



A KÚRIA ELNÖKE

Az Alkotmánybíróság részére

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: II/ 0 1 2 8 5 - 0 / 2022	
Érkezett: 2022 MÁJ 27. <i>Kelben'ével</i>	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 1 db	<i>lu</i>

Tárgy: indítvány

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján a 16/2022. (III.02.) OBT határozattal elfogadott Bírák Etikai Kódexével és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 103. § (1) bekezdés e) pontjával szemben az alábbi indítványt terjesztem elő:

I. Előzmények

1.

- [1] Az Országos Bírói Tanács (a továbbiakban: OBT) a 131/2014. (XI. 10.) OBT határozattal elfogadta a bírák Etikai Kódexét (a továbbiakban régi Kódex). A határozat indokolása a következő lényeges megállapításokat tette: „Az Országos Bírói Tanács a Győri Törvényszéken 2014. november 10. napján megtartott ülésén A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 103. § (1) bekezdésének e) pontjában foglalt felhatalmazás alapján, attól a célkitűzéstől vezérelve, hogy a XXI. század követelményeinek eleget téve lefedtesse és megjelenítse azokat a kiemelt és hangsúlyos értékeket, amelyek az igazságszolgáltatás függetlenségét szolgálják, az Országos Bírói Hivatal Bírói Integritás Munkacsoportjának előkészítő tevékenységét folytatva, a Magyar Bírói Egyesület által 2005. évben elfogadott Bírák Etikai Kódexének értékeit továbbépítve, Magyarország bíráival folytatott széleskörű egyeztetést követően elfogadja a bírák Etikai Kódexét és azt közzéteszi a bíróságok központi honlapján.
- [2] Az Etikai Kódex a demokratikus jogállam független bíráival szemben támasztott, a jogszabályi előírásokon túlmutató, magasabb morális elvárásoknak megfelelő normák között meghatározza a bírák által követendő magatartásokat, tartalmazza továbbá azokat a bírói hivatás tekintélyét sértő vagy veszélyeztető magatartásokat, amelyek vétkes megszegése a Bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 105. § b) pontja szerinti fegyelmi vétséget valósíthatnak meg...Az Etikai Kódex 2015. január 1. napján lép hatályba.”

- [3] A 2014-ben elfogadott kódex indokolása határozottan rámutatott arra, hogy a jogszabályi előírásokon túlmutató, morális elvárásokat fogalmaz meg, melyek azonban a bírák fegyelmi felelősségének törvényi intézményén keresztül érvényesülésre tarthatnak igényt.

2.

- [4] Az OBT az 52/2019. (XI. 6.) OBT határozatával a Bírák Etikai Kódexének felülvizsgálatáról és kiegészítéséről döntött, amelyet arra alapított, hogy álláspontja szerint célszerűnek mutatkozik a Kódex elfogadása óta felmerült tapasztalatok értékelése, indokolt lehet a bírósági vezetőkre vonatkozó etikai szabályok kiegészítése, továbbá a közösségi média használatával kapcsolatos etikai kérdések tisztázása. A felülvizsgálat céljából konzultációs testület jött létre az OBT, az Országos Bírósági Hivatal, a Magyar Bírói Egyesület által delegált tagok, a Budapest területén működő ítélőtábla mellett eljáró elsőfokú és a Kúria mellett eljáró másodfokú Szolgálati Bíróság elnöke részvételével.
- [5] Az OBT a 137/2020. (XII. 2.) OBT határozatával elfogadta a bírák új Etikai Kódexének tervezetét és felkérte Magyarország bírait, hogy az esetleges véleményeiket egy erre rendszeresített e-mail címen 2021. március 1-jéig közvetlenül küldjék meg. Az OBT 2021. július 7-től 2022. február 2-ig folytatta le az Etikai Kódex vitáját, amelyen 2021. október 6-ától a Kúria elnökeként nem vettem részt, tekintettel arra, hogy az Alaptörvényre hivatkozás törlését a Kódexből, illetve ennek szándékát elfogadhatatlannak tartottam.
- [6] Az OBT a 2022. március 2-én megtartott ülésén a 16/2022. (III. 02.) OBT határozatával elfogadta a Bírák Etikai Kódexét (a továbbiakban: Etikai Kódex), amely 2022. július 15-én lép hatályba, és 2022. július 14. napjával hatályon kívül helyezi a 131/2014. (XI. 10.) OBT határozattal elfogadott régi Kódexet.

II. Az Etikai Kódex szabályozási jellemzői

- [7] A 16/2022. (III. 02.) OBT határozattal az OBT formálisan új kódexet alkotott, annak szövege azonban tartalmát tekintve a régi Kódex módosítása. Erre utal az is, hogy az OBT a vita során a könnyebb összehasonlíthatóság érdekében elérhetővé tette a régi Kódexen alapuló, korrektúra jelekkel készült munkapéldányt (ezt indítványomhoz mellékelem, a munkapéldány az alábbi címen letölthető: <https://orszagosbiroitanacs.hu/az-etikai-kodex-felulvizsgalata>). A régi Kódex szövegének módosítása és kiegészítése útján megállapított és elfogadott Etikai Kódex – megítélésem szerint – több ponton ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [8] Az alaptörvény-ellenességgel összefüggésben elsődlegesen az vizsgálandó, hogy az Etikai Kódexet milyen jellegű szabály-együttesnek kell tekintenünk, a Kódex érvényesülhet-e magatartási szabályként, van-e, lehet-e jogi következménye a szabályok megszegésének, azaz a Kódex vagy annak egy része rendelkezik-e szabályozó (normatív) jelleggel.

1.

- [9] Az Alkotmánybíróság a 3003/2016. (I. 15.) AB végzésben arra az álláspontra helyezkedett, hogy az akkor vizsgált régi Kódex nem sorolható be sem a jogszabályok, sem a közjogi szervezetszabályozó eszközök körébe, ezért az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja annak alkotmányosságát – hiszen hatásköre csak a jogszabályok (közjogi szervezetszabályozó eszközök, jogegységi határozat) alkotmányossági vizsgálatára terjed ki (Indokolás [8]-[9] bekezdés).
- [10] A 33/2017. (XII. 6.) AB határozatban – amelyben megállapította, hogy alaptörvényellenes a vizsgált szabályzat azon fordulata, amely kötelező magatartási mérceként utal tovább az OBH elnöki ajánlásokra is – az Alkotmánybíróság a fentieknél kevésbé kategorikusan fogalmazott: kimondta, hogy „alkotmányossági szempontú vizsgálatot a közjogi szervezetszabályozó eszköznek nem minősülő ajánlásokkal kapcsolatban főszabály szerint, formálisan nem végezhet” (Indokolás [103] bekezdés). Alkotmányosan aggályosnak találta, hogy „formálisan nincs hatásköre ilyen, a bírói függetlenségre potenciálisan hatást gyakorló szabályoknak az alkotmányossági vizsgálatára”, ezért rögzítette, hogy „az ilyen természetű szabályok ajánlásba nem foglalhatók.” (Indokolás [107] bekezdés.) Jelezte továbbá, hogy „abban az esetben, ha az OBH elnöke által kiadott ajánlás a bírói függetlenséget akár csak eshetőlegesen is érintő magatartási szabályokat tartalmaz, az Alkotmánybíróság megfelelő indítvány alapján normatív tartalommal rendelkező ajánlásokat is felül fogja vizsgálni” (Indokolás [107] bekezdés).
- [11] Az Alkotmánybíróság az OBH elnökének az integritási szabályzatról szóló 6/2016. (V. 31.) OBH utasításával kapcsolatos 33/2017. (XII. 6.) AB határozatában azt is kifejtette: „A bírói függetlenség a bírák közjogi helyzetének egyik legfontosabb garanciája. Az ilyen közjogi státust érintő, azt befolyásoló, a bírákra vonatkozó szabályok esetében az alkotmányossági vizsgálat a jelen indítványban foglalt érvelés alapján kivételesen alkotmányjogi panasz keretében is kezdeményezhető.” (Indokolás [47] bekezdés).

