

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3200/2019. (VII. 16.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mellett eljáró másodfokú szolgálati bíróság SZFf. 12/2015/10. számú határozata és a Budapest területén működő ítélőtábla mellett eljáró elsőfokú szolgálati bíróság SZF20/45/2014. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Dr. Rózsa Mária (a továbbiakban: indítványozó) jogi képviselője útján (dr. Cech András ügyvéd, 1076 Budapest, Thököly út 8. I/6.) alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 119–130. §-a, valamint 27. §-a alapján a Budapest területén működő ítélőtábla mellett eljáró elsőfokú szolgálati bíróság (a továbbiakban: elsőfokú szolgálati bíróság) SZF20/45/2014. számú határozata és a Kúria mellett eljáró másodfokú szolgálati bíróság (a továbbiakban: másodfokú szolgálati bíróság) SZFf. 12/2015/10. számú határozata alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [3] Az indítványozó az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1), (3) és (7) bekezdései sérelmét állította alkotmányjogi panaszában.
- [4] 2. Az indítványozó bíró ellen –, aki 2012. április 1-jétől a Pesti Központi Kerületi Bíróságon (a továbbiakban: PKKB) járt el büntető ügyekben – két fegyelmi eljárás indult, amelyeket később a szolgálati bíróság egyesített és így bírált el.
- [5] 2.1. Először – 2014. szeptember 12-én – a Fővárosi Törvényszék elnöke kezdeményezte a fegyelmi eljárás megindítását, ennek alapját a kerületi ügyészség által készített feljegyzések képezték, amelyek szerint a tárgyalás megkezdését megelőzően, a tárgyalóteremben várakozó védő és vádhatóság képviselői között folytatott párbeszéd során a bíró az általa helyesnek vélt alkalmazandó büntetési nemről nyilatkozott. A kezdeményezés szerint az indítványozó a tárgyalóteremben, valamint az ügyészekkel történő egyéb módon történő kommunikáció során megengedhetetlen magatartást tanúsított, személyeskedő hangnemben nyilvánult meg és ezzel csorbította az eljárásban résztvevők igazságszolgáltatásba vetett bizalmát, erodálta a bírói hivatás tekintélyét. A kezdeményező kitért az egyes ügyekben végzett eljárási cselekményekre, az azokban hozott érdemi döntések tartalmára, konkrét ügy kapcsán pedig az ún. „kisítélet” készítésének helytelen gyakorlatára is.
- [6] Az indítványozó bíró álláspontja szerint a) az ügyészi feljegyzések nem képezhetik alapját a fegyelmi felelősségre vonásnak, ha valóságosak lettek volna az ügyészi felvetések, akkor kérhették volna azok jegyzőkönyvbe vételét; b) az ügyészekkel folytatott beszélgetései során a bíróság tekintélyét nem sértette, szabálytalanságot nem követett el; c) az ún. „kisítéletek” megsemmisítése valóban hiba volt részéről, de nem tartozik a méltatlan bírói magatartások körébe; d) a védők és ügyészek tárgyalás előtti beengedése a tárgyalóterembe biztonsági érdekből történt és mindennapos gyakorlat a PKKB-n.
- [7] Az indítványozó és jogi képviselőjének az eljárás során kifejtett álláspontja szerint a kezdeményezés hiányos volt, mivel abból nem derült ki, hogy valójában mi az eljárás tárgya, nem volt beazonosítható a kötelezettség-szegés és a sérelmezett magatartás, ezért e körben tájékoztatást kértek a szolgálati bíróságtól. Kiemelt előkérdésnek tekintették továbbá az ügyészi feljegyzések elkészítését, mivel kétségesnek vélték azok jogszerűségét, illetve kérték az eljárás felfüggesztését annak vizsgálata okán, hogy a PKKB gyakorlata megengedi-e a védők és vádlók tárgyalótermi jelenlétét a tárgyalások előtt.

