

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 33/2017. (XII. 6.) AB HATÁROZATA

az Országos Bírósági Hivatal elnökének az integritási szabályzatról szóló 6/2016. (V. 31.) OBH utasítás 5. § e) pont szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Juhász Imre*, *dr. Pokol Béla*, *dr. Salamon László* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnökének az integritási szabályzatról szóló 6/2016. (V. 31.) OBH utasítás 5. § e) pontjának „és ajánlásában” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Országos Bírósági Hivatal elnökének az integritási szabályzatról szóló 6/2016. (V. 31.) OBH utasítás 5. § e) pontja az alábbi szöveggel marad hatályban:

„5. § e) integritás: a bíróság, a bírósági szervezet és a bírósággal szolgálati jogviszonyban álló bíró és igazságügyi alkalmazott befolyásmentes, feddhetetlen, a jogszabályi előírásoknak, valamint az OBH elnökének utasításában meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek való megfelelése és mindezeknek megfelelő magatartás, szervezeti működés;”

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnökének az integritási szabályzatról szóló 6/2016. (V. 31.) OBH utasítás 34. § (2) bekezdésének a)–b) és e) pontjai, továbbá a 44. § a) pontjának „és az esetleges jogkövetkezmények alkalmazásáról” szövegrésze, valamint a 44. § d) pontja alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisíti.

Az Országos Bírósági Hivatal elnökének az integritási szabályzatról szóló 6/2016. (V. 31.) OBH utasítás 34. § (2) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:

„34. § (2) A szükséges intézkedés lehet különösen:

a)

b)

c) a feltárt problémák és azok okainak megszüntetése a jogszerű állapot helyreállításával,

d) az okozott sérelem orvoslása

e)

f) más hatóságok megkeresése.”

Az Országos Bírósági Hivatal elnökének az integritási szabályzatról szóló 6/2016. (V. 31.) OBH utasítás 44. §-a az alábbi szöveggel marad hatályban:

„44. § A bíróság elnöke:

a) gondoskodik az integritást sértő magatartások felismerése és kezelése érdekében a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásáról, kivizsgálásáról;

b) a korrupció-ellenességgel, integritással, közérdekű bejelentésekkel foglalkozó más szervezetekkel (különösen az Állami Számvevőszékkal, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatallal, a Nemzeti Védelmi Szolgálattal, az Alkotmányvédelmi Hivatallal) közvetlen kapcsolatot tart;

c) a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra, valamint az integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentéseket kivizsgálja;

d)

e) az alkalmazottakat ért támadások esetén a szükséges megkereséseket foganatosítja és az alkalmazottak részére jogvédelmet biztosít;

f) ellenőrzi az általa meghozott döntések végrehajtását;

g) gondoskodik a személyes adatokat nem tartalmazó integritás-felelősi beszámoló alkalmazottakkal történő megismertetéséről;

h) értékeli a megtett intézkedések hatékonyságát és következményeit;

- i) jelentős integritási kockázat esetén haladéktalanul felveszi a megfelelő hatóságokkal a kapcsolatot;
j) integritási kockázat esetén haladéktalanul tájékoztatja az OBH elnökét.”

3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Indokolás

I.

- [1] 1. Az indítványozó a Dunaújvárosi Járásbíróság bírása az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában az Országos Bírósági Hivatal elnökének az integritási szabályzatról szóló 6/2016. (V. 31.) OBH utasítása (a továbbiakban: Szabályzat) egésze, illetve egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] A Szabályzat a bírák, az igazságügyi alkalmazottak magatartására, az összeférhetlenségi esetekkel, valamint a mentelmi jog felfüggesztésével kapcsolatos és az integritással összefüggő egyéb bejelentések kezelésére, valamint az ajándék elfogadásának a tilalmára vonatkozik, és személyi hatálya kiterjed az OBH, az ítélőtáblák, a törvényszékek és a járásbíróságok bíraira és igazságügyi alkalmazottaira.
- [3] A Szabályzat részletesen – részben törvényi rendelkezésekre utalással – meghatározza az ún. „integritás