegelést, és sarkalatos törvényben megalkotta azokat a szabályokat, amelyekre az alapvető jogok biztosának indítványa vonatkozik. Az Alkotmánybíróság a jogszabály önálló értelmezésére irányuló indítványt sem bírálhatja el az Alaptörvény értelmezése keretében, mert azzal más hatalmi ágak feladatát venné át.

- (5) A hatáskör megszorító értelmezéséből az következik, hogy az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezésére irányuló indítvány vizsgálatának feltételeit az Alkotmánybíróság szigorúan vizsgálja, és nem fogadja el a feltételeknek nem minden tekintetben megfelelő indítványokat. A feltételek bármelyikének csak kiterjesztő értelmezés mellett megfelelő indítványt ennél fogva az Alkotmánybíróságnak vissza kell utasítania.
- (6) Meggyőződésünk szerint az indítvány több okból sem felel meg a fenti kritériumrendszernek.

1. Az indítvány tárgyának nincs közvetlen összefüggése az alapvető jogokkal.

- (7) Az alapvető jogok biztosának indítványozási jogosultságát az Abtv. 38. §-ára és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban Ajbt.) 2. § (3) bekezdésére hivatkozva indokolja. Kétségtelen, hogy Alaptörvény értelmezésére irányuló alkotmánybírói eljárás indítványozására e törvények az alapvető jogok biztosát feljogosítják. Álláspontunk szerint azonban – és ez áll összhangban a feltételek megszorító értelmezésének követelményével – e törvények nem teszik lehetővé, hogy az alapvető jogok biztosának bármilyen alkotmányjogi probléma kérdésében az Alaptörvény értelmezését indítványozza.
- (8) Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése az alapvető jogok biztosának intézményét alapjogvédelmi tevékenységet ellátó intézményként definiálja, feladat- és hatásköreit az Alaptörvény és a róla szóló sarkalatos törvény ezen funkcióval összefüggésben határozza meg. Ebből az következik, hogy jogköreivel – ideértve az Alaptörvény értelmezésének indítványozását is – az alapjogok védelmével összefüggésben élhet. Jelen ügyben előadott indítványa a rendes bíróságok központi igazgatásának felügyeletét ellátó szerv jogállásával, annak a bírói öngazgatással való összefüggéseivel, valamint bírósági igazgatási szervek közötti vitával kapcsolatos. Ezeknek a kérdéseknek nincsenek összefüggései az alapvető jogok védelmével.
- (9) Megjegyezzük, hogy hasonló ellenvetésnek helye lehetne az alapvető jogok biztosának olyan absztrakt normakontroll-indítványaival kapcsolatban is, amelyek alapjogokkal nem függenek össze, azonban álláspontunk szerint a két alkotmánybírói hatáskör, és ennek következtében az indítványozásukra vonatkozó jogosultság, nem analógok egymással. Egyrészt, az Alkotmánybíróság normakontroll-hatásköre az alkotmánybíráskodás lényegéhez tartozó hatáskör, ezzel szemben az alkotmányértelmezés kivételes, az alkotmánybíráskodás koncepciójába nem illeszkedő, valamint a testület által is felismert veszélyei miatt problematikus hatáskör. Míg a normakontroll hatáskört az Alaptörvény nevesíti, addig az alkotmányértelmezés hatásköre nem következik az Alaptörvényből, azt a testület csak az Abtv. alapján gyakorolhatja.
- (10) E rendszertani különbség megalapozza, hogy az alkotmánybíráskodás lényegéhez tartozó eljárás indítványozásának feltételeit a testület megengedően, a kivételes és problematikus, az Alaptörvény szerint ennek megfelelően nem is szükségszerű eljárás indítványozását viszont megszorítóan értelmezze. Az absztrakt utólagos normakontroll hatáskör indítványozásának tágabb értelmezése nem jár a veszéllyel, hogy az AB más hatalmi ágak szerepkörébe csúszik. A normakontroll-indítványozás feltételeinek megengedőbb értelmezését támasztja alá továbbá ezen jogintézmény története is, hiszen a rendszerváltozás utáni két évtizedben ezt az eljárást bárki érintettség nélkül is kezdeményezhette, az alapvető jogok biztosának indítványozói jogosultságának így az actio popularis megszüntetése kiemelt jelentőséget adott. Ilyen szempont az alkotmányértelmezési hatáskör indítványozásánál nem merül fel, ebből következően nem okoz ellentmondást az, hogy ez utóbbi indítványozási jogkör az alapvető

jogok biztosa esetében a feladat- és hatásköréhez, az alapvető jogok védelméhez között, összhangban a már hivatkozott megszorító értelmezéssel is.