2.

- [12] Következésképpen ez utóbbi határozat alapján az Alkotmánybíróság akár az Etikai Kódexet is vizsgálat alá vonhatja, mivel az – főképpen az újonnan beiktatott szabályok egy részére nézve – tartalma és megfogalmazása szerint is normakénti követésre tart igényt, így normatív jellegű, normatív erővel rendelkezik.
- [13] Fontos kiemelni, hogy alkotmányjogi panasz keretében támadható az olyan norma is, amely „jogi normaként funkcionál”. E körben ismételten utalni kell a régi Kódex megalkotásához kapcsolódó Indokolásból már hivatkozott, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 105. §-ára, mely szerint „Fegyelmi vétséget követ el a bíró, ha vétkesen), b) az életmódjával, magatartásával a bírói hivatás tekintélyét sérti vagy veszélyezteteti.” Az Etikai Kódex azokat az életmódra és magatartásra vonatkozó szabályokat tartalmazza, melyek súlyosabb megsértése a fegyelmi vétség megállapításának képezheti alapját. Tehát minden bíróra kötelezően vonatkozó és fegyelmi eljárás keretében számon kérhető etikai (magatartási) normákról van szó. Az Etikai Kódexben foglalt normák megsértése a bírakkal szemben fegyelmi eljárás megindításának alapjául szolgálhat, másfelől etikai felmentést adhat olyan cselekvésekre, amelyet a közfelfogás etikailag elfogadhatatlannak minősít egy bíró részéről. Ez pedig megrendítheti az igazságszolgáltatásba vetett bizalmat. Az

elszámoltathatóság ugyan szükséges a közbizalomhoz, de nem válhat a bírói döntések befolyásolásának eszközévé.

- [14] A Bjt. 105. §-án keresztül a Szolgálati Bíróságok gyakorlatában az Etikai Kódex érvényre juthat, tehát „kvázi-jogforrás” szerepe van, a Szolgálati Bíróságok fegyelmi eljárás keretében számon kérhetik az abban foglaltakat. Nem lehet kizárni, mert semmi nem akadályozza, hogy a Szolgálati Bíróság konkrét ügyben fegyelmi eljárást folytasson az érintett bíróval szemben a Bjt. 105. §-ára hivatkozással. Ennek eredményeként az Etikai Kódex előírásai alkalmazhatóvá válnak a Szolgálati Bíróság számára. Hasonlóképpen az is előfordulhat, hogy az Etikai Kódexre tekintettel a Szolgálati Bíróság valamely magatartást nem minősít fegyelmi vétségnek. Utóbbi esetben a döntése alkotmányjogi panasszal sem támadható, mert egy ilyen döntés rendszerint a munkáltató bíróságnak sem az Alaptörvényben biztosított jogát nem érinti, sem a hatáskörét nem korlátozza az Alaptörvénybe ütközően [Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pont]. Ilyen módon akár normatív érvényességű jogforrássá válhat a kódex.
- [15] Bár formailag vagy fogalmilag nem az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésében felsorolt jogszabályról vagy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 23. §-ában írt közjogi szervezetszabályozó eszközről van szó, de a Kódex maga határolja be szabályait kötelező jellegű magatartási szabályokként. Az etikai szabályok a mintaként meghatározott és az elkerülendő magatartások rögzítésével értékmeghatározó és értékvédő szerepet játszanak egy-egy hivatás, jelen esetben a bírói hivatás művelői számára. A hosszabb idő alatt rögzült etikai normák megváltoztatása ezért csak különösen indokolt esetben és a kellő feltételek fennállása esetén indokolt. Az Etikai Kódex normatív természetére utal az a körülmény is, hogy a régi Kódex elfogadását követő alig több, mint fél évtizeddel egy másik összetételű OBT az újraszabályozás mellett döntött. A kizárólag etikai zsinórmértéket jelentő, csak deklaratív céllal kiadott szöveg újraírására nem volt indok, mert a bírákra vagy az igazságszolgáltatás egészére vonatkozó szabályok, a hatalommegosztás rendszerében betöltött szerepük, a társadalmi elvárások egyáltalán nem változtak. Így nem voltak, mert nem lehettek olyan alkalmazási tapasztalatok, amelyek az újragondolást megalapozták volna. Az újraszabályozás sokkal inkább a normatív jellegre utal: a megalkotó OBT a saját értékrendjével nem találta teljesen összeegyeztethetőnek a régi Kódexet, ezért szabályozói akaratával élve dolgozta át azt.
- [16] Ami a kodifikációs „szükséghelyzetet” illeti, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) előírásának megfelelően volt elfogadott Etikai Kódexe a bírácnak, amely megfelelt a törvényeknek és az évszázados hagyományoknak, így közvetlen szabályozási kényszerhelyzet ez okból nem állt fenn.
- [17] Végül az Etikai Kódex jellemző vonása, hogy olyan tartalmakat rögzít, olyan magatartási szabályokat kodifikál, amelyek nem etikai, hanem sokkal inkább jogi és igazgatási jellegűek, így a szabályozás sem etikai normát tartalmaz több esetben. Így részben esetjogi jellegű magatartási kódex elemei keverednek igazgatási szabályokkal és általános tartalmú, absztrakt etikai elvekkkel, olykor teljes következtelenséggel. Ez utóbbira példa a 4. cikk (2) bekezdése, melynek értelmében *„A bíró a joggal, jogrendszerrel, a bíróságok igazgatásával kapcsolatban is szabadon véleményt nyilváníthat, különösen publikálhat, előadást tarthat és oktathat.”* A 9. Cikk (4) bekezdése alapján pedig *„a bírósági vezető tartózkodik attól, hogy a saját véleményét az általa irányított szervezeti egység bírácnak véleményeként jelenítse meg, és képviseleti jogával egyéb módon sem él vissza.”*

3.

