

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/2003-0/2017.
Érkezett:	2017 OKT 20. Szomb
Példány:	3
Melléklet:	2 db
Kézeltároló:	

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott [REDACTED] az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kérem a **2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 90. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését.**

Álláspontom szerint a Bszi. támadott rendelkezése sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésében biztosított **közhivatal viseléséhez való jogomat**, a XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított **tisztességes eljáráshoz való jogomat**, a 26. cikk (1) bekezdésében biztosított **bírói függetlenséget** és az **ártatlanság védelmét** [Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdés.

Kérelmem indokolásaként az alábbiakat adom elő:

1. Az indítvány benyújtásának törvényi és formai követelményei

a) A támadott jogszabály pontos megjelölése:

Bszi. 90. § (1) Az OBT tagjává választható az a bíró, aki legalább 5 éves bírói gyakorlattal rendelkezik.

(2) Nem választható az OBT tagjává az,

a) akivel szemben fegyelmi vagy - a magánvádas és pótmagánvádó vádindítványa alapján indult eljárást kivéve - büntetőeljárás van folyamatban,

b) aki fegyelmi büntetés hatálya alatt áll,

c) akivel szemben eljárás van folyamatban az alkalmatlanságának megállapítása iránt,

d) aki a törvény szerint beosztása következtében nem ítélkezhet, továbbá akinek a bírói jogviszonya a törvény alapján szünetel,

e) aki a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti hozzátartozói kapcsolatban áll az OBH elnökével, a Kúria, az ítélőtábla, és a törvényszék elnökével, elnökhelyettesével,

f) aki a választás évében betölti a felmentési okként meghatározott életkort vagy

g) aki korábban már tagja volt az OBT-nek.

b) A tényállás rövid ismertetése:

A Bszi. 185. § (3) bekezdése – az átmeneti rendelkezések között – úgy rendelkezett, hogy a törvény alapján létrejött OBT 2012. március 15-én kezdi meg működését és első ülését 2012. március hónapban kell megtartani. A Bszi. 102. §-a szerint az OBT és a választott bíró tagok, valamint pótagok megbízatása az OBT első ülésétől számított 6 évre szól.

A fentiekből következően a törvény által létrejött első OBT tagjainak a megbízatása hamarosan lejár, az új tagok megválasztására irányuló eljárás pedig elkezdődött, azaz megkezdődött a küldöttek kiválasztása, ez várhatóan 2017. október 20. napjáig befejeződik. Az OBT tagjait a küldöttgyűlés tagjai közül választják meg. A Bszi. 94. §-a szerint már

küldötté is csak az jelölhető és választható, aki OBT taggá választható a Bszi. 90. §-ában foglalt feltételek alapján.

Eltökélt szándékom, hogy megmérsem magam és induljak az OBT tagság megszerzéséért, a Budapest környéki Törvényszék összbírói értekezlete 2017. október 13-án küldötté választott. A küldötti pozíciónak illetve az OBT tagságnak azonban akadálya lehet, ha a Bszi. 90. §-a szerinti kizáró okok valamelyike velem szemben fennáll.

Törvényszéki elnökeként kinevezésem a Bszi. 128. § (2) bekezdése szerint az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnökének a jogkörébe tartozik. A Bszi. 118. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján a törvényszék elnöke bírósági vezetőnek minősül. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt). 99. § (1) bekezdése szerint a munkáltatói jogokat – a Bjt. eltérő rendelkezései hiányában – az OBH elnöke gyakorolja a kinevezési jogkörébe tartozó vezetők esetében.

A Bjt. 106. § (1) bekezdése szerint, ha a fegyelmi vétség elkövetésének gyanúja bírósági vezetővel szemben merül fel, a fegyelmi eljárás megindítását a kinevezési jogkör gyakorlója kezdeményezi az elsőfokú szolgálati bíróság elnökénél.

Az OBH elnöke mint a kinevezési jogkör gyakorlója, velem szemben a 2017. október 4-én kezbesített határozatával írásbeli figyelmeztetést alkalmazott. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy – a Bjt. 122. §-a szerint – nem állok fegyelmi büntetés hatálya alatt, így a Bszi. 90. § (2) bekezdés *b)* pontja szerinti kizáró ok esetemben emiatt nem áll fenn.

Ha azonban élek törvény adta jogommal, és a szolgálati bíróságnál jogorvoslattal élek az OBH elnökének intézkedésével szemben, vagyis magam ellen fegyelmi eljárás megindítását kérem, akkor a Bszi. 90. § (2) bekezdés *a)* pontja szerint nem választhattak volna meg a Bszi. 95. §-a szerint küldötté, így végső soron az OBT tagjává sem.

