



MAGYARORSZÁG KORMÁNYA

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	11/3484-0/2012
Érkezett:	2012 OKT 15.
Példány:	1
Melléklet:	1 db
Kezelőiroda:	<i>Te!</i>

Dr. Paczolay Péter úr részére

elnök

Alkotmánybíróság

Budapest

iktatószám: XX-AJFO/2167/2012.

Tárgy: indítvány jogszabályi rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangjának megvizsgálására

Tisztelt Elnök Úr!

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján, a Kormány nevében indítványozom, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját a mellékelt indítvány szerint.

A Velencei Bizottságnak e tárgyban, a 2012. október 12-13-ai ülésén elfogadott véleményét a fordítást követően, 30 napon belül meg kívánom küldeni az Alkotmánybíróság részére.

Budapest, 2012. október 13.

Tisztelettel,



[Signature]
Dr. Navracsics Tibor
közigazgatási és igazságügyi miniszter

Ügyszám: u/3484-0/2012	
Érkezett: 2012 OKT 15.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: - db	Állásjelzés: <i>Állásjelzés</i>

Melléklet a XX-AJFO/2167/2012. számú irathoz

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján Magyarország Kormánya indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az alábbi jogszabályi rendelkezéseknek az Alaptörvény meghatározott rendelkezéseivel való összhangját:

1. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 26. § (1) és (2) bekezdésének és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 67. §-ának az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésével,
2. a Bszi. 77. § (2) bekezdésében az „a szükséghez képest” szövegrésznek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével,
3. a Bszi. 78. § (2) bekezdésének az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével,
4. a Bszi. 89. § (2) és (3) bekezdésének, 90. § (2) bekezdés g) pontjának, 103. § (3) bekezdés b) pontjának, 106. § (1) bekezdésének, valamint a Bjt. 18. § (3)-(5) bekezdésének és 21. §-ának az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és a 26. cikk (1) bekezdésével,
5. a Bszi. 114. § (1) bekezdésének az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével,
6. a Bszi. 175. §-ának és a Bjt. 237. § (1) bekezdésének az Alaptörvény 25. cikk (7) bekezdésével,
7. a Bjt. 21. § (4) és (6) bekezdésének az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével,
8. a Bjt. 31. § (3) bekezdésének az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésével,
9. a Bjt. 118. § (1) bekezdésének az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével

való összhangját, valamint ha az Alaptörvénybe ütközést megállapítja, alkalmazza az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 41. § (1) bekezdésében meghatározott jogkövetkezményt.

Indokolás

Az Európa Tanács Velencei Bizottsága 2012. március 16-17-ei ülésén vizsgálta a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényt. A testület CDL(2012)001. számú véleményében több ponton kritikát fogalmazott meg a törvényi szabályozással kapcsolatban. Erre válaszul a Kormány törvényjavaslatot nyújtott be, az Országgyűlés pedig elfogadta a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, valamint a bírák

jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXI. törvényt.

A Velencei Bizottság 2012. október 12-13-ai ülésén a módosított törvényi szabályokat is vizsgálat alá vette, és véleményében egyes korábbi kritikákat továbbra is fenntart. A Kormány ezért úgy döntött, hogy e vitatott pontokban az Alkotmánybírósághoz fordul, és annak megállapítását kéri, hogy azok az Alaptörvénnyel összhangban állnak-e. A Velencei Bizottság véleménye alapján a részletes indokok a következők.

Ad 1.

A Bszi. 26. § (1) bekezdése alapján ha az ítélőtábla, a törvényszék, a közigazgatási és munkaügyi bíróság vagy a járásbíróság tanácsa, illetve egyesbírája valamely elvi kérdésben határozott és a határozata jogerőre emelkedett, köteles az elvi jelentőségű határozatot a bíróság elnökének bemutatni. A 26. § (2) bekezdés pedig arról rendelkezik, hogy az ítélőtábla és a törvényszék elnöke, valamint kollégiumvezetője, a közigazgatási és munkaügyi bíróság, továbbá a járásbíróság elnöke köteles a vezetése alatt álló bíróságok – illetve a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium kollégiumvezetője a regionális kollégiumhoz tartozó bíróságok – ítélezését folyamatosan figyelemmel kísérni.