- [18] Az Etikai Kódex alkotmányosságának felülvizsgálata akkor sem bizonyul szükségtelennek, ha a tisztelt Alkotmánybíróság fenntartja korábbi értelmezését, és a 3003/2016. (I. 15.) AB végzésben írtakhoz hasonlóan ismételten azt állapítja meg, hogy az Etikai Kódex nem sorolható be sem a jogszabályok, sem a közjogi szervezetszabályozó eszközök körébe. Ezzel ugyanis megerősíti, hogy az Etikai Kódexhez semmilyen joghatás nem társulhat, arra a bírák szolgálati viszonyára kiható jogkövetkezmény nem alapítható, és a Kódexnek az Alaptörvénnél megengedőbb szabályai nem mentesítenek a kötelező – szigorúbb – szabályok betartása alól. Ebben az esetben ugyanis vitathatatlanul válik, hogy az Etikai Kódex kizárólag az azt elfogadó OBT értékrendjét tartalmazza mindenféle kötőerő nélkül, így azt a bíróságok és bírák akár figyelmen kívül is hagyhatják. Összefoglalva: az is az Alaptörvény és az azon alapuló bírói magatartás megerősítését jelenti, ha a tisztelt Alkotmánybíróság az indítványt, mint nem normára vonatkozót visszautasítja.

III. Az Etikai Kódex alaptörvény-ellenességét alátámasztó részletes indokok

I.

- [19] Az első kifogás az Etikai Kódex elfogadásának jogalapjával kapcsolatban vethető fel, főképpen annak tükrében, hogy a hivatásetikai szabályok, mint elsődleges értékkifejező normák a tartósság igényével lépnek föl, így azok megalkotása, összefoglalása nem csak néhány évre szól.
- [20] Ennek alapján kifogásként merül fel az Etikai Kódexet a korábbi kódex szövegének a módosítása útján elfogadó (azaz lényegében módosító karakterű) 16/2022. (III. 2.) OBT határozattal szemben, hogy annak elfogadására az OBT-nek esetleg nem volt legitimációja, mivel a Bszi. csak az Etikai Kódex (egyszeri) „elfogadására” jogosította fel az OBT-t (amely megtörtént 2014-ben).
- [21] A Bszi. 103. § (1) bekezdésének e) pontja az OBT feladataként sorolja fel az általános központi igazgatás területén, hogy a testület „elfogadja a bírák Etikai Kódexét és közzéteszi azt a központi honlapon”. Ez a hivatásetikai szabályok megalkotására nézve úgy is értelmezendő, hogy a törvény egyszeri felhatalmazást adott („elfogadja”), ezzel az OBT élt is, megalkotta és elfogadta a Kódexet 2014-ben, mely általános magatartási elvárásokat tartalmazott.
- [22] Álláspontom szerint jelen esetben ez az egyszeri cselekvésre utaló nyelvtani szerkezetű felhatalmazó rendelkezés az egyszer elfogadott szöveg későbbi módosítására nem okvetlenül ad lehetőséget, azaz megfelelő értelmezésben a felhatalmazás nem vonatkozik a Kódex ismételt elfogadására (módosítására). Ezért a módosított (új) Etikai Kódex az egyszeri felhatalmazáson túlterjeszkedik, ebből következően a módosítás (a módosított kódex) nem érvényes.
- [23] Az OBT az új kódex elfogadásának okait a 52/2019. (XI.6) OBT határozatában jelölte meg, de az Etikai Kódex módosulásának kisebb terjedelme az abban foglaltakat nem igazolja.
- [24] A hatályos Kódex mindössze 7 éves, amely az etikai és erkölcsi szabályok – az emberi élethosszt tekintve mindenképp – állandónak és örök érvényűnek mondható

világában nem tekinthető idejétmúlnak, elavultnak, ráadásul az új Etikai Kódex alapvetően meghagyta a régi Kódex rendszerét, szabályozási tárgyait, nem történt „novelláris” szintű módosítás.

- [25] Az új Etikai Kódex elfogadása, ami lényegében a régi Kódex módosítása volt, a fentiekből következően a Bszi.-vel ellentétes, ily módon a jogállamiság követelményét, ezáltal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sérti.

2.

a)

- [26] Az Etikai Kódex Magyarország Alaptörvényével (a továbbiakban: Alaptörvény) való összhangjának vizsgálata a jelenleg is létező, bírókra irányadó etikai szabályokkal való összehasonlítás keretében történhet meg, amelynek során kiemelt jelentősége van annak, hogy az OBT a 16/2022. (III.02.) OBT határozatával milyen meglévő etikai előírásokat módosított, hagyott el, ezáltal hogyan változtatta meg a bírókra irányadó erkölcsi jellegű iránymutatások rendszerét.
- [27] A régi Kódex preambuluma első bekezdése szerint „Az Alaptörvénnyel összhangban a bírói hatalom független, feddhetetlen bírákból álló, átlátható bírósági rendszer útján tölti be alkotmányos szerepét.” Az Etikai Kódex a preambulumból minden előzmény nélkül elhagyja az Alaptörvényre történő fenti hivatkozást.
- [28] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alaptörvény R) cikk rendelkezései szerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek, továbbá az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az Alaptörvény T. cikk (3) bekezdése értelmében jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [29] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján 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. Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése szerint pedig a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. Az Alaptörvény rendelkezéseinek kötelező jellegét természetesen nem oldja és nem is oldhatja föl az Alaptörvénynek a hivatásetikai szabályok sorából való törlése, de alkalmas lehet arra, hogy azt a benyomást keltse mind az igazságszolgáltatáshoz fordulóknak, mind az ott dolgozó bírókban, hogy az etikai, viselkedési szabályok és az ezek által közvetített értékek nem kapcsolódnak, sőt nem is függnék az Alaptörvénytől.
- [30] Ebben a vonatkozásban nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Alkotmánybíróság a 3/2004. (II. 17.) AB határozatában kiemelt jelentőséget tulajdonított annak, ha a jogalkotó egy korábbi szabályt kifejezetten hatályon kívül helyez. Egy szövegrész elhagyása egy szabályból nemcsak azzal a közvetlen hatással jár, hogy a továbbiakban nem alkalmazható, hanem a módosítás megváltoztatja – mégpedig összehasonlítás eredményeként felismerhető módon – egy adott közszereplő (esetünkre alkalmazva: egy

intézmény közjogi) jogállását (Indokolás IV.3.5.1. pont). Vagyis egy hatályon kívül helyezett szabálynak nem csak az a jelentősége, hogy „már nincs”, hanem az is, hogy „korábban volt”.