Akkor is ez a helyzet, ha az OBT tagok megválasztására irányuló eljárás alatt az OBH elnöke velem szemben fegyelmi eljárást kezdeményez. Függetlenül az eljárás végeredményétől, maga az eljárás folyamatban léte ab ovo kizárja, hogy részt vehessek az OBT tagok megválasztásában, illetve – megválasztásom esetén – OBT tag lehessek.

b) A jogorvoslati eljárás hiánya

Mint a fentiekből látható, jogsérelmem közvetlenül a Bszi. 90. § (2) bekezdés *a)* pontján alapul, abból fakad. Ha fegyelmi eljárás van folyamatban ellenem, akkor a sérelmezett rendelkezés kizárja, hogy küldött, illetve OBT tag lehessek. A támadott törvényi rendelkezés által okozott jogsérelmem ellen semmilyen jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésemre. Sőt, az adott esetben épp én váltom ki a Bszi. 90. § (2) bekezdés *a)* pontjának velem szembeni hatályosulását, ha jogorvoslattal élek az OBH elnökének intézkedésével, írásbeli figyelmeztetésével szemben. Így tehát a támadott Bszi. rendelkezés tulajdonképpen elvonja az írásbeli figyelmeztetés elleni – egyébként létező – jogorvoslati jogomat is.

c) Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje

Tisztában vagyok azzal, hogy az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet benyújtani. Ismerem az

Alkotmánybíróság ide vonatkozó gyakorlatát is, amely a 180 napos határidő számítás tekintetében strict és textualista, azaz ténylegesen csak a jogszabály hatálybalépésétől számított 180 nap áll rendelkezésre az alkotmányjogi panasz előterjesztésére.

Jelen esetben a Bszi. hatálybalépésétől számított 180 nap nyilvánvalóan eltelt. Szeretnék azonban rávilágítani arra, hogy mint az én esetem is mutatja, az alkotmányos jogsérelem bekövetkezése gyakran nem a jogszabály hatálybalépésekor jelentkezik, hanem akkor, amikor az egyes polgárok tekintetében a norma hatályosul (érintetté válik). Azaz a polgár csak akkor válik érintettjévé egy normának, amikor abba az élethelyzetbe kerül, hogy vele szemben kerül sor annak alkalmazására.

Dr. Stumpf István alkotmánybíró úrnak a 3264/2012. (X. 4.) AB végzéshez írott különvéleményére szeretnék itt utalni, amely a következőket tartalmazza:

[12] 3. A vizsgált ügyben – és minden olyan későbbi ügyben, ahol a sérelmezett rendelkezés hatálybalépése és alkalmazhatósága, illetve konkrét alkalmazása között legalább száznyolcvan nap eltelik – az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidő-számítás szigorú nyelvtani értelmezése és az „érintettség” kritériumának a szűk értelmezése (amely az érintettséghez megköveteli a jogsérelem beálltát) együttesen arra az eredményre vezet, hogy a jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül az alkotmányjogi panasz aktuális érintettség hiányában (mintegy idő előttiség miatt) nem fogadható be, száznyolcvan napon túl pedig – még ha az indítványozó aktuális érintettsége már fenn is áll – a határidő túllépése miatt.

[13] Az Abtv. 26. § (2) bekezdésének és 30. § (1) bekezdésének az előbbiek szerinti értelmezése álláspontom szerint egy irracionális alkotmányos jogorvoslati deficitet eredményez, amely ellentétes az alkotmányjogi panasz jogintézményének céljával, azaz a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelem kiküszöbölésével, illetve a későbbiekben előforduló hasonló esetek megelőzésével. A probléma azonban az Abtv. megfelelő értelmezésével a jelen ügyben megoldható lett volna és a jövőben is megoldható lenne.

[14] 3.1. A 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen alkotmányjogi panasz benyújtására vonatkozó határidő-szabály megfogalmazása ahhoz a – rendelkezés alkalmazási körébe tartozó két – tipikus esetkörhöz igazodik, amelyekben az alaptörvény-ellenes jogszabály az érintett közreműködésétől függetlenül, egyedi közhatalmi döntés nélkül (ex lege) hatályosul és a hatályosulás (alkalmazás) időpontja megegyezik a rendelkezés hatályba lépésének időpontjával; vagy az érintett jogkövető magatartása révén „magára alkalmazza” a jogszabályt és a jogszabály alkalmazhatóságának kezdete megegyezik a rendelkezés hatályba lépésének időpontjával. Ezekben az esetekben a jogsérelem bekövetkezésének napját követően az érintetteknek tényleges lehetőségük nyílt a panasz benyújtására.