- [8] 2.2. A Fővárosi Törvényszék elnöke – 2015. január 30-án – azért kezdeményezte a második fegyelmi eljárás megindítását, mert az indítványozó bíró – 2014. december 1-jén előterjesztett kérelmére – mentesítést kapott a 2014. december 13-i tárgyalási és munkavégzési kötelezettsége alól, azzal, hogy a kieső tárgyalási napot 2014. december 23-án pótolja. A pótnap ellenőrzése során az derült ki, hogy az adott tárgyalási napra kitűzött három ügyben a bíró valójában nem kívánt érdemi tárgyalást tartani, mert arra utasította leíróját, hogy a kitűző végzésen szereplő utasítással szemben a vádlottak és a védők számára csak a vádiratot és a felhívást adja ki, de az idézést ne küldje meg, és az ügyészség jegyzékkel történő értesítése se történjen meg. A kezdeményezést később azzal egészítették ki, hogy az indítványozó a leírója lakásán járva a tényállás alapjául szolgáló bizonyítékot – a Facebook közösségi oldalon küldött üzenetet – semmisített meg, illetve abban közreműködött.
- [9] Az indítványozó az alábbiakat adta elő a szolgálati bíróság előtt: a) elismerte, hogy szabálytalanul adott utasítást a leíró részére, de azt állította, hogy azt utóbb, tanúk jelenlétében, visszavonta; b) tagadta, hogy leíróját a bizonyítékok megsemmisítésének szándékával kereste volna fel annak lakásán; c) állította, hogy tárgyalási kötelezettségének eleget tett, ugyanakkor annak teljesítésére olyan időpontban kapott utasítást, hogy a tárgyalási időközre tekintettel az nem volt kellő bizonyossággal teljesíthető.
- [10] 2.3. A vizsgálóbiztos eljárása során megállapította, hogy az indítványozó bíró a terhére rótt fegyelmi vétségeket elkövette és – különös tekintettel a második kezdeményezés alapjául szolgáló tényállás okán – a vétkesség fokára tekintettel a bírói tisztségből történő felmentés fegyelmi büntetés kiszabására tett indítványt.
- [11] 2.4. Az elsőfokú szolgálati bíróság az indítványozónak az első fegyelmi ügyét érintő felvetéseire reagálva kifejtette, hogy a fegyelmi eljárás tárgya a kezdeményezésből magából és a fegyelmi eljárás megindításáról szóló szolgálati bírósági határozatból ismerhető meg. A szolgálati bíróság rögzítette, hogy a fegyelmi felelősség fennállását hivatalból vizsgálja, de ez a kötelezettsége csak a kezdeményezésben megjelölt tényállás és az ahhoz kapcsolódóan megjelölt kötelezettségszegés tekintetében áll fenn. A Bjt. 107. §-a szabályozza a felfüggesztés szabályait, meghatározva azokat az eseteket, amikor az kötelező. A tárgyi esetben ilyen kötelezettsége nem volt a bíróságnak, a PKKB gyakorlatának vizsgálatát pedig nem tekintette az ügy előkérdésének, figyelemmel arra, hogy mindig a konkrét esetet kell vizsgálni. Ugyanígy nem látott lehetőséget a bíróság az eljárás megszüntetésére sem, annak alapján, hogy az ügyészségi feljegyzések szolgálhatnak-e a kezdeményezés alapjául. A bíróság egyetértett az indítványozóval abban, hogy annak munkájával kapcsolatos szakmai kifogások (kisítélet készítése, az egyes ügyekben végzett eljárási cselekmények indokoltsága) nem képezhetik a fegyelmi eljárás tárgyát, azok a Bjt. 66. §-a körében érdekelendők.
- [12] A szolgálati bíróság konkrét esetek vizsgálatát követően arra a megállapításra jutott, hogy a kezdeményezés megalapozott volt, azaz az indítványozó az eljárásban részt vevőknek az igazságszolgáltatásba, a bírósági eljárásba vetett bizalmát csorbító módon a bírói hivatás tekintélyét sértette, veszélyeztette, ezzel megszegve a Bjt. 37. § (2) bekezdését, illetve a 105. § b) pontját, illetve 123. § b) pontját.