- [31] Az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontja értelmében a hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok hatályukat veszítik. Ugyanakkor e rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Jelen esetben nem egy konkrét rendelkezés értelmezéséről van szó, hanem egy értelmezési jogelvről. Ez a jogelv egyrészt szövegfüggetlen, másrészt nincs ok feltételezni, hogy az Alaptörvény kontextusával ellentétes lenne – sőt, akár történeti alkotmányunk vívmányai közé is sorolható, mint a jogfolytonosság egyik biztosítója –, harmadrészt akár a korábbi határozat joghatásaként is felfogható. Alkalmazásának ezért az Etikai Kódex vonatkozásában nincs akadálya: közjogi jelentősége van annak, hogy az OBT a régi kódex kezdő fordulatát, az Alaptörvénnyel való összhangra hivatkozást formális aktussal kihagyta az Etikai Kódexből.

b)

- [32] A Bjt. 22. § (1) bekezdésével alkalmazandó, egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvény melléklete szerint a bírói eskü első mondata így szól: „Én, (az eskütevő neve) fogadom, hogy Magyarországhoz és annak Alaptörvényéhez hű leszek, jogszabályait megtartom és másokkal is megtartatom; (a tisztség megnevezése) tisztségemet a magyar nemzet javára gyakorolom.”
- [33] A bírói függetlenség tiszteletben tartásának évszázados gyökerei vannak Magyarországon. Már az 1222-es Aranybulla olyan, ma is a jogrendszer részét képező alapelveket rögzített, mint hogy senkit törvényes bírójától elvonni nem lehet, senkit addig le ne tartóztassanak, amíg törvényes ítéletet nem hoztak felőle, vagy hogy az őt ért jogsérelemért mindenki bíróhoz fordulhasson. A 15. században Hunyadi Mátyás dekrétuma (1471) már úgy fogalmaz, „hogy az ország törvényszékén kelt semmiféle ítéelőlevelet meg ne semmisítsünk”, „ha országunk törvényeivel és régi szokásával ellenkező levelet bocsátottunk volna ki, annak ereje ne legyen”, ami annyira meghatározó volt, hogy az a későbbi királyi hitleveleknek is része lett. Jagelló II. Ulászló első dekrétuma (1492) pedig kimondja, hogy „a királyi felség vagy a főpap urak és bárók egy bírót se szorítsanak és kényszerítsenek arra, hogy valakinek kedvére a szokásokat és a közönséges bírói gyakorlatot meg a törvény rendét megmássa vagy megzavarja”. Az 1869. évi IV. törvénycikkben a függetlenség követelménye kiegészült a közigazgatástól, azaz a végrehajtó hatalomtól, valamint a törvényhozástól való személyi és szervezeti elkülönítéssel, az elmozdíthatatlansággal, valamint megfelelő és kizárólagos javadalmazással.
- [34] A függetlenség a bírói működés sine qua non feltétele. A bírói függetlenség ma sem jelent kevesebbet, mint századokkal ezelőtt jelentett: az igazságszolgáltatásnak minden külső hatalmi befolyástól függetlenül kell működnie. A bírói függetlenség nemcsak a bíróságot védi a külső befolyásolástól, hanem a bíróságok számára is korlátot jelent. Magyarország bíróságai számára alkotmányos szabályban megfogalmazott korlátot: a bírók nem folytathatnak politikai tevékenységet. Közjogi szerepüket szorosan az Alaptörvény és a jogszabályok keretei között kell végezniük. E keretek közül nem léphetnek ki, nem igényelhetnek maguknak olyan szerepet, amelyet az Alaptörvény – és Magyarország alkotmányos hagyományai – más hatalmi ágak számára tartanak fenn.

- [35] A bírói függetlenséget, mint történeti alkotmányunk vívmányát az Alkotmánybíróság számos határozata érintette az Alaptörvény hatálya alatt is. A 33/2012. (VII. 17.) AB határozat kimondta, hogy „A bírói függetlenség az igazságszolgáltatás függetlenségének legfontosabb garanciája.” (Indokolás IV. 2. pont)
- [36] A fenti AB határozat történeti alkotmányunk vívmányai közé sorolta a bírói függetlenséget, annak elemeivel (pl. elmozdíthatatlanság) együtt. A határozatban foglaltak szerint az 1869. évi IV. törvénycikk, valamint az 1871. évi IX. törvénycikk tartalmazta a bírói függetlenséget garantálni hivatott legfontosabb elemeket: személyi oldalon a kinevezés, felmentés, a hivatalból való elmozdítás vagy az áthelyezés, és az előremenetel szabályait, szervezetiileg pedig a hatásköri elkülönítést.
- [37] A 4/2014. (I. 30.) AB határozat szerint „A bírói függetlenség az igazságszolgáltatás függetlenségének legfontosabb garanciája. A független igazságszolgáltatás pedig a jogállami működés egyik fundamentuma. A bírói függetlenség nem alapjog, nem is a bíró kiváltsága, hanem a jogkeresők érdekét szolgálja. Ugyanakkor nemcsak igazságszolgáltatási vagy szervezési-igazgatási alapelv, hanem egyes elemeiben a bírói tisztséget viselő személy Alaptörvényben biztosított joga és kötelezettsége is. Azzal, hogy az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése a bírák szakmai és személyi függetlenségét is garantálja, jogot biztosít a bírák mint a bírói szolgálatot ellátó természetes személyek részére a függetlenséghez.” (Indokolás [43]-[44] bekezdés)
- [38] A 22/2019. (VII. 5.) AB határozatban – a bírói függetlenség tárgyában meghozott korábbi döntéseket áttekintve – az Alkotmánybíróság kifejtette: „A bírói szolgálati jogviszony fokozott alkotmányi védelemben részesül, melyet szervezeti és státusbeli biztosítékok erősítenek meg. A bírói függetlenség része a személyi függetlenség, vagyis a bíró nem utasítható, akarata ellenére nem bocsátható és nem mozdítható el a helyéről, csak sarkalatos törvényben meghatározott okokból és eljárás eredményeként. A személyi függetlenséghez tartozik, hogy a hivatásos bíró tisztsége »egy életre« szól...A bírók Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlansága egyebek között olyan személyes garancia, amely a bírók döntési autonómiájának biztosítója, mivel kizárja annak lehetőségét, hogy a törvényeknek és lelkiismeretüknek megfelelő ítéletük miatt közvetett, a szolgálati jogviszonyukkal összefüggő retorzió érje őket. A független bíróhoz való jog ugyanakkor az eljárás alanyai számára az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jog is. A bírók elmozdíthatatlansága a független, pártatlan bírósághoz való jog garanciája is egyben.”
- [39] „A 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat szerint a bírói függetlenség - még akkor is, ha egyes elemeiben a bírók részére biztosított jogként is értelmezhető - az alkotmányos államszervezet egyik központi rendező elve, amelynek célja az ítékezés befolyásmentességének garantálása és egyúttal annak lehetővé tétele, hogy a bíró csak a törvénynek alárendelve, a belső meggyőződése alapján tudja meghozni döntését.”
- [40] „A független és pártatlan ítékezéshez való jog az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog része, melynek alapján mindenkit megillet az a jog, hogy az ellene emelt vádat vagy valamely perben jogait és kötelezettségeit törvény által felállított független és pártatlan bíróság bírálja el. A bíróság függetlensége és pártatlansága két különálló alkotmányos követelmény, azonban annyiban sajátosak, hogy kizárólag egymásra tekintettel nyerhetnek értelmet {3/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [26]}. A bírói függetlenség fenti kritériumai a külső beavatkozástól védik a bírót, míg a pártatlanság követelménye az eljáró bíróval szemben az eljárás alá vont

személy iránti előítéletmentesség és elfogulatlanság követelményét foglalja magában...” (Indokolás [58], [62], [64] bekezdés).