[15] Ha azonban a fenti esetekben a hatályosulás, illetve az alkalmazandóság időpontja később (akár száznyolcvan napnál is később) következik a hatálybalépés időpontjánál, akkor a „jogszabály hatálybalépésétől” kifejezést, amelyet a tipikus esetkörökben a nyelvtani értelmezéshez képest nem kell eltérően értelmezni, itt az alkotmányjogi panasz jogintézményének céljával összhangban – a panasz benyújtására tényleges lehetőség biztosítása végett – úgy lehet értelmezni, hogy az a rendelkezés hatályosulásának, illetve az alkalmazásának időpontját jelenti.

[16] A 26. § (2) bekezdés alkalmazási körébe tartozó további esetekben, azaz ha a jogszabályt nem bíróság, hanem más szerv alkalmazza, egyedi közhatalmi döntést hoz, amellyel szemben nincs a jogsérelem orvosolására szolgáló alkalmas jogorvoslati eljárás, akkor – mivel hatálybalépés és a szerv általi jogszabály-alkalmazás között jelentős időbeli különbség lehet –

a panasz benyújtására tényleges lehetőség biztosítása végett szintén a határidőszabály cél szerinti értelmezése adhat megoldást. (kiemelés tőlem)

[17] 3.2. Az általam javasolt értelmezés tehát nem valamiféle radikális contra legem értelmezés – sokkal inkább arról van szó, hogy ha a normaszöveg rendelkezésnek a jogintézmény céljával összhangban álló értelmét (ratio legis) nem teljes körűen fejezi ki, akkor az Alkotmánybíróságnak nem kell elzárkóznia a korrekciót lehetővé tevő – a nyelvtani értelmezéshez képest – kiterjesztő értelmezéstől.

[18] Hangsúlyozom: sem az alkotmányjogi panasz jogintézményének céljával, sem pedig a józan ésszel nincs összhangban egy olyan jogértelmezés, amely a 26. § (2) bekezdés szerinti indítványt csak a tényleges, az aktuális érintettség bekövetkezése után tekinti befogadhatónak, de a benyújtási határidőt kivétel nélkül a hatálybalépéstől számítja, amely határidő az esetek egy részében a tényleges érintettség bekövetkezésének időpontjára már lejár.

[19] Mindezek alapján tehát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidőszabályt – a 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz vonatkozásában – úgy indokolt értelmezni, hogy a határidő az érintettség bekövetkezésétől számolandó.”

Véleményem szerint az én egyedi példám is mutatja, hogy dr. Stumpf István alkotmánybíró úr különvéleményébe foglalt jogértelmezés inkább megfelel az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerinti teleologikus értelmezésnek, mint a jelenlegi alkotmánybíróági gyakorlat.

Ezért javaslom annak megfontolását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül a határidő számításra vonatkozó eddigi gyakorlatát az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz esetében és térjen el attól a fentebb idézett különvéleményben megfogalmazottak megfelelően.

d) Az indítványozó érintettségének bemutatása, a jogsérelem

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz akkor terjeszthető elő, ha az indítványozó közvetlenül, személyesen és aktuálisan érintette a támadott normának.

Az Alkotmánybíróság így fogalmazott a bírák nyugdíjkorhatárának alkotmányossági vizsgálatakor: „Alkotmányjogi panasszal az élhet, akinek Alaptörvényben biztosított jogát az egyedi ügyben alkalmazott, illetőleg hatályosuló jogszabályi rendelkezés sérti. Azaz a panasz **befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek.** (33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61])

Esetemben a Bszi. 90. § (2) bekezdés a) pontja közvetlenül, mindenféle jogalkalmazói döntés nélkül realizálódik, és ezzel elzár az OBT tagság elől. Nem kétséges, hogy a személyes és aktuális érintettségem is fennáll, hiszen mint írtam szándékomban áll küldöttként részt venni az OBT tagok választására összehívott küldöttgyűlésen, amelyre való felkészülés hamarosan kezdődik. Ennek jogszabályi alapja a Bszi. 96. § (1) bekezdése, amely szerint a küldöttválasztó összbírói értekezleteket a 93. §-ban említett bíróságok elnökei legkésőbb az OBT megbízatásának lejárta előtt 4 hónappal korábban kötelesek összehívni. Mivel a jelenlegi OBT megbízatása 2018 márciusában lejár, ezért az OBH elnökének döntése értelmében 2017. október 20-ig össze kellett hívni a küldöttválasztó összbírói értekezleteket. A küldöttek személyére bármely bíró javaslatot tehetett. Mint látható a jelölési folyamat már lezárult, a Budapest Környéki Törvényszék összbírói értekezletén küldötté választottak, így személyes és aktuális érintettségem nem vitathatóan fennáll.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az indítvány benyújtásának feltétele, hogy a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem. A jogsérelem létét azonban akkor is elfogadja az Alkotmánybíróság, ha az még ténylegesen nem következett ugyan be, de a jogszabályi környezet egyértelműen determinálja a panaszolt jogsérelem belátható időn belül való bekövetkezését. (lásd: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik.” 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66], megerősítette a 3244/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [15]-[19]; és a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [27-28])