- (11) Az indítvány a bíróságok igazgatásával, annak ellenőrzésével, és ezen szervezeteknek a bíróságokkal való kapcsolatával foglalkozik. Az alapvető jogok biztosának hatásköre a hatalommegosztás, illetve a bírói függetlenség követelményével összhangban nemcsak a bíróságok ítélező tevékenységének vizsgálatára nem terjed ki, hanem a bírói szervek működésének törvényességére sem tehet megállapítást, ahogy ezt indítványban maga is elismeri.
- (12) Az alapvető jogok biztosa a törvényi szabályokra hivatkozáson túl nem támasztotta alá indítványában, hogy miért lenne jogosult jelen ügyben az Alaptörvény rendelkezésének értelmezését indítványozni, de ezt nem is tudta volna megtenni, hiszen a kérdés nem az alapvető jogok védelmével kapcsolatos. Rávilágít erre az is, hogy az alapvető jogok biztosa az indítványában feltett kérdésekre kapott válaszokkal önmagában semmit nem tud kezdeni, hiszen nem tartozik a kompetenciájába olyan ügy, amely a feltett kérdésekre adott válaszok alapján megoldható lenne. Ezt maga az indítvány is alátámasztja, amikor a következőképpen fogalmaz: “Figyelemmel kellett arra is lennem, hogy a hatalmi ágak elválasztásának elvéből, illetve a bírói függetlenség alkotmányos követelményéből következően nemcsak a bíróságok ítélező tevékenységének vizsgálatára nem terjed ki a hatásköröm, hanem arra nézve sem tehetek megállapítást, hogy a bírósági öngazgatás szervének minősülő OBTV működése törvényesnek tekinthető-e.”
- (13) Mivel tehát az alapvető jogok biztosa alkotmányos funkcióján kívül használta az indítványozásra vonatkozó, törvény adta lehetőséget, az indítványozó személyére vonatkozó feltétel megszorító értelmezésének követelménye alapján az indítvány visszautasításának van helye.

2. A feltett kérdések nem állnak összefüggésben konkrét alkotmányjogi problémával.

- (14) Mivel az indítvány állami szerv jogállásával, működésével függ össze, az Abtv. 38. § (2) bekezdésében foglalt feltételek is figyelembe veendők. Maga az indítvány is leszögezi, hogy hatáskörének hiánya miatt nem foglal állást abban a kérdésben, hogy az alkotmányjogi probléma felveti-e “az OBTV Alaptörvénnyel összhangban történő működésének, illetve feladat- és hatáskörgyakorlásának ellehetetlenülését.” Vagyis az indítványozó az indítványozáshoz szükséges konkrét alkotmányjogi problémát nem az Alaptörvénnyel összhangban történő működés, illetve feladat- és hatáskörgyakorlás ellehetetlenítésében látja. Az indítvány szerint az értelmezési bizonytalanság a jogbiztonságot veszélyezteti, azonban ezt sem az indítványozó állítja, hanem a vitában érintett egyik szervtől idézi.
- (15) Az indítvány a következőképpen fogalmaz: “Jelen esetben az Alkotmánybíróság eljárásában vizsgálható konkrét alkotmányjogi probléma úgy összegezzhető, hogy az Országos Bírósági Hivatal (továbbiakban: OBH) elnökének jelzése szerint a jogbiztonságot veszélyeztető értelmezési bizonytalanság alakult ki az OBTV működésével összefüggésben, amely – tételes törvényi rendelkezés hiányában – kizárólag az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek absztrakt értelmezésével oldható fel.” Kétségtelen, hogy az OBH elnöke és az őt ellenőrző OBTV eltérően értelmezi a vonatkozó jogszabályokat, az indítvány azonban a vitában álló felek egyikének az álláspontjára hivatkozva próbálja megalapozni az alkotmányjogi probléma konkrétságát, amely szerint a jogbiztonságot veszélyeztető értelmezési bizonytalanság alakult ki, mindazonáltal elmulasztja bemutatni, hogy a jogértelmezési vita miképpen veszélyezteti a