- [41] A 3154/2017. (VI. 21.) AB határozat rögzítette, hogy a törvényeknek való alávetettség a függetlenség záloga is egyben, hiszen a bíróságok a politikai szféra által meghatározott és létrehozott törvényeket önállóan értelmezik. A bírói függetlenség elve az Alkotmánybíróság korai gyakorlatában alapvetően az ítélezési tevékenység függetlenségét jelentette. A további státuszbeli és szervezeti garanciák is (csak) a független ítékezés biztosítását szolgálják, garantálni kell, hogy a bírók saját szakmai meggyőződésük alapján ítélezhessenek, másrészt ki kell zárni az igazgatási befolyásolás lehetőségét is (Indokolás [19] bekezdés).
- [42] Az Alaptörvény a jogrendszer alapja és mindenkire, így természetesen valamennyi bíróra is kötelező. A bíró közhatalmat gyakorol, ez a hatalom az Alaptörvényben foglaltak megtartása érdekében illeti meg, az Alaptörvény egyben a bírói hatalomra, illetve a bírósági szervezetrendszerre vonatkozó szabályok forrása is. Az OBT mint testületi szerv létrehozásáról is az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése rendelkezik, megválasztásának és működésének szabályai, a hatáskörei az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdés felhatalmazása alapján megalkotott sarkalatos törvényeken nyugszanak.
- [43] A bíró a Bjt. 22. § (1) bekezdése alapján esküjével arra tesz fogadalmat, hogy Magyarországhoz és annak Alaptörvényéhez hű lesz, az Etikai Kódex csak ezen keretek között érvényesülhet. Az Etikai Kódex preambuluma az Alaptörvényre való hivatkozás hiányában a bírói hivatás Alaptörvénytől való eloldását eredményezi, azt a látszatot kelti, mintha ezután a bírakat elsősorban nem az Alaptörvény, hanem valamilyen más, az Etikai Kódexben tükröződő értékek kötnék.
- [44] Az Alkotmánybíróság a 3003/2016. (I. 15.) AB végzésében foglaltak szerint a régi Kódex-szel kapcsolatban az OBT kifejtette, hogy az „Etikai Kódex megalkotásának célja, hogy a bírósági szervezet iránti közbizalom erősítése érdekében meghatározza a bírák által követendő erkölcsi normákat. Iránymutatásként fogalmazza meg a bírói hivatás etikai követelményeit, támogatást nyújt az etikai kockázatot rejtő magatartások megismerésében és védelmezi a hivatásukhoz méltó magatartást tanúsító bírakat.” (Indokolás [8] bekezdés). Az Etikai Kódex az Alaptörvény által felállított szabályrendszer része, különös jelentőségét pedig az adja, hogy célja a bíróságokkal szembeni közbizalom erősítése. Ezért – különös tekintettel a fenti minőségére is – nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, azaz nem tekintheti magát az Alaptörvényen kívül állónak. Az Etikai Kódex ezzel a megközelítéssel – a fentiekben hivatkozott normatív tartalmára is figyelemmel – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét és az R) cikk (1) bekezdését, valamint T) cikk (3) bekezdését sérti, egyben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti pártatlanság követelményét és az Alaptörvény 26. cikkében rögzített bírói függetlenséget is veszélyezteti.

3.

a)

- [45] Az Etikai Kódex 2. Cikk (1) bekezdése értelmében a bíró politikai tevékenységet nem folytat, nyilvánosság előtt tartózkodik a politikai megnyilvánulásoktól. A bíró jogosult a törvényes keretek között szervezett nyilvános rendezvényen részt venni, de ügyelnie kell arra, hogy részvétele ne keltse politikai elkötelezettség látszatát.

- [46] Az Etikai Kódex 2. Cikk (1) bekezdése nem tartalmazza a régi Kódex 2. Cikk (1) bekezdésének utolsó mondatát, amely szerint „A bíró nem lehet tagja olyan szervezetnek és nem tarthat fenn kapcsolatot olyan szervezettel, állandó vagy alkalmi csoportosulással, melynek célja, tevékenysége jogszabályba ütközik, diszkriminatív vagy a bírói hivatáshoz fűződő közbizalmat sérti.”
- [47] Fontos kiemelni, hogy a bírói hatalom függetlenségét a politikai befolyás mellett a szélesebb nyilvánosság befolyása is veszélyeztetheti. Számtalan olyan befolyásoló csoport működik ma már, melyek informálisan kötődnek politikai pártokhoz, egyúttal veszélyt jelenthetnek a bíró függetlenségére és pártatlanságára, és ezeken keresztül az igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat is rombolhatják. Jól ismertek azok a civil törekvések, amelyek a bíróságon belüli intézményi kohéziót (a „corporate ethos”-t) kívánják megbontani. Ezek bírósági szervezettől való távoltartása legalább olyan fontos, mint a vállaltan politikai szervezeteké. Olyan látszat pedig bizonyosan nem kelthető, hogy ezeket a törekvéseket az OBT támogatja. A régi Kódexnek 2. cikkének módosítása ily módon szemben áll az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott hatalommegosztás elvével, és a bírói függetlenséget, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított a tisztességes eljáráshoz való jog gyakorlását veszélyezteti.

b)

- [48] A régi Kódex 2. Cikk (3) bekezdése így szól: „A bíró nem támogathat olyan vállalkozást, karitatív, illetve civil szervezetet, mely politikai tevékenységhez köthető.” Ezt az előírást az Etikai Kódex nem tartalmazza.
- [49] Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.
- [50] A Bjt. 39. § (1) bekezdése szerint a bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és politikai tevékenységet nem folytathatnak.
- [51] A politikai tevékenység folytatása nem korlátozódik a pártpolitikai tevékenységre. A tilalom kettős: sem párt tagjai nem lehetnek a bírók (ezáltal párthoz kötődő politikai tevékenységet, azaz pártpolitikai tevékenységet nem folytathatnak), de ezen kívül is tilos minden politikai tevékenység számukra.
- [52] A politikai tevékenység támogatása Magyarországon mindig is tiltott volt a bírók számára, az idézett változtatással azonban a bírói függetlenség látszata csorbul, amely alkalmas arra, hogy az egész igazságszolgáltatásba vetett hitet aláássa.