Szeretnék továbbá utalni a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatra (Indokolás [19]-[33]), amely elismerte a potenciális érintettség létét. A vázolt jogszabályi környezet alapján, mint olyan bírósági vezető, aki küldött és indulni szeretne az OBT tagjainak választásán, a Bszi. 90. § (2) bekezdés a) pontja tekintetében potenciálisan érintett vagyok. Különös tekintettel arra, hogy amennyiben **jogorvoslattal élek az írásbeli figyelmeztetéssel szemben, úgy magam aktiválom a Bszi. sérelmezett kizárást eredményező szabályát.** (Ha pedig nem élek jogorvoslattal, a terhemre rótt hibát kvázi elismerem, noha nem hibáztam.)

e) Annak bemutatása, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések alkalmazása vagy közvetlen hatályosulása során felmerült kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés.

Az OBT a Bszi.88.§ (1) bekezdése értelmében a bíróságok központi igazgatásának felügyeleti testülete, hatásköre a Bszi.65.§-ára tekintettel az OBH elnökének központi igazgatási tevékenységére terjed ki. Álláspontom szerint a Bszi. 90. § (2) bekezdésének a) pontja alkalmazása, illetve közvetlen hatályosulása révén az OBH mindenkor elnöke lehetőséget kap arra, hogy az ellensúlyként, felügyeleti testületként létrehozott OBT tagjait megszüntse. A fegyelmi eljárás kezdeményezésének lehetősége az OBH elnökének kinevezési jogkörébe tartozó bírósági vezetők esetében alkalmas eszköz lehet arra, hogy elzárja az OBT tagságtól azokat a bírákat, akik személyes, szakmai vagy egyéb okból valós kontrollt és hatalmi ellensúlyt képezhetnének az OBH elnökével szemben. Kétségtelen, hogy a fegyelmi eljárás kezdeményezését követően a megindításról a Szolgálati Bíróság dönt, azonban igen ritka, magam nem is találkoztam még azzal, hogy a kezdeményezést ne követte volna a fegyelmi eljárás megindítása. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy ez esetben az OBH elnöke a kezdeményező.

Ez a jogszabályi konstrukció több alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést is felvet:

1. Egyrészt felmerül, hogy összefér-e a **tisztességes eljáráshoz való joggal** [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] egy olyan jogi konstrukció, amely ilyen nyíltan lehetőséget ad az OBT tagjainak megválasztásába való közvetlen beavatkozásra.
2. Másrészt ez a jogszabályi környezet felveti a **közhivatal viseléshez való jog** [Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdés] **sérelmének** lehetőségét is, hiszen akár egy valós indok nélkül megindított fegyelmi eljárással elzárhatók a bírák az OBT tagságtól. Ez pedig azt eredményezi, hogy amennyiben a fegyelmi eljárás a fegyelmi vétség megállapítása nélkül, vagy csekély súlyú fegyelmi vétség megállapítása miatti figyelmeztetéssel, feddéssel zárul,

úgy hat évre elzárja az érintett bírákat a közhivatal viseléstől. Mindez annak ellenére következik be, hogy a Bszi.90.§ (2) bekezdés b) pontjában írt kizáró ok – fegyelmi büntetés hatálya alatt áll – nem állt elő.

3. Harmadrészt ez a kizárási ok felveti a **független bírósághoz való jog** [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét is. A független bírósághoz való jog ugyanis megköveteli, hogy a bírák mentesek legyenek mind a külső, mind a szervezeten belüli befolyásolástól, legyen szó akár ítélkezési, akár igazgatási tevékenységről. Ezt a függetlenséget sérti a támadott rendelkezés, amely lehetőséget ad az OBH elnökének, hogy személyesen befolyásolja annak az OBT-nek az összetételét, amelynek feladata a bíróságok központi igazgatásának felügyelete.

4. Negyedrészt a támadott rendelkezés kapcsán felmerül az **ártatlanság védelmének** a sérelme is [Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdés], hiszen olyan szankciót alkalmaz az OBT-t megválasztó küldöttek tekintetében, amely akkor alkalmazható, ha a fegyelmi vétség elkövetését kétség kívül megállapította a szolgálati bíróság.