A Bjt. 67. §-a szerint a bíró éves tevékenységéről az ügyforgalmi és tevékenységi adatok, továbbá a másodfokú és a felülvizsgálati határozatok alapján kimutatást kell készíteni. Az OBH elnöke szabályzatban határozza meg, hogy a kimutatásnak milyen adatokat kell tartalmaznia. A kimutatást a bíróság elnökének éves tájékoztatójával egyidejűleg közzé kell tenni a bíróságok belső informatikai hálózatán (intranet). A kimutatás adatait a bíró vizsgálatánál, értékelésénél figyelembe kell venni.

A Velencei Bizottság álláspontja szerint a jogegységi eljárás, és az a rendszer, amelynek keretében a jogegységi eljárás a bírósági elnökök felügyelete alá tartozik, dermesztő hatással (chilling effect) lehet az egyes bírákra, így sértheti a függetlenségüket [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése], és a jogegységi eljárás csak akkor lehet elfogadható, ha az nem jár negatív hatással a bírák előmenetelére.

Ad 2.

A Bszi. 77. § (2) bekezdése alapján az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke a határozatait a szükséghez képest indokolja.

A Velencei Bizottság álláspontja szerint a „szükséghez képest” megfogalmazás homályos, nem teszi kötelezővé minden esetben az indokolást, kizárólag az OBH elnökének mérlegelésére bízva, hogy mely határozatait indokolja.

Az, hogy az OBH elnöke nem köteles minden döntését indokolni, csökkenti az elszámoltathatóságát, illetve ezáltal sértheti a jogállamiság elvét [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése]. A jogállamiság egyik alapvető követelménye ugyanis, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által

megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.

Ad 3.

A Bszi. 78. § (2) bekezdése alapján az OBH elnökét akadályoztatása esetén – ideértve azt is, ha a tisztség nincs betöltve – az OBH általános elnökhelyettese helyettesíti. Az OBH általános elnökhelyettesének akadályoztatása esetén a helyettesítést az OBH elnökének további helyettesei az OBH elnöke által meghatározott rendben látják el. Helyettesítésre jogosult hiányában az OBH elnökének feladatait az OBT elnöke látja el.

A Velencei Bizottság álláspontja szerint az, hogy az OBH elnöke maga választja meg ideiglenes utódját, aggályos, így ugyanis az OBH elnöke által kiválasztott helyettes az országgyűlési képviselők egyharmadának blokkoló szavazatával hivatalban tartható. Ez azt eredményezheti, hogy hosszú időn keresztül egy olyan személy látja el az OBH vezetését, akinek demokratikus legitimitációja gyenge, hiszen megbízatását nem közvetlenül az Országgyűléstől, hanem az OBH elnökétől szerezte. Ez pedig sértheti a jogállamiság elvét [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése].

Ad 4.

A Bszi. 89. § (2) bekezdése alapján az Országos Bírói Tanács (a továbbiakban: OBT) elnöki tisztségét a tagok félévenként egymást váltva viselik oly módon, hogy elsőként a leghosszabb tartamú bírói szolgálati viszonyral rendelkező bíró tölti be a tisztséget, akit a további tagok a bírói szolgálati viszonyuk időtartamának csökkenő sorrendjében követnek. A 89. § (3) bekezdése hasonlóan rendelkezik az elnökhelyettes tekintetében. A 90. § (2) bekezdés g) pontja alapján nem választható az OBT tagjává az, aki korábban már tagja volt az OBT-nek.