4.

a)

- [53] Az Etikai Kódex 4. Cikk (1)-(2) bekezdése szerint: „(1) A bíró a véleménynyilvánítási, a lelkiismereti- és vallásszabadsághoz, valamint a gyülekezési és egyesülési szabadsághoz fűződő jogát úgy gyakorolja, hogy azzal megőrizze a bírói hivatás tekintélyét és méltóságát, a bíróságok pártatlan és független működésébe vetett közbizalmat. (2) A bíró a joggal, jogrendszerrel, a bíróság igazgatásával kapcsolatban is szabadon véleményt nyilváníthat, különösen publikálhat, előadást tarthat és oktathat.”

- [54] A Bjt. 37. § (2) bekezdése szerint a bíró köteles a tisztségéhez méltó, kifogástalan magatartást tanúsítani és tartózkodni minden olyan megnyilvánulástól, amely a bírósági eljárásba vetett bizalmat vagy a bíróság tekintélyét csorbítaná. A Bjt. 43. § kimondja, hogy a bíró a szolgálati viszonyán kívül nyilvánosan nem fogalmazhat meg véleményt bíróság előtt folyamatban lévő vagy folyamatban volt ügyről, különös tekintettel az általa elbírált ügyekre. A Bjt. 44. § (1) bekezdése értelmében a bíró az általa intézett ügyről a sajtó, a rádió és a televízió részére nem adhat tájékoztatást. A Bjt. 43-44. § (2) bekezdése értelmében a bíróság előtt folyamatban lévő vagy befejezett ügyről a sajtó, a rádió és a televízió részére a bíróság elnöke vagy az általa megbízott személy adhat tájékoztatást.
- [55] A véleménynyilvánítás jogának jelentős kiterjesztése – melyben közvetlenül és kifejezetten tetten érhető a jogszabályokhoz hasonló kötelező magatartási szabályalkotás célja és jellege –, a jogszabályok, az igazságszolgáltatási rendszer kritizálásának megengedhetővé tétele nincs összhangban sem a Bjt. 37. § (2) bekezdésével, sem a Bjt. 43-44.§-ban foglaltakkal. A Bjt. 43. §-a egyértelműen tiltja a bírónak a más bírósági ügyekre vonatkozó kritikai nyilatkozatait (nyilvános véleményformálását és a vélemény nyilvánosságra hozatalát), amit az Etikai Kódex jelentősen átfogalmaz; lényegében e törvényi tilalmak helyébe vagy legalábbis azokkal konkuráló módon új szabályokat fektet le.
- [56] Az 5/2019. (III. 11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: a következetes gyakorlata szerint „a jogállamiság alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel”. A jogszabályoknak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét az Alaptörvény rögzíti, a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes szabályozás ezért egyúttal az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésének a sérelmét is jelenti, amely szerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel (Indokolás [24] bekezdés). Az Etikai Kódex 4. Cikke ily módon sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és T) cikk (3) bekezdését.

b)

- [57] Az Etikai Kódex 4. Cikk (1) bekezdésében foglaltak mellett is alkalmas lehet a közbizalom csorbítására minden olyan tevékenység, amelyet a bíró az Etikai Kódex 4. Cikke (2) bekezdés alapján végezhetne, egyszersmind a pártatlanság követelményével, annak jogi és etikai tartalmával sem összeegyeztethető, ezáltal az Etikai Kódex 4. Cikk (2) bekezdése az Alaptörvény 26. cikkében írt bírói függetlenséget is veszélyezteti.
- [58] Ebben a körben utalni kell az Emberi Jogok Európai Bírósága Panioglu v. Romania ügyben hozott ítéletére, amelyben a Bíróság kimondta, hogy a bírák is részt vehetnek azon társadalmi vitában, melynek tárgya az igazságszolgáltatás működése, azonban tőlük elvárható, hogy visszafogottabban nyilvánítsanak véleményt kollégáik munkájáról és tartózkodniuk kell a véleményük sajtóban való kinyilvánításától.

5.

a)

[59] Az Etikai Kódex 9. Cikke a bírósági vezetőkre vonatkozó magatartási szabályokat tartalmazza:

„(1) A bírósági vezető a feladatát a munkatársaitól elvárt etikai követelményeknek megfelelően, példamutatóan látja el; tartózkodik a beosztottjai emberi méltóságát sértő magatartástól.

(2) A bírósági vezető igazgatási tevékenysége során a munkatársaival igazságos, következetes, méltányos és egyenlő mércét alkalmaz minden beosztottjával szemben.

(3) A bírósági vezető tiszteletben tartja munkatársai szakmai önállóságát, figyelmet fordít arra, hogy a bírótársai hivatásukhoz méltó magatartást tanúsítsanak.

(4) A bírósági vezető tartózkodik attól, hogy a saját véleményét az általa irányított szervezeti egység bírójának véleményeként jelenítse meg, és képviseleti jogával egyéb módon sem él vissza.

(5) A bírósági vezető a szolgálati bírósági eljárással érintett ügyekben az eljárás befejezéséig tartózkodik az ezzel kapcsolatos véleménynyilvánítástól, fokozottan ügyel az eljárással érintett személyiségi jogainak megóvására.

(6) A bírósági vezető tartózkodik a bírói önigazgatási- és érdekképviseleti szerv sértő minősítésétől, tagjainak hátrányos megkülönböztetésétől, legitimációjukat tiszteletben tartja.

(7) A bírósági vezető tartózkodik minden olyan magatartástól, amellyel bírói önigazgatási vagy érdekképviseleti szerv tagját – az ilyen szervben fennálló tagsága vagy a szerv érdekében kifejtett tevékenysége miatt – hátrányosan megkülönböztetné, tevékenységét akadályozná vagy lehetetlenné tenné.

(8) A bírósági vezető a vezetése alatt álló szervezeti egység bírói önigazgatási és érdekképviseleti szerveit támogatja, törvényes működésüket, jogaik gyakorlását biztosítja.

(9) A bírósági vezető bírói önigazgatási testület, érdekképviseleti vagy szakmai szerv tagját nem szólítja fel lemondásra, erre nem is kéri vagy ösztönzi.

(10) A bírósági vezető a nála alacsonyabb beosztásban lévő más bírósági vezető tájékoztatási jogait szükségtelenül nem korlátozza.

(11) A bírósági vezető megtesz minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy az etikai szabályokat a vezetése alatt állók betartsák.

(12) A bírósági vezetőkre vonatkozó etikai szabályok az igazgatási feladatokkal megbízott bírókra is irányadóak.”