2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása

a) Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek pontos megjelölése

XXIII. cikk

(8) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.

XXVIII. cikk

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

(2) Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

b) A megsemmisíteni kért jogszabály, jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének indokolása

1.) A tisztességes eljáráshoz való jog sérelme

Az Alkotmánybíróság a 21/2014. (VII. 15.) AB határozatban egyértelműen állást foglalt abban a kérdésben, hogy a bírák fegyelmi ügyeiben eljáró szolgálati bíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk hatálya alá tartozó bíróságnak minősülnek. (Indokolás [34]-[38])

A 6/1998. (III. 11.) AB határozatban kimunkált alkotmányos mérce értelmében „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.) Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem

követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. Önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárás követelménye tehát magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is. A tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerét kielégítő hatékony bírói jogvédelem pedig attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül.” (megegyeztetve a 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24])

Álláspontom szerint az OBH elnökének a fegyelmi eljárás kezdeményezéséről szóló döntésének meg kell felelnie az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglaltaknak. A fegyelmi eljárás kezdeményezésének okszerűnek kell lennie, továbbá a fegyelmi eljárás nem alkalmazható visszaélészerűen. A Bszi. 90. § (2) bekezdés a) pontja azonban épp a visszaélészerű alkalmazásnak ad teret, igaz ez akkor is, ha nem élnek vissza ezzel a szabállyal. A Bszi. nem tartalmaz olyan garanciális szabályokat, amelyek hatékony jogvédelmet adnának a kizárási szabály alkalmazásának esetére. A rendelkezésre álló jogorvoslat abban a tekintetben nem hatékony, hogy az OBT tagok választásából kizárt bíró számára nem nyitja meg az utat a választásban való részvételre. Sőt, mint arra korábban rámutattam, az OBH elnöke által adott írásbeli figyelmeztetés esetén épp a jogorvoslat igénybevétele vezethet a kizárási szabály alkalmazására.

Véleményem szerint ezért a Bszi. sérelmezett rendelkezése ellentétes az Alaptörvény tisztességes bírósági eljárást garantáló XXVIII. cikk (1) bekezdésével.

2.) A közhivatal viseléshez való jog sérelme

Összefoglaló jelleggel az 52/2009. (IV. 30.) AB határozat foglalkozott a közhivatal viselés jogával, amelyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy: „A közhivatal viseléséhez való jog alkotmányos tartalma egyrészt a kiválasztás elsődleges szempontjainak (rátermettség, képzettség, szakmai tudás) meghatározása, másrészt a magyar állampolgárok számára a közhivatalhoz egyenlő feltételekkel történő hozzáférés biztosítása. Közhivatalon általánosságban minden, az államhatalom gyakorlásában való közvetlen részvételt, illetve közreműködést (különösen az állam nevében való cselekvést) feltételező tevékenység értendő, függetlenül attól, hogy alkotmányjogilag „foglalkozásnak” minősül-e vagy sem.”

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a jogalkotó a közhivatal viseléséhez való jogot törvényben szabályozhatja, a közhivatal betöltését feltételekhez kötheti. (lásd 962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 628-629.).

Az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdése a közhivatal-viseléshez való jog korlátozhatósága körében három indokot jelöl meg: a rátermettséget, a képzettséget és a szakmai tudást. A közhivatal viselés tehát ezen három feltétel valamelyiknek hiányára tekintettel korlátozható.

A támadott jogszabályi rendelkezés azonban pusztán azon az alapon zárja el a bírákat az OBT tagságtól, hogy ellenük folyik-e éppen fegyelmi eljárás. Megjegyzendő, hogy a Bszi. 110. § (4) bekezdése szerint az OBT tagja nem gyakorolhatja az OBT tagságból eredő jogait és kötelességeit az ellene indított fegyelmi eljárás alatt. A 111. § (1) bekezdés d) pontja szerint az OBT választott bíró tagjának a tisztsége a fegyelmi vagy a büntetőjogi felelőssége jogerős megállapításával megszűnik. A fentiekből következik, hogy a jelöltségből való kizárás

szükségtelenül korlátozza az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdéséből fakadó közhivatal viseléshez való jogot.

Különösen kontrasztos a korlátozás, ha azt összevetjük az országgyűlési képviselőjelöltekre vonatkozó szabályozással. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 2. § (3) bekezdése csak azt zárja ki a jelöltségből, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti. Ebből következően az is lehet képviselőjelölt, aki ellen épp büntetőeljárás van folyamatban.