jogbiztonságot. Állami szervek alkotmányjogi kérdésekben való egyet nem értése önmagában nem jelentenek olyan alkotmányjogi problémát, amelyet az Alkotmánybíróságnak kellene Alaptörvény-értelmező hatáskörében feloldania. Az OBTH jelenleg is határozatképes, feladat- és hatásköreit gyakorolja, amelyet az OBH elnökén kívül más közjogi szereplő eddig nem vont kétségbe. A jogbiztonság veszélyeztetését így – ahogy az OBTH működésének törvénytelenségét is – kizárólag az OBTH által felügyelt OBH elnöke állítja.

- (16) Mivel tehát az indítványozó egy az érintett szervek működését ténylegesen nem ellehetetlenítő jogértelmezési vitára hivatkozik, a vita jogbiztonságot veszélyeztető voltát azonban nem igazolja, így a feltett kérdések nem felelnek meg a konkrétság – Abtv. 38. § (2) bekezdésében is megkívánt – feltételének. Az indítványozó a látszólag alkotmányértelmezésre irányuló indítványában valójában állami szervek közötti jogértelmezési vitában való ítélezésre kéri az Alkotmánybíróságot, amit ezért a testületnek vissza kell utasítania.

3. A kért értelmezés nem vezethető le közvetlenül az Alaptörvényből.

- (17) Az indítvány is elismeri, hogy “az alkotmányozó sem az OBTH tagjainak létszámáról, sem a tagok megválasztásának szabályairól nem rendelkezett. E szabályokat az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése szerint sarkalatos törvény határozza meg.” A vonatkozó sarkalatos törvény – a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) – határozza meg a tagok létszámát és megválasztásának szabályait. Ezen szabályok azonban nem rendelkeznek arról, hogy az OBTH törvényes működése csak valamennyi póttag megválasztása esetén biztosított. A törvény azt sem írja elő, hogy a működés vagy a határozatképesség feltétele az lenne, hogy valamennyi bírósági szint képviseltetve legyen. A bírósági szintek szerinti felső létszámra vonatkozó követelmény csak a tagok megválasztására vonatkozó rendelkezések között található.
- (18) Az indítvány valójában azt kifogásolja, hogy a Bszi. nem rendelkezik arról, hogy nem teljes létszám vagy valamely bírósági szint képviselésének hiánya esetén az OBTH nem működhet. A bírósági szintek szerint meghatározott felső létszám kizárólag a Bszi.-ben jelenik meg, az az Alaptörvény szövegéből nem is következik. Ennek megfelelően a kérdés nem válaszolható meg az Alaptörvénynél alacsonyabb szintű jogszabály vizsgálatának közbejötté nélkül. Az arra irányuló kérdésnek a megválaszolása, hogy az OBTH működéséhez szükséges-e a teljes létszám, illetve valamennyi bírósági szint képviselése, olyan mérlegelést igényel, amely a törvényhozó hatáskörébe tartozik. Az Országgyűlés felelősségi körébe tartozik, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit figyelembe véve és a szabályozási környezetbe ágyazva, a vonatkozó alkotmányossági követelmények érvényesítésével meghatározza a bírósági igazgatás központi szervét ellenőrző szerv törvényes működésének feltételeit.
- (19) Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nincs lehetőség olyan indítvány alkotmányértelmezés keretében történő elbírálására, amely annak eldöntését kezdeményezi, hogy a törvényhozó köteles-e bizonyos szabályok megalkotására. Jelen esetben ráadásul a törvényhozó már elvégezte a hatáskörébe tartozó mérlegelést, és sarkalatos törvényben megalkotta azokat a szabályokat, amelyekre az indítvány kérdése vonatkozik, amikor a törvényes működéssel vagy határozatképességgel szemben *nem állított ilyen feltételeket*. Az e szabályokhoz fűződő alkotmányos kérdések megválaszolására és alkotmányos követelmények megállapítására legfeljebb utólagos normakontroll eljárásban lenne lehetőség. Az indítvány e tekintetben párhuzamba állítható a 17/2013. (VI. 26.) AB határozatnak az indítványt visszautasító részét indokoló [19]-[23] bekezdéseiben foglaltakkal. Az indítványt ezért is vissza kell utasítani.

- (20) Álláspontunk szerint, ha az Alkotmánybíróság a jelen ügyben eltér az alkotmányértelmező hatáskörének korábbi megszorító értelmezését érvényesítő gyakorlatától, és az ügy érdemében állást foglal, akkor azzal a jogalkotó szerepét veszti át, a politika eszközévé válik.

II. AZ INDÍTVÁNY TARTALMA

- (21) A Bszi. 88. § bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Országos Bírói Tanácsnak 15 tagja van, 14 tagját a bírák küldöttértekezlete választja, azonban a sarkalatos törvény azt sehol sem szabályozza, hogy a testület csak akkor működhet törvényesen, ha mind a 15 tagi hely betöltött és azt sem írja elő, hogy a működéshez valamennyi bírósági szint képvisellete szükséges. A bírósági szintekre vonatkozó szabály a Bszi. 91. § (1) bekezdésében kizárólag a tagok megválasztására vonatkozik, így a szintenként meghatározott létszám – a 92. § megfogalmazására is figyelemmel – egyértelműen egy felső, nem pedig alsó létszámkorlát, így a szintenkénti képvisellete ez az OBT tagjai megválasztásának, nem pedig az OBT működés törvényességének a feltétele. A sarkalatos törvény így nem zárja ki, hogy a tanács kevesebb taggal működjön, amire utal a határozatképesség létszámhoz, nem pedig bírósági szintek képviselétéhez kötött meghatározása a Bszi. 105. § (3) bekezdésében.
- (22) Ez egyébként hasonlóan van más választott tagságú testületeknél is. Az Országgyűlés működését sem teszi törvénytörvé, ha az egyik egyéni választókerületi országgyűlési képviselői hely megüresedik, noha az érintett választókerület polgárai – az időközi választás megtartásáig – időlegesen képvisellete nélkül maradnak.
- (23) Egy ezzel ellentétes értelmezés sértené az Alaptörvény 28. Cikkét is, és szembe menne a józan ész szerinti értelmezéssel és a jogalkotó törvényi indokolásban megjelenő szándékával. Ha ugyanis például a Kúria elnöki tisztsége bármely okból betöltetlené válna, az OBT a csökkent létszám, illetve a kúriai szint képviselétének hiánya miatt nem működhetne törvényesen, és mivel egy nem működő testület nem tudna előzetesen véleményt nyilvánítani az elnökjelölt személyéről, enélkül a Kúria új elnöke sem lenne megválasztható, a testület törvényes működése pedig sosem lenne helyreállítható.
- (24) A Bszi. 92. § a póttagválasztó küldöttértekezlet előírásával megfelelően és egyértelműen biztosítja azt, hogy az OBT lehetőleg teljes létszámmal és minden bírósági szintet képviselve működjön, azonban ez a jogalkotó szándéka szerint nem jelenti a törvényes működés előfeltételét, amit az is igazol, hogy csak arra az esetre ír elő új póttag-választást, ha a póttagok száma 5 fő alá csökkent. Az előírt létszámhatár sem abszolút, hiszen ebben az esetben is csak akkor kötelező új póttag-választás kiírása, ha az OBT zavartalan működése, vagy a törvényben meghatározott felső határok érvényesülése nem biztosítható. Tehát, amíg van legalább 5 póttag bármilyen bírósági szintről, addig még arra az esetre sem ír elő új póttag-választást, ha egyes bírósági szintek időlegesen nem jutnak képviselethez. Ha a jogalkotónak az lett volna az elvárása, hogy a testület csak teljes létszámmal és minden bírósági szint képvisellete mellett működhet törvényesen, úgy a póttag-választást már arra az esetre is előírta volna, ha az egy fő tanácsi képviselettel rendelkező bírósági szintek bármelyikénél akár egyetlen póttag is kiesik.
- (25) A Bszi. miniszteri indokolásából kiderül, hogy az OBT egy olyan közjogi intézmény, amely nélkül a bírósági központi igazgatás sem működhet jogszerűen, hiszen az egyszemélyi igazgatási vezetés alkotmányos felügyelete másképp nem lenne biztosított. „A fentiek által egy operatív, a problémákra azonnal reagálni tudó igazgatási vezetés állhat fel; az erős jogosítványokkal rendelkező OBH elnöke és a közvetlen irányítása alatt álló OBH. Az OBH