[60] Ezek az előírások jelentősen túllépik a Bszi. 103. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt felhatalmazás kereteit, mert bár a régi Kódex is tartalmaz csekély mértékben vezetőkre vonatkozó normákat, az OBT a Bszi.-ben elsősorban a bírák és nem a bírósági vezetők elvárt magatartási szabályainak megalkotására adott felhatalmazást, hiszen ez utóbbiakra maga a törvény tartalmaz előírásokat.

[61] A bírósági vezetőkre vonatkozó részletes szabályok egyrészt a Bjt.-ben, Bszi.-ben, vagyis törvényi szinten, másrészt több – közjogi szervezetszabályozó eszközben – OBH utasításban is rögzítettek (különösen 6/2015. (XI. 30.) OBH utasítás a bíróságok igazgatásáról rendelkező szabályzatról). Az új etikai szabályok, különösen az Etikai Kódex 9. Cikk (5), (6), (8), (11), (12) bekezdése a Bszi. VIII. Fejezetében foglalt, a bírósági

vezetőkre irányadó rendelkezésekhez képest számos többlet- vagy eltérő követelményt támasztanak a közvetlen magatartás-szabályozás jellegével.

- [62] Az Etikai Kódex 9. Cikk (5) bekezdésében említett szolgálati eljárással érintett ügyekben például a Bjt. 106. § (2) bekezdése szerinti esetekben a bírósági vezetőnek kell kezdeményeznie az eljárás megindítását, de a Bjt. 120. §-ban szabályozott előzetes vizsgálat során is szükségszerűen véleményt nyilvánít, így a véleménynyilvánítástól való tartózkodás a bírósági vezető számára nem írható elő. Hasonlóképpen nem elképzelhető, hogy a bírósági vezető a bírói öngazgatási és érdekképviselői szerv legitimációját minden körülmények között tiszteletben tartsa, amennyiben az bármely ügyben vitás.
- [63] Annak előírása a bírósági vezető számára, hogy intézkedéseket tegyen annak érdekében, hogy az etikai szabályokat a vezetése alatt állók betartsák, a bírósági vezetőkre vonatkozó, jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott vezetői feladataik kiterjesztése, ami a bírói etikai szabályok betartásának kötelezettségéből sem levezethető.
- [64] Az Etikai Kódex 9. Cikkében foglaltaknak az igazgatási feladatokat ellátó bírókra való általános kiterjesztése az ilyen feladatokkal megbízott bírók jogállását és tevékenységét érintő rendelkezések törvényi felhatalmazás nélküli bővítése – arra is figyelemmel, hogy a Bszi. 103. § (1) bekezdés e) pontja alapján etikai szabályok önmagában a bírói minőséghez, és nem egy résztevékenységhez kötődnek.
- [65] Az Etikai Kódex 9. Cikke a fentiekből kifolyólag sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és T) cikk (3) bekezdését.

b)

- [66] Az Etikai Kódex 9. Cikkének előírásai a fentiek mellett azért is kifogásolhatóak, mert a bírósági vezetőkre olyan túlságosan is részletező, kazuisztikus további magatartási szabályokat határoznak meg, amelyek – követésük esetén – a bírósági szervezet diszfunkcionalitását is okozhatják, ezáltal veszélyeztetve a befolyásmentes, pártatlan ítélező tevékenységet, azaz az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglaltak érvényesülését.

IV. Elsődleges indítvány

- [67] A fenti érvek alapján

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Abtv. 24. §-ának (1) bekezdése alapján vizsgálja meg, állapítsa meg az alaptörvényellenességet, és az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pontjában, valamint az Abtv. 41. §-ának (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg az 16/2022. (III.02.) OBT határozatot.

- [68] Az Etikai Kódex hivatkozott rendelkezései álláspontom szerint az indítványban kifejtett okokból sértik az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvét, a C) cikk (1) bekezdését, az R) cikkének (1) bekezdését, a T) cikkének (3)

bekezdését, a XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított a tisztességes eljáráshoz való jog gyakorlását és a 26. cikkében rögzített bírói függetlenséget is veszélyeztetik.

V. A Bszi. 103. § (1) bekezdés e) pontja alaptörvény-ellenességének indokai

- [69] Arra az esetre, ha a Tisztelt Alkotmánybíróság az indítványt, mint nem normára vonatkozót visszautasítja, az Etikai Kódex elfogadására vonatkozó, arra felhatalmazást adó Bszi. 103. § (1) bekezdés e) pontja alaptörvény-ellenességének a megvizsgálását és az alaptörvényellenesség megállapítását is kérem. Álláspontom szerint a fent megjelölt, vitatott Bszi. 103. § (1) bekezdés e) pontjának alaptörvény-ellenességét az alábbiak támasztják alá.
- [70] A hivatkozott rendelkezés álláspontom szerint az alábbiakban kifejtett okokból sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvét, a T) cikkének (3) bekezdését, XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jog gyakorlását, 25. cikk (5) bekezdését és a 26. cikkében rögzített bírói függetlenséget is veszélyezteti.

a)

- [71] A Bszi. 103. § (1) bekezdésének e) pontja az OBT feladataként sorolja fel az általános központi igazgatás területén, hogy a testület „elfogadja a bírák Etikai Kódexét és közzéteszi azt a központi honlapon”. A Bszi. indokolása szerint „Magyarországon egy sajátos, a különböző igazgatási modellek egyes elemeit felhasználó, de az azonnali lépéseket, intézkedéseket lehetővé tévő, így a meglévő intézményi alapokat felhasználó, de azt gyökeresen megújító igazgatási rendszert szükséges a felülvizsgálat során kialakítani...” „A bírósági központi igazgatást az OBH elnöke látja el; az elnök egyszemélyi felelőssége mellett. Az OBH-n kívül a rendszer elemét képezi ... az OBT, amely felügyeleti, véleményező funkciót lát el.”
- [72] A Bszi. 65. § alapján az OBH elnöke a bírói függetlenség alkotmányos elvének megtartásával ellátja a bíróságok igazgatásának központi feladatait, valamint a költségvetési törvény bíróságokról szóló fejezete tekintetében a fejezet irányító hatásköreit, és felügyeletet gyakorol az ítéltáblák és a törvényszékek elnökeinek igazgatási tevékenysége felett.
- [73] A Bszi. 76. § (1) bekezdés b) és c) pontjai értelmében az OBH elnöke általános központi igazgatási feladatkörében az igazgatási feladatainak ellátása érdekében jogszabályi keretek között - normatív utasításként - a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkot, továbbá ajánlásokat és határozatokat hoz, képviseli a bíróságokat.
- [74] A Bszi. 88. § (1) bekezdése szerint az OBT a bíróságok központi igazgatásának felügyeleti testülete. Az OBT a felügyeleti feladatai mellett közreműködik a bíróságok igazgatásában.
- [75] A fentiek alapján a bíróságok központi igazgatási feladatait az OBH elnöke látja el, míg az OBT-nek – mint az egyszemélyi vezetéssel szemben az ellensúly megteremtésére hivatott szerv - ellenőrzési, javaslattevői, véleményezői jogai vannak, és végső soron az OBH elnökének tisztségétől való megfosztását is kezdeményezheti az Országgyűlésnél.
- [76] Az alaptörvény-ellenességgel összefüggésben elsődlegesen az állapítható meg, hogy a Bszi. az Etikai Kódex „elfogadására” jogosította fel az OBT-t, annak „megalkotására” vagy akár a „kodifikáció koordinálására” már nem.