A 8/2011. (II. 18.) AB határozat rögzíti, hogy: „Az államnak a közhivatal viseléséhez való joggal összefüggő intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik, hogy a közhivatal viselőjének védelmet nyújtson a munkáltatói jogkör gyakorlójának a felmentésére irányuló önkényes döntésével szemben.” (ABH 2011, 49, 77–79.)

Álláspontom szerint ez az intézményvédelmi kötelezettség nem csak a közhivatal viselésére, hanem annak megszerzésére is kiterjed, mint ahogy azt a 3074/2013. (III. 14.) AB határozat is megfogalmazta: „A közhivatal viseléséhez való jog az alkotmányos védelem körébe vonja a meglévő [köztisztviselői, kormánytisztviselői] jogviszonyokat is azzal, hogy nem csupán a közhivatal elnyerését, hanem a közhivatal viselését részesíti védelemben.” Indokolás [21]

Mindezek alapján úgy vélem, hogy a Bszi. 90. § (2) bekezdés a) pontja ellentétes az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésében foglaltakkal is.

3.) A független és pártatlan bírósághoz való jog sérelme

Az Alkotmánybíróság elsőként a 67/1995. (XII. 7.) AB határozatban foglalkozott a bírói pártatlanság kérdésével és a következő megállapítást tette: „[a] pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítéletmentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében.” (ABH 1995, 346, 347.)

Ugyanebben a határozatában hivatkozott az Alkotmánybíróság az Emberi Jogok Európai Bírósága által alkalmazott ún. kettős tesztre, miszerint a szubjektív teszt keretében az eljáró bíró személyes magatartását, vagyis azt vizsgálja, hogy volt-e az eljárás során olyan megnyilvánulása, amelyből a pártatlanságának hiányára lehet következtetni. Az objektív megközelítés pedig annak vizsgálata, hogy volt-e objektíve igazolható oka a pártatlanság hiánya feltételezésének, vagyis az adott szabályozás biztosítja-e a pártatlanság követelményét, ideértve azt is, hogy az eljárás a közösség, elsősorban a jogkeresők oldaláról nézve objektíve nem támaszthat kételyeket a pártatlanságot illetően [20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 202, 225–226.; 32/2002. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2002, 153, 161.; 17/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABH 2001, 222, 227–228.].

A 17/2001. (VI. 1.) AB határozat pedig az alábbiakat rögzítette: „[a] pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog érvényesülésének garanciája a bírói függetlenség is, amelynek értelmében a bírák ítélezési tevékenységük során egyedül a törvényeknek és saját lelkiismeretüknek vannak alárendelve, vagyis mindenféle külső befolyástól mentesen járnak el” (ABH 2001, 222.).

A korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot megerősítő 25/2013. (X. 4.) AB határozat a következőképpen fogalmaz: „a pártatlanság követelménye azt hivatott elősegíteni, hogy az ítélező bíró az ügyben résztvevő felekkel szembeni elfogultságtól vagy előítéletektől mentesen bírálja el az ügyet és hozza meg döntését. A pártatlanság követelménye egyfelől a bíró magatartásával és hozzáállásával szembeni elvárásként jelentkezik.

Másfelől azonban mércét állít a jogszabályi környezettel szemben is.

E mérce szerint az eljárási szabályoknak törekedniük szükséges minden olyan helyzet elkerülésére, amely a bíró pártatlanságát illetően jogos kétségeket ébreszthet. Ebből fakad, hogy a konkrét ügyben a bírónak nemcsak tárgyilagosan szükséges ítéleznie, de a pártatlan ítékezés látszatának megőrzése is feladata” (Indokolás [26]). A pártatlanság követelménye értelmében tehát el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében {3242/2012. (IX. 28.) AB határozat, Indokolás [13]}.

A bírói függetlenségnek számos aspektusa van: a személyi függetlenség azt jelenti, hogy a bíró akarata ellenére nem bocsátható és nem mozdítható el a helyéről, csak sarkalatos törvényben meghatározott okokból és eljárás eredményeként. A személyi függetlenséghez tartozik továbbá, hogy a hivatásos bíró tisztsége egy életre szól [33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2012, 99, 110.]. A szakmai függetlenség pedig azt jelenti, hogy a bíró ítélezési tevékenységében nem utasítható, azaz a konkrét ügyek elbírálása során mindenféle befolyástól mentesen hozhatja meg döntését. A szakmai függetlenség egyrészt a külső (állami és nem állami szervektől), másrészt a belső (a bíróságon belüli) befolyásolástól védi a bírakat. A belső (szakmai) függetlenség tovább bontható, az kizárja egyrészt a többi bírótól, másrészt a bírósági igazgatási szervektől való befolyásolás lehetőségét.