A Bszi. 103. § (3) bekezdése alapján az OBT a személyzeti területen meghatározza a pályázat elbírálásánál figyelembe veendő elveket az OBH elnökének és a Kúria elnökének azon jogköre vonatkozásában, amikor az álláshelyet a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázóval kívánja betölteni. A Bjt. 21. § szerint azonban ezeket az elveket az OBH elnöke nem köteles figyelembe venni, és azok a bírói álláspályázat eredményével szembeni jogorvoslat során sem szolgálnak alapul.

A Bjt. 18. § (3)-(5) bekezdése alapján az OBH elnöke a bírói tanács által felállított rangsortól eltérhet, és bírói kinevezésre a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázót is javasolhatja, illetve a rangsor második vagy harmadik helyén álló pályázó áthelyezésével is elbírálhatja a pályázatot.

A Bszi 106. § (1) bekezdése szerint az OBT ülése a bírák számára nyilvános, kivéve, ha az OBT zárt ülés tartását rendeli el. Az ülésen tanácskozási joggal részt vesz az OBH elnöke, az igazságügyért felelős miniszter, a legfőbb ügyész, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, a Magyar Országos Közjegyzői Kamara elnöke, az OBT elnöke és a tanácskozási joggal részt vevők által meghívott eseti szakértő, továbbá az OBT elnöke által meghívott civil és egyéb érdek-képviselői szervezet képviselője. A felsorolt tagoknak tehát nincs szavazati joguk.

A Velencei Bizottság aggodalmát fejezte ki a fenti rendelkezések miatt. Az, hogy az OBT tagjai az elnöki tisztséget félévenként egymást váltva töltik be, gyengíti a testület súlyát. Ugyanígy gyengíti a testületet, és a pluralizmus ellen hat, hogy a nem bíró tagok kizárólag tanácskozási joggal, szavazati jog nélkül vehetnek részt az OBT ülésein. Ez pedig az OBH elnöke ellenőrzését nehezíti, amely közvetve veszélyezteti a bírák függetlenségét [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése].

Szintén a bírák függetlenségét, valamint az OBH elnöke döntéseinek kiszámíthatatlanságából következően a jogállamiság elvét [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése] veszélyezteti az a tény, hogy az OBH elnökének lényegében vétőjoga van abban az esetben is, ha egy pályázó első a véleményező szerv által felállított rangsorban, és az OBT egyetértését is bírja, ebben az esetben ugyanis érvénytelenné nyilváníthatja a pályázatot. Az OBH elnöke eltérhet továbbá az OBT által a rangsor kialakításához meghatározott elvektől is, így döntésének keretei meghatározhatatlanok.

Ad 5.

A Bszi. 114. § (1) bekezdése alapján a Kúria elnökét az Országgyűlés a határozatlan időre kinevezett és legalább 5 éves bírói szolgálati viszonytal rendelkező bírák közül választja az Alaptörvény 26. cikk (3) bekezdésében foglaltak szerint.

A Velencei Bizottság álláspontja szerint ez az új elnök megválasztásához támasztott új feltétel azzal a következménnyel járt, hogy a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnökét nem lehetett megválasztani a Kúria elnökéül. A feltétel ugyanis kizárólag a Magyarországon bíróként eltöltött szolgálati viszonyra vonatkozik, és nem terjed ki például egy európai bíróságon bíróként töltött időszakra. Sokan úgy vélik, hogy az új feltétel célja az volt, hogy egy bizonyos személyt – a Legfelsőbb Bíróság hivatalban lévő elnökét – kizárja a Kúria elnökéül megválasztható személyek köréből. Bár a törvény általánosan került megfogalmazásra, hatása egy konkrét személy ellen irányult. Az ilyen törvények a Velencei Bizottság álláspontja szerint ellentétesek a jogállamisággal [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése].

Ad 6.

A Bszi. 175. §-a meghatározza a törvény azon rendelkezéseit, amelyek az Alaptörvény 25. cikk (7) bekezdése alapján sarkalatosnak minősülnek. Ugyanígy a Bjt. 237. § (1) bekezdése is felsorolja a törvény azon rendelkezéseit, amelyek az Alaptörvény 25. cikk (7) bekezdése, valamint 26. cikk (1) és (2) bekezdése alapján sarkalatosnak minősülnek.