- [77] A Bszi. által az OBT számára biztosított jogosultságokból nem következik az összbírói érdekek képviselését és megfogalmazását biztosító funkció, különösen az olyan magatartási szabályok megalkotására, elfogadására, amelyek megsértése egyébként a fegyelmi eljárás alapjául szolgálhatnak. Ez az egyébként kiegészítő és nem központi jellegű igazgatási feladataiból sem vezethető le (pl. egyetértési jog gyakorlása pályázatoknál, vagyonyilatkozási eljárás lefolytatása, döntés mentesítés mellőzéséről, címek, díjak adományozása). Az ilyen normatív jellegű szabályok megalkotása sokkal inkább a bíróságokat és bírókat képviselő OBH elnökének jogköréből következne, különös tekintettel arra, hogy az etikai jellegű szabályok elfogadásához a törvény alapján „expressis verbis” nincs szükség a bírók előzetes véleményének kikérésére (amint az történt a 10. Cikk elfogadásakor). A Bszi. tehát az OBT alaptörvényi szerepétől idegen módon ad lehetőséget az Etikai Kódex elfogadására.
- [78] Mindezeknek köszönhetően – amint arra a fentiekben már utaltam – az Etikai Kódex lényegében az azt elfogadó OBT értékrendjét tartalmazza, egyúttal annak ellenére alapját képezheti egy bíróval szembeni fegyelmi eljárásnak, hogy az Alaptörvényhez és a bírók jogállását és a bíróságok szervezeti szabályait tartalmazó sarkalatos törvényhez képest eltérő – néhol megengedőbb, néhol szigorúbb – rendelkezéseket tartalmaz.
- [79] A Bszi. fent hivatkozott rendelkezése – azáltal, hogy a fentiekre lehetőséget teremt – jogbizonytalanságot eredményez; mindemellett az etikai kódex elfogadására vonatkozó, az OBT rendeltetésétől idegen felhatalmazás sérti az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdését: „A bíróságok igazgatásának központi feladatait az OBH elnöke végzi. Az OBT felügyeli a bíróságok központi igazgatását. Az OBT és más bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában.”

b)

- [80] Az OBT Munkacsoportja dolgozta ki az Etikai Kódexet. Az etikai szabályok véleményezése körében a megszólalás, a véleményalkotás különösebb indokolást nem igényel, annál is inkább mivel a tervezetet kidolgozó OBT tagok maguk fogadták el a minden bíróra irányadó etikai szabályokat, ezért annak – nem jogi értelemben vett – legitimitáshoz elengedhetetlen a bírók azt kifejezetten támogató véleményezése.
- [81] Az Etikai Kódex első verziójának a véleményezése ugyan megtörtént, de az OBT ezt követően 2021. július 7-től 2022. február 2-ig folytatta le az Etikai Kódex vitáját, melynek során jelentős módosítások történtek az eredeti Tervezethez képest. Az Etikai Kódex elfogadását tehát az is aggályossá teszi, hogy az OBT az így módosított szövegű Tervezetet úgy fogadta el, hogy azt megelőzően arról már széles körű konzultációt a bírókkal nem folytatott.
- [82] Ez adott lehetőséget arra, hogy az OBT az Etikai Kódex bírói önkormányzati- és érdekképviselési szervek tagjairól szóló 10. Cikkét az OBT lényegében egy tagjának a szövegjavaslata alapján, úgy fogadta el, hogy azt megelőzően arról konzultációt a bírókkal egyáltalán nem folytatott.
- [83] A Bszi. 103. § (1) bekezdésének e) pontja ily módon a bírói függetlenséget is veszélyeztetni azáltal, hogy az OBT felügyeleti feladatokat ellátó testületként, az Alaptörvényből eredő valós felhatalmazás nélkül, vagy korlátozott felhatalmazással, és a bírói kar, valamint a központi igazgatás bevonása nélkül „kvázi-jogforrásként” alkot a bírói jogviszonyt jelentősen befolyásoló szabályokat.

c)

- [84] A Bjt. 106. § (1) bekezdése alapján, 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. Ugyanezen § (2) bekezdése értelmében a fegyelmi vétség elkövetésének gyanúja vezetői kinevezéssel nem rendelkező bíróval szemben merül fel, a fegyelmi eljárás megindítását kúriai bíró esetén a Kúria elnöke, az ítélőtábla bírójánál az ítélőtábla elnöke, a törvényszéki bíró, továbbá a járásbírósági bíró esetén a törvényszék elnöke kezdeményezi az elsőfokú szolgálati bíróság elnökénél.
- [85] A Bjt. 125. § (2) bekezdése alapján az elsőfokú határozat ellen a bíró és a fegyelmi eljárás kezdeményezője a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül fellebbezést jelenthet be. A fellebbezést az elsőfokú szolgálati bíróság tanácsához kell benyújtani.
- [86] A bírói függetlenség és pártatlanság érvényre jutását hátrányosan érinti az is, hogy amennyiben a Szolgálati Bíróság elkezd alkalmazni az Etikai Kódexet, akkor a Szolgálati Bíróság jogerős döntését a fegyelmi eljárás kezdeményezője csak rendkívül korlátozott körben támadhatja meg. Így a Bjt. 129. § (1) bekezdése alapján a jogerős fegyelmi határozat ellen a fegyelmi eljárás kezdeményezésére jogosult kizárólag akkor kezdeményezhet új eljárást, ha olyan tényre vagy bizonyítékra, illetve jogerős határozatra hivatkozik, amelyet a fegyelmi eljárásban nem bíráltak el, feltéve, hogy e körülmények más határozatot eredményeztek volna.

VI. Másodlagos indítvány

- [87] A fenti érvek alapján

i n d í t v á n y o z o m,

hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Abtv. 24. §-ának (1) bekezdése alapján vizsgálja meg és állapítsa meg a Bszi. 103. § (1) bekezdés e) pontjának, mint jogszabályi rendelkezésnek az alaptörvény-ellenességét, és az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pontjában, valamint az Abtv. 41. §-ának (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a Bszi. 103. § (1) bekezdés e) pontjának rendelkezését, mert az sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvét, a T) cikkének (3) bekezdését, XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jog gyakorlását, 25. cikk (5) bekezdését, valamint veszélyezteti a 26. cikkében rögzített bírói függetlenség elvét.

Budapest, 2022. május 25.

Üdvözlettel:

Dr. Varga Zs. András