A bírói függetlensége azonban nemcsak a bírák ítélező, hanem igazgatási tevékenysége kapcsán is értelmezhető. A 38/1993. (VI. 11.) AB határozat szerint a bírának nem csak a másik két hatalmi ág képviselőitől, hanem a többi bírótól is függetlennek kell lenniük. Ez a belső (a bírósági szervezetrendszeren belüli) függetlenség is kétirányú: az ítélezési tevékenység függetlenségét egyrészt biztosítani kell a többi bíróval szemben, azaz garantálni kell, hogy a bírók saját szakmai meggyőződésük alapján ítélezhessenek, másrészt ki kell zárni az igazgatási befolyásolás lehetőségét is. [ABH 1993, 256, 261–262.]

A fentiek alapján álláspontom szerint egyértelműen megállapítható, hogy 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. A Bszi. 103. §-ában meghatározott feladatai körében az általános központi igazgatás felügyelete során ellenőrzi az OBH elnökének tevékenységét, javaslatokat tesz számára, véleményezi az általa kibocsátott ajánlásokat, utasításokat. De befolyással bír a bíróságok költségvetésére és a személyzeti ügyekre is, melynek körében – többek között – kinevezi a szolgálati bíróság bíráit, illetve személyes meghallgatás alapján előzetes véleményt nyilvánít az OBH elnökének és a Kúria elnökének tisztségére jelölt személyéről. Az OBT tehát komoly és erős jogosítványokkal rendelkezik az OBH elnökének igazgatási tevékenysége feletti felügyelet tényleges ellátásához. 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. A fentebb idézett alkotmánybírósági határozatokból kirajzolódó – és az EJEB esetjogán alapuló – gyakorlat szerint az olyan jogi szabályozás,

amely a bíróság függetlenségének látszatát megkérdőjelezi, sérti a független és pártatlan bírósághoz való jogot.

Tekintettel a fentiekben foglaltakra, kérem annak megállapítását, hogy **a Bszi. 90. § (2) bekezdés a) pontja ellentétes az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésével és a XXVIII. cikk (1) bekezdésével és ezért javaslom annak megsemmisítését és alkalmazásának kizárását – az Abtv. 45. § (4) bekezdésében foglaltak alkalmazásával – nem csak az én egyedi ügyemben, hanem általános jelleggel.**

4.) Az ártatlanság vélelmének sérelme

A Bszi. 90. § (2) bekezdés a) pontja és 94. § (2) bekezdése úgy zárja ki a bírakat az OBT tagok választásából, hogy közben még a fegyelmi felelősséget sem állapították meg. Ugyanakkor a Bszi. 111. § (1) bekezdés d) pontja alapján megszűnik az OBT tagsága annak a bírónak, akinek fegyelmi vagy büntetőjogi felelősségét jogerősen megállapították. Ebből következik, hogy már akkor szankcionál a Bszi., amikor a bíró még csak pályázik az OBT tagságra és fegyelmi felelősségét még nem állapították meg. A támadott rendelkezés amellett, hogy értelmetlenül kettőzi meg a szankcionálás lehetőségét, felveti az ártatlanság vélelmének sérelmét is.

Az ártatlanság vélelmével kapcsolatos gyakorlatát a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatban foglalta össze az Alkotmánybíróság és rögzítette, hogy az ártatlanság vélelmének alkotmányos garanciáját nem szűkítette le a szorosan vett büntetőjog területére. A 26/B/1998. AB határozat szerint: „Az ártatlanság véelme ezen kívül alkotmányos alapelvként nem csupán azokra a szabályokra terjed ki, amelyek a szűkebb értelemben vett - bűncselekmény miatt a büntetőeljárás szabályai szerint folytatott - büntetőjogi felelősségre vonásra nézve irányadók, hanem egyéb eljárásokra is, így a devizahatóság előtt folyó, vagy más szabálysértési eljárásban is alkalmazható.

A 8/2004. (III. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a nemzetbiztonsági szolgálat hivatásos állományú tagjai elleni fegyelmi eljárás alkotmányosságát vizsgálta. A testület kiemelte, hogy bár ilyen fegyelmi eljárások során „nem büntetőjogi vádról döntenek, az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a vádról való döntéssel szemben megfogalmazott követelményeknek érvényesülniük kell az olyan eljárások során is, melyek kimenetele az eljárás alá vont személy számára a büntetőjogi elmarasztaláshoz sok tekintetben hasonló hátrányokkal járhat. A nemzetbiztonsági szolgálat tagja elleni fegyelmi eljárás az érintett számára a büntetőbíró által történő elítéléshez hasonlítható, esetenként annál is súlyosabb következményekkel járhat hivatása továbbfolytatásának lehetőségeit tekintve és a közösség tagjai által személyét illetően kialakított értékítélet alakulását illetően is. Ezért az Alkotmánybíróság megítélése szerint a fegyelmi eljárások, kiváltképpen a függelmi helyzetben lévőkkel szembeni fegyelmi eljárások során is érvényesülniük kell a tisztességes eljárás követelményeinek, ideértve a védelemhez való jogot is. Ebből következően a nemzetbiztonsági szolgálat tagjának rendelkeznie kell azzal a joggal, hogy az ellene folyó fegyelmi eljárásban választása szerinti ügyvédet vehessen igénybe. Ezen álláspontjának kialakításakor az Alkotmánybíróság figyelemmel volt az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Engel ügyben 1976. június 8-án hozott ítéletére is.” (ABH 2004, 144, 156.)

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban a tekintetben is, hogy az ártatlanság védelméből eredő alkotmányos védelem korlátlanul nem terjeszthető ki. „Az ártatlanság védelme a felelősség kérdésében hozandó döntés folyamatán túl elsősorban azt a jogsérelmet hivatott megakadályozni, amelyet - törvénynek megfelelően lefolytatott eljárás során - megállapított felelősség hiányában alkalmazott és utóbb reparáció nélkül maradt joghátrányok okozhatnak.” (30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [52])

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság gyakorlata egyértelmű abban a tekintetben, hogy az ártatlanság védelmének nem csak a büntetőeljárásokban kell érvényesülnie, hanem minden olyan eljárásban, ahol a büntetőjogi felelősségre vonáshoz hasonló szankció fenyegeti az eljárás alá vont személyt, így a fegyelmi eljárásban is. A jelen ügyben vázolt jogi környezetben a támadott kizáró szabály miatt eshet el az OBT tagságtól a bíró, úgy, hogy ezen jogsérelem a későbbiekben már nem orvosolható. Véleményem szerint a Bszi. 90. § (2) bekezdés a) pontja tehát ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésével is, mivel úgy alkalmaz egy – lényegében – előzetes szankciót, hogy azt nem alapozza meg a fegyelmi felelősség megállapítása. Teszi mindezt úgy, hogy - mint arra már a fenti 2. pontban rámutattam - ugyanakkor az országgyűlési képviselő jelöltek esetében a büntetőeljárás folyamatban léte sem akadály a jelölté válásnak. Álláspontom szerint alkotmányosan nem igazolható, hogy az OBT tagjelöltek esetében miért szigorúbb a szabályozás, mint az országgyűlési képviselő jelöltek esetében.

3. Mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség

Az Abtv. a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását jogkövetkezményként ismeri, szemben a korábbi alkotmánybírósági törvénnyel. Ennek megállapítását indítványozni – a hatályos jogszabályi környezetben, és az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – nem lehet, azt az Abtv. 46. § (1)-(2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság állapíthatja meg hivatalból.

A jogszabály és az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatának ismeretében javaslom annak megfontolását, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból állapítsa meg a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet a Bszi. 90. § (2) bekezdés a) pontja tekintetében. Az Alkotmánybíróság gyakorlata megengedő ebben a tekintetben, hiszen nem zárja ki, hogy a jogalkotói mulasztás megállapítására irányuló indítvány visszautasítása mellett hivatalból eljárva állapítsa meg az alaptörvény sértő mulasztást. (lásd: 25/215. (VII. 21.) AB határozat)

Álláspontom szerint a jogalkotó elmulasztotta megalkotni azokat a garanciális szabályokat, amelyek biztosítanák annak lehetőségét, hogy a fegyelmi eljárás megindítása ne zárja ki eleve a bírakat a küldötté válás lehetőségéből és az OBT tagságból. A sérelmezett szabályozás a fentebb kifejtetteknek megfelelően sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdését (közhivatal viseléséhez való jog) és a XXVIII. cikk (1) bekezdését (tisztességes eljárás, független és pártatlan bírósághoz való jog) és (2) bekezdését (ártatlanság védelme).

4. Sürgősségi eljárás indítványozása, személyes adatok kezelése

Tekintettel arra, hogy az OBT tagok választását törvényi előírások szerint legkésőbb 2018. január 15-ig meg kell tartani, kérem, hogy az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat 42. § (3) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszom sürgősséggel szíveskedjenek tárgyalni. Ellenkező esetben az OBT tagok választásának legitimitása – a fentiekben kifejtettek alapján – megkérdőjelezhetővé válik.

Végezetül kérem személyes adataim zárt kezelését.

Budapest, 2017. október 18. napján