elnöke sem működik azonban kontroll nélkül, mert az Országgyűlés elmozdíthatja tisztségéből (a köztársasági elnök, vagy az OBТ indítványára) és felette véleményező és „figyelemfelhívó” jogkört gyakorol az OBТ. [...] A modell megfelel a bíróságok függetlenségére vonatkozó nemzetközi elvárásoknak. Az igazgatásért egy független, Országgyűlés által megválasztott személy felelős és ezzel párhuzamosan egy szintén független, bírákból álló testület kontroll-funkciókat gyakorol.”

- (26) Nem tévedés vagy hiányos jogi szabályozás, hanem tudatos jogalkotói gondolkodás volt a mögött, hogy a Bszi. az OBТ törvényes működését további feltételekkel nem kívánta akadályozni. Az OBH elnöke által képviselt álláspont elfogadása ezzel szemben azt jelentené, hogy egy alkotmányos intézmény működése akár például szervezett lemondatásokkal akadályozható lenne és a központi igazgatás megfelelő felügyelete nem lenne biztosított. Ellentétes lenne a közjót szem előtt tartó jogértelmezéssel, ha a jogalkotó ilyen sérülékeny közjogi intézményt kívánt volna létrehozni. A jogi szabályozás – álláspontunk szerint – az OBТ működésének megőrzése érdekében tudatosan nem állít korlátokat a testület működése elé a határozatképesség szabályozásán túl.

III. AZ OBH ELNÖKÉNEK FELRÓHATÓ MAGATARTÁSA

- (27) Az alapvető jogok biztosának indítványát az OBH elnöke kezdeményezte, aki az általa vitatott közjogi helyzetet saját felróható magtartásával idézte elő.
- (28) Az OBТ tagok és póttagok lemondásának körülményei eleve aggályosak. Több póttag jelezte a testület ülésén – amelyről így részben jegyzőkönyv is készült – hogy az OBH elnökének közvetlen kinevezési és utasítási jogkörébe tartozó, póttagok felett munkáltatói jogokat gyakorló bírósági vezetők presszionálták őket a lemondás érdekében. Ugyanezen bírósági vezetők nyilvános felhívásokban több alkalommal is megpróbálták a megmaradt tagokat lemondásra bírni, noha a Bszi. 110. § (2) bekezdése értelmében az OBТ választott bíró tagjai nem visszahívhatóak.
- (29) A Bszi. 92. § rendelkezése értelmében a jelenlegi helyzet – és az OBH elnöke által az OBТ működőképességével kapcsolatosan felvetett minden aggály – jogértelmezés nélkül is megoldható egy póttagválasztó küldöttgyűlés tartásával, hiszen ez nyomban 15 főre egészítené ki az OBТ létszámát. Az OBТ 2018. május 2. napján felhívta az OBH elnökét, hogy intézkedjen póttagválasztó küldöttgyűlés szervezése iránt, hogy a tagság kiegészítésre kerüljön. A 2018. november 7-én megtartott póttagválasztó küldöttgyűlésen a küldöttek választását az OBH elnöke által kinevezett igazgatási vezetők megakadályozták, noha a Bszi. 100. § (1) bekezdés második mondata szerint a szavazást mindaddig folytatni kellett volna, amíg a szükséges számú jelölt az előírt számú szavazatot meg nem kapja.
- (30) Az OBH elnöke ezután az OBТ kifejezett felhívása ellenére is megtagadott minden további intézkedést annak érdekében, hogy az OBТ létszáma póttagválasztással 15 főre egészüljön ki. Ezzel voltaképpen saját felróható magtartásával idézi elő és tartja fenn azt a helyzetet, amelyben az őt felügyelő OBТ működőképességének hiányára hivatkozik.

Végezetül indítványozom, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján rendelje el az OBT képviselőjének személyes meghallgatását.

Budapest, 2019. május 13.

Tisztelettel:



Fatalin Judit
dr. Fatalin Judit
az OBT elnöke