- [13] Az elsőfokú szolgálati bíróság a Bjt. 121. § (1) bekezdésének c) pontja és (2) bekezdése alapján egy fizetési fokozattal való visszavetés fegyelmi büntetést szabott ki. A határozat ellen a Fővárosi Törvényszék elnöke nyújtott be fellebbezést, mivel álláspontja szerint az a bírói magatartás, amely szerint szabálytalan idézéssel kívánta elkerülni az érdemi tárgyalás megtartását, megkérdőjelezi a bírói hivatásra való alkalmasságot.
- [14] 2.5. A másodfokú szolgálati bíróság az elsőfokú szolgálati bíróság által az indítványozóra kiszabott fegyelmi büntetést súlyosította és indítványozta a bírói tisztségből való felmentését. A másodfokú szolgálati bíróság rögzítette, hogy kötve volt az elsőfokú eljárásban megállapított tényálláshoz, és az indítványozói fellebbezés hiányában azt nem vizsgálhatta, hogy elkövette-e a terhére rótt fegyelmi vétségeket. A másodfokú döntés szerint jelentős súllyal esett latba, hogy az indítványozó a szolgálati viszonyával összefüggő kötelezettségszegést nem csak vétkesen, hanem szándékosan, elleplezetten, a felügyelete és irányítása alá tartozó olyan személy bevonásával követte el, akivel szemben utasításadási joggal rendelkezett. A másodfokon eljáró tanács szerint az elsőfokú bíróság mérlegelése nem volt okszerű és kellően indokolt, ezért úgy súlyosította a fegyelmi büntetést, hogy az egy fizetési fokozattal való visszavetés helyett az indítványozó felmentését indítványozta.
- [15] 3. Az indítványozó – hiánypótlással kiegészített – beadványában egyrészt az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján a Bjt. 119–130. §-a (Bjt. VIII. fejezete), valamint az Abtv. 27. §-a alapján az elsőfokú szolgálati bíróság

SZF20/45/2014. számú határozata és a másodfokú szolgálati bíróság SZfF.12/2015/10. számú határozata alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérte.

- [16] 3.1. Az indítványozó álláspontja szerint a Bjt. 119–130. §-ai –, amelyek a bírók fegyelemi eljárásának szabályait tartalmazzák – egyenként és összességükben is sértik az Alaptörvény 26. § (1) bekezdésében biztosított bírói függetlenséget.
- [17] Az indítványozó úgy véli, hogy a támadott rendelkezések csak a fegyelmi eljárás főbb szabályait rögzítik, a részletszabályokat a Szolgálati Bíróságok Ügyrendje (a továbbiakban: SZBÜ) tartalmazza. Az indítványozó szerint ez azért problémás, mert a Bjt. 104/A. §-a csak arra ad felhatalmazást az Országos Bírói Tanácsnak, hogy az eljáró tanácsok összetételét és az ügyelosztás szabályait rendezze az SZBÜ-ben.
- [18] Ebből az következik – állítja az indítványozó –, hogy az SZBÜ eljárási szabályokat tartalmazó rendelkezései túllépnek a törvényi felhatalmazáson, ráadásul, mivel az nem minősül jogszabálynak, így belőle sem jogok, sem kötelezettségek nem fakadnak. Ugyanakkor az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésének második mondata szerint a bírókat csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani a tisztességükből. Az indítványozó szerint a fegyelmi eljárás rendjét a jogalkotó nem szabályozta sarkalatos törvényben, így az SZBÜ kényszerűségből tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket. Mindezekből az következik, hogy a Bjt. VIII. fejezete nem tartalmaz garanciális részletszabályokat a bírók fegyelmi eljárásával összefüggésben, ami sérti az eljárás alá vont bírók tisztességes tárgyaláshoz [Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdés], védelemhez [Alaptörvény XVIII. cikk (3) bekezdés] és jogorvoslathoz [Alaptörvény XVIII. cikk (7) bekezdés] való jogát. Ráadásul az, hogy a szolgálati bíróságok jogértelmezésükkel maguk próbálják pótolni a törvényi szabályozás és az SZBÜ hiányosságait, felveti az önkényes jogalkalmazás veszélyét, ami végső soron a bírói függetlenség [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés] sérelmével jár.
- [19] 3.2. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján kérte az első és a másodfokú szolgálati bíróság határozatai alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését. A tisztességes bírósági eljáráshoz való joga sérelmeként élte meg az indítványozó, hogy – álláspontja szerint – jogellenes ügyészégi feljegyzések alapján indult ellene fegyelmi eljárás. Az indítványozó a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mellett a védelemhez és a jogorvoslathoz való joga sérelmét is látta abban, hogy a második fegyelmi eljárás alapjául egy általa jogellenesnek vélt, szóbeli vezetői utasítás szolgált, ám ennek jogszerűségét a bíróság nem vizsgálta. Sérelmezte azt is, hogy az előkészítő eljárás során nem lehetett jelen a tanúk kihallgatásakor, hozzájuk kérdéseket nem intézhetett és ezen hiányosságok pótlására a bírósági szakban sem biztosítottak számára lehetőséget. A bíróságnak rőtta fel, hogy nem kapott tájékoztatást a csatlakozó fellebbezés benyújtásának kizártságáról, illetve, hogy észrevételei megtételére csak tíz napot biztosítottak számára. Kifogásolta, hogy a másodfokú szolgálati bíróság nem vizsgálta az eljárási szabálysértések megállapítására vonatkozó indítványát, illetve úgy foglalt állást, hogy az első fok által megállapított tényállást nem vizsgálhatja és ezt arra alapozta, hogy az indítványozó nem fellebbezte meg az elsőfokú szolgálati bíróság határozatát. Mindezekkel a másodfokú szolgálati bíróság kiüresítette a jogorvoslathoz való jogát, érdemi védekezését pusztá észrevételezéssé fokozta le. Sérelmesnek találta azt is az indítványozó, hogy jogi képviselőjének – aki egyéb elfoglaltsága miatt az adott napon nem tudott részt venni a tárgyaláson – a tárgyalás elhalasztására vonatkozó kérelmét érdemi indokolás nélkül elutasították.
- [20] Az indítványozó szerint az általa előterjesztett kifogásokat, észrevételeit a bíróságok nem vizsgálták, azok mellőzését nem indokolták. Az elsőfokú bíróság azt sem indokolta meg, hogy miért tekintette jogszerűnek a munkáltatói utasítást, a másodfokú bíróság pedig arra nem adott magyarázatot, hogy miért zárkózott el az eljárás teljes felülvizsgálatától. A másodfokú bíróság azzal is megsértette a jogorvoslathoz való jogát, hogy az indítványozói fellebbezés hiányát úgy értékelték, mintha elfogadta volna az elsőfokú eljárás és az elsőfokú határozat jogszerűségét.
- [21] 4. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdéseiben meghatározottak alapján mindenképp az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie, ezért az Alkotmánybíróság tanácsban eljárva elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése és az Abtv. 27. §-a szerinti indítvány megfelelő-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott követelményeknek.
- [22] 4.1. Az Abtv. 26. § (1) bekezdésére hivatkozva az indítványozó kérte a Bjt. 119–130. §-a alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint ugyanakkor az in-

dítványokat nem elnevezésük, hanem tartalmuk alapján bírálja el {36/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [29], 3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [1], 16/2019. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [11]}. A tárgyi ügyben az indítványozó is úgy vélte, hogy az alaptörvény-ellenesség a Bjt.-ben rejlő szabályozási hiányosságok miatt áll fenn. A megsemmisítést csak azért kérte, hogy a jogalkotó annak révén rákényszerüljön a teljes fegyelmi eljárás újraszabályozására. Megállapítható tehát, hogy az indítvány – tartalma alapján – alaptörvény-ellenes jogalkotói mulasztás megállapítására irányul. Az Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdése szerint azonban a jogalkotói mulasztás megállapítása csak jogkövetkezmény, annak indítványozására senkinek sincs jogosultsága {24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [99]–[100], 3222/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [33]}. A fentiekből következően a Bjt. 119–130. §-ának alkotmányossági vizsgálatára irányuló panaszt indítványozói jogosultság hiányában nem vizsgálhatta az Alkotmánybíróság.