A Velencei Bizottság véleménye szerint a szabályozás jelentős részét a sarkalatos törvények helyett egyszerű többséggel elfogadandó törvényben kellett volna meghatározni, azaz a törvényalkotó túl széles körben minősítette a törvények egyes rendelkezéseit sarkalatosnak, ami ellentétes lehet az Alaptörvény 25. cikk (7) bekezdésével, amely szerint a bíróságok szervezetének és igazgatásának, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg.

Ad 7.

A Bjt. 21. § (4) bekezdése alapján eredményes pályázat esetén a nyertes pályázó kinevezéséről szóló határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételétől, vagy a nyertes pályázó áthelyezéséről szóló határozatnak a közzétételétől számított 15 napos jogvesztő határidőn belül a pályázaton részt vett és el nem utasított pályázó a pályázat eredményével szemben kifogással élhet, ha a nyertes pályázó esetében a bíróvá történő kinevezés törvényben meghatározott feltételei nem állnak fenn, illetve ha a nyertes pályázó a pályázati kiírásban szereplő feltételeknek nem felel meg. A 21. § (6) bekezdése alapján a közigazgatási és munkaügyi bíróság a kifogás tárgyában 15 napon belül, nemperes eljárás keretében határoz. A bíró kinevezése esetén a közigazgatási és munkaügyi bíróság a bíróvá történő kinevezés feltételeinek meglétét a Bjt. 4. § (1) bekezdés a), c), d), f), és g) pontjában, a 4. § (2) bekezdésében, valamint az 5. § (1) bekezdésében meghatározottak szempontjából vizsgálja. A bíró áthelyezése esetén a közigazgatási és munkaügyi bíróság kizárólag a pályázati feltételek teljesülését vizsgálja.

A Velencei Bizottság álláspontja szerint ily módon a bírói kinevezésekről szóló döntések bíróági felülvizsgálata korlátozott, mivel az csak a sikeres pályázó által a bíróvá történő kinevezés törvényben meghatározott feltételeinek vagy a pályázati kiírásban szereplő feltételeknek való megfelelésére terjed ki. Ebből az következhet, hogy egy sikertelen pályázó nem élhet kifogással a rangsorolással szemben arra hivatkozva, hogy az nem érdemeken alapuló objektív kritériumok alapján lett meghatározva, hanem hibás személyes adatok vagy relevánsnak nem minősülő adatok alapján. Ez végső soron önkényes döntésekhez vezethet, amely sértené a jogállamiság elvét [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése].

Ad 8.

A Bjt. 31. § (3) bekezdése alapján a bírót – hozzájárulása nélkül – háromévenként, ezen belül legfeljebb egy évre lehet a bíróságok közötti ügyteher egyenletes elosztásának biztosítása céljából bírói beosztásba, ideiglenesen más szolgálati helyre kirendelni.

Ez a rendelkezés a Velencei Bizottság álláspontja szerint nem megfelelő, mivel túl gyakori áthelyezést tesz lehetővé, valamint az esetek sem pontosan meghatározottak, ily módon sérülhet a bírói függetlenség elve [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése].

Ad 9.

A Bjt. 118. § (1) bekezdése alapján a bírói tisztségből való felfüggesztés idejére a bírót megilleti az illetménye, amelynek legfeljebb 50 százalékát egy hónapra vissza lehet tartani. A teljes illetményt vissza kell tartani a bírói tisztségből való felmentés indítványozását kimondó fegyelmi határozat meghozatalától annak jogerőre emelkedéséig. A visszatartásról a szolgálati bíróság tanácsa határoz, határozata ellen nincs helye fellebbezésnek.

A Velencei Bizottság aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a rendelkezésből nem állapítható meg, hogy milyen esetben kerül sor az illetmény visszatartására, a törvény nem határoz meg objektív szempontrendszerrel, így sérülhet a jogállamiság elve [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése].