

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3003/2018. (I. 10.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 90. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege szerint az indítványozót mint törvényszéki elnököt az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke mint a munkáltatói jogkör gyakorlója a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 108. § (1)–(2) bekezdései alapján 2017. október 3-án kelt határozatával írásbeli figyelmeztetésben részesítette. Az indítványozó vitatta a figyelmeztetés megalapozottságát, és erre vonatkozó észrevételeit meg is küldte az OBH elnökének, úgy döntött azonban, hogy nem él a Bjt. 108. § (2) bekezdésében írt jogorvoslati lehetőséggel és nem kezdeményezi maga ellen fegyelmi eljárás lefolytatását. Döntésének oka az volt, hogy a törvényszék összbírói értekezlete 2017. október 13-án az Országos Bírói Tanács (a továbbiakban: OBT) tagjait megválasztani jogosult küldöttértekezlet tagjává választotta. E tényről az OBH elnökét az indítványozó 2017. október 19-én kelt levelével tájékoztatta. Az OBT a bíróságok központi igazgatásának felügyeleti testülete, amelynek a Kúria elnökén kívüli 14 bíró tagját a küldöttek közül választja a küldöttértekezlet 6 évre. Az OBT 2012. március 15-én kezdte meg a működését, megbízatása tehát 2018 márciusában jár le, az új OBT tagokat 2018. január 15-ig kell megválasztani. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 90. § (2) bekezdés a) pontja és 94. § (2) bekezdése szerint azonban nem választható küldötté, illetve az OBT tagjává az, akivel szemben fegyelmi eljárás van folyamatban. Amennyiben tehát – mutat rá az indítványozó – jogorvoslattal élt volna az írásbeli figyelmeztetéssel szemben, akkor lényegében „maga aktiválja” a Bszi. kizárást eredményező szabályát.
- [3] Az indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, álláspontja szerint ugyanis a Bszi. 90. § (2) bekezdés a) pontja lehetőséget ad az OBT tagjainak a megválasztásába történő közvetlen beavatkozásra, ami sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdését, valamint a XXVIII. cikk (1)–(2) bekezdéseit.
- [4] Kérelme érdemi elbírálását annak ellenére kérte, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés hatálybalépésétől számított száznolcva nap eltelt. E körben arra hivatkozott, hogy most került olyan élethelyzetbe, hogy vele szemben a norma alkalmazásra kerülhet, tehát csak most vált érintetté.
- [5] Indítvány-kiegészítésében a panaszos arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy az OBH elnöke a Bjt. 106. § (1) és (3) bekezdésben írt jogkörében eljárva a Bjt. 105. § a) pontja alapján 2017. október 19-én fegyelmi eljárást kezdeményezett ellene, így érintettsége immár nem csupán potenciális, hanem tényleges, személyes, közvetlen és aktuális. A becsatolt iratok szerint a szolgálati bíróság a Bjt. 111. §-a és 113. § (2) bekezdése alapján

előzetes vizsgálatot rendelt el, a fegyelmi eljárás megindításáról vagy annak megtagadásáról tehát később hoznak döntést.

- [6] 2. Az indítványozó panaszában elsődlegesen kifejti, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] megköveteli, hogy a fegyelmi eljárás kezdeményezése okszerű legyen, arra ne kerülhessen sor visszaélészerűen. A támadott szabály azonban nem tartalmaz olyan garanciákat, amelyek hatékony jogvédelmet adnának ilyen esetben, sőt írásbeli figyelmeztetés alkalmazása esetében tulajdonképpen elzárják az érintettet a jogorvoslat igénybevételétől, hiszen a fegyelmi eljárás kezdeményezése a küldöttek közül való kizárást jelenti.
- [7] Az indítványozó másodrészt emlékeztet rá, hogy az OBT választott bíró tagja a Bszi. 110. § (4) bekezdés a) pontja szerint nem gyakorolhatja az OBT tagságból eredő jogait és kötelességeit az ellene indított fegyelmi eljárás alatt, és a 111. § (1) bekezdés d) pontja szerint tisztése megszűnik a fegyelmi felelőssége jogerős megállapításával. Ehhez képest az indítványozó szerint az, hogy már önmagában a fegyelmi eljárás megindításának a ténye kizárja a küldötté, illetve OBT taggá történő választást, a közhivatal viseléséhez való jog [Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdés] szükségtelen korlátozását jelenti. Különös tekintettel arra, hogy fegyelmi eljárás kezdeményezésére akár valós indok nélkül, pusztán a küldötté/taggá választás megakadályozása érdekében is sor kerülhet.
- [8] Azt indítványozó érvelése szerint harmadrészt a bírói függetlenség [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] nem csupán a bírók ítélkező, hanem igazgatási tevékenysége kapcsán is értelmezhető. Azonban „a támadott törvényi szabály alkalmas az OBT összetételnek befolyásolására. Az OBT a bíróságok központi igazgatásának része, feladata a központi igazgatási feladatokat egyszemélyi felelős vezetőként ellátó OBH elnök tevékenységének felügyelete. [...] Ezek a felügyeleti eszközök azonban csak akkor válnak élővé, ha ténylegesen használják is őket. A külső objektív szemléletben azonban felmerülhet a kétely, hogy amennyiben az OBH elnöke képes befolyásolni az őt felügyelő, ellenőrző bírói testület összetételét, akkor annak függetlensége megkérdőjelezhető.” Az a szabályozás, amely „a bíróság függetlenségének látszatát megkérdőjelezi, sérti a független és pártatlan bírósághoz való jogot”, szól az indítvány.
- [9] Végezetül pedig az indítványozó úgy véli, a támadott törvényi rendelkezés az ártatlanság védelmét is sérti [Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdés] azért, mert már önmagában a fegyelmi eljárás megindításának a tényéhez szankciót fűz az eljárás eredményétől függetlenül, és amennyiben a bíró a támadott kizáró szabály miatt esik el az OBT tagságtól, e jogsérelem akkor sem orvosolható, ha a fegyelmi felelősség megállapítására végül nem kerül sor.
- [10] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadásáról kellett döntenie. E körben az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a benyújtott panasz az Abtv.-ben írt formai és tartalmi feltételeknek eleget tesz-e. A befogadhatóság törvényi feltételeinek vizsgálata során az Alkotmánybíróságnak egyes tartalmi kérdések eldöntésekor van mérlegelési jogosultsága (pl. az Abtv. 29. §-ába foglalt feltételek vizsgálata), vannak azonban olyan formai feltételek, amelyek hiánya az Alkotmánybíróság hatásköreinek gyakorlását kizárja. Ilyen formai feltétel az indítványok előterjesztésére nyitva álló határidő betartása. Az indítvány befogadhatóságának vizsgálata az állandó gyakorlata szerint a formai kérdések tisztázásával indul, a jelen esetben azzal, hogy a panaszos érdekeltséghez kötött normakontroll kérelme határidőben érkezett-e.
- [11] Jelen ügyben az indítványozó alkotmányjogi panaszát kifejezetten az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította. E rendelkezés szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be az Alaptörvényben biztosított jog sérelme, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [12] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A határidő a jogszabály hatálybalépését követő napon kezdődik, amennyiben azonban annak utolsó napja munkaszüneti napra esik, az – az Ügyrend 28. § (2) bekezdése alapján – csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le. Az Abtv. 30. § (3) bekezdése és az Ügyrend 28. § (3) bekezdése igazolási kérelem előterjesztését kizárólag az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszok esetében teszi lehetővé. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése pedig kifejezetten kimondja, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meg-

határozott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan nap elteltével az alkotmánybíróági eljárás megindításának nincs helye.

- [13] Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében érdekeltséghez kötött normakontroll eljárást intézményesít. A panasz ezen fajtája azonban kivételes jellegű az Alkotmánybíróság bírói döntésekhez kötődő alkotmányjogi panaszokra, valamint az egyes normakontroll eljárásokra épülő hatásköreinek rendszerében. A kivételes jelleg a panasz ezen fajtájára vonatkozó törvényi határidőszabályok megszorító értelmezését indokolta a testület eleddig folytatott gyakorlatában.
- [14] A fentiekben ismertetett határidőszabály értelmezése és alkalmazása – amint arra az indítványozó is utal kérelmében – az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Abtv. hatálybalépésétől kezdődően egységes és állandó, abban a 30. § (1) bekezdéséhez kapcsolódóan eltérő megközelítés az eddigiekben nem volt ismert: az Alkotmánybíróság az Abtv. 30. § (1) bekezdésének szövegű értelmezése alapján – más értelmezési módszerek alkalmazását nem tartva elfogadhatónak {vö. *dr. Stumpf István* alkotmánybírónak a 3264/2012. (X. 4.) AB végzéshez fűzött különvéleményét (Indokolás [5]–[21])} – minden esetben, töretlenül a támadott jogszabályi norma hatálybalépését követő naptól számítja a határidőt [lásd pl. 3264/2012. (X. 4.) AB végzés, 3053/2013. (II. 28.) AB végzés, 3071/2013. (III. 14.) AB végzés, 3160/2014. (V. 23.) AB végzés, 3233/2014. (IX. 22.) AB végzés, 3084/2015. (V. 8.) AB végzés, 3015/2016. (I. 25.) AB végzés, 3021/2016. (II. 2.) AB végzés, 3268/2017. (X. 19.) AB végzés, 3283/2017. (XI. 2.) AB végzés]. Az Alkotmánybíróság e szabály kiterjesztő értelmezésére abban a kivételes esetben sem látott lehetőséget, amikor a panaszos egyértelműen arra hivatkozott, esetleg igazolta is, hogy az alaptörvény-ellenesnek tartott norma alkalmazására/hatályosulására vele szemben csak később került sor, tehát személyes, közvetlen és aktuális érintettsége a jogszabály hatálybalépését követő száznolcvan nap eltelte után következett be [vö. pl. 3192/2013. (X. 22.) AB végzés, 3153/2017. (VI. 14.) AB végzés]. Mindez tehát azt jelenti, hogy amikor a sérelmezett rendelkezés hatálybalépését követő nap és a konkrét alkalmazás között az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti száznolcvan nap eltelt, e tény alaki korlátját képezi az Alkotmánybíróság eljárásának. A 180 napban meghatározott időtartam tehát objektív határidőnek minősül. Száznolcvan napon túl az indítvány befogadására és érdemi elbírálására akkor sincs lehetőség, ha az indítványozó aktuális érintettsége az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fennáll, és a kérelem adott esetben minden más törvényi feltételnek megfelelne.
- [15] Jelen ügyben megállapítható volt, hogy a Bszi. támadott 90. § (2) bekezdés a) pontja a Bszi. 173. § (2) bekezdése alapján 2012. január 1-jén lépett hatályba, míg az indítványozó alkotmányjogi panaszát 2017. október 20-án, azaz száznolcvan napon túl – tehát elkésztetten – nyújtotta be.
- [16] A formai kritériumokat teljesítő indítvány hiányában az Alkotmánybíróság számára hivatalból sem volt lehetőség absztrakt normakontroll eljárás lefolytatására.
- [17] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. § (1) bekezdése és az Ügyrend 30. § (2) bekezdés d) pontja alapján – gyakorlatának megfelelően a befogadás egyéb feltételeinek vizsgálatát mellőzve – visszautasította.

Budapest, 2018. január 8.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybíróági ügyszám: IV/2003/2017.

• • •