- [23] 4.2. Az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panaszt a törvényes határidőben terjesztette elő az indítványozó, akinek érintettsége a támadott határozatok vonatkozásában – mint a tárgyi ügyben fegyelmi eljárás alá vont bíró – egyértelműen megállapítható. Az indítvány megfelel a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdés szerinti feltételeinek is, mivel az indítványozó megjelölte az Abtv. hatásköri szabályait, a sérelmezett bírósági határozatok, valamint az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit.
- [24] 4.3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság további feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz felvesse a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést tartalmazzon. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalkalmazza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását.
- [25] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését – az indokolási kötelezettség tekintetében – értelmezve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az „a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárési törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia. Az indokolási kötelezettség alkotmányjogi értelemben vett sérelme az eljárési szabály alaptörvény-ellenes alkalmazását jelenti.” Ennek fényében azt is kimondta az Alkotmánybíróság, hogy „a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossgggal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy mind az első, mind a másodfokú szolgálati bíróság megindokolta döntését, számot adott arról, hogy milyen bizonyítékok alapján hozta meg döntését és indokát adta mind a döntés irányának, mind tartalmának. A másodfokú bíróság megállapította, hogy az elsőfokú ítélet a tényállást helyesen állapította meg, helyes jogszabályok felhívása mellett, részben helyes jogi következtetést vont le, erre tekintettel megváltoztatta az elsőfokú döntést, megindokolva a fegyelmi magatartások eltérő értelmezésének és súlyának okait.
- [26] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) és (7) bekezdésének sérelmét részben a bíróságok tényállás-megállapítási, bizonyítékértékelési tevékenységével összefüggésben, részben pedig a tájékoztatási kötelezettség megsértésével kapcsolatban állította.
- [27] Az Alkotmánybíróság következetes, az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésére visszavezethető gyakorlata szerint nem vizsgálhatja felül a támadott bírói döntések jog-, illetve törvényszerűségét, ezért „[ö]nmagában a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna” {elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}. Az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki annak vizsgálatára sem, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás és az abból levont következtetés megalapozott-e. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat {elsőként lásd: 3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [12]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogszabályok értelmezése a bíróságok, és nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdés, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki {elvi rögzítését lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Az Alkotmánybíróság a bíróságok ítéleteit csak akkor bírálhatja felül, ha azok az Alaptörvény megsabta értelmezési tartományt megsértik, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz {lásd például: 3073/2017. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [29]}.
- [28] Az indítványozónak a csatlakozó fellebbezés lehetőségének hiányáról való tájékoztatási kötelezettség elmaradásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az SZBÜ szövege nyilvános, az bárki számára hoz-

záférhető, annak ismerete pedig elvárható lett volna mind az indítványozó, mind védője részéről, különös tekintettel arra, hogy mindkettő jogi végzettséggel rendelkeznek. Továbbá lehetőségük lett volna arra, hogy az eljárás során az SZBÜ tartalmáról, részletszabályairól tájékoztatását kérjenek, erre azonban – sem a bírósági határozatok, sem az indítvány alapján – nem került sor.

- [29] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem veti fel a támadott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét és nem alapoz meg alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem, ennek megfelelően az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételek egyikének sem.
- [30] 4.4. Az Alkotmánybíróság mindezen érvek alapulvételével az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és c) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2019. július 9.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3363/2015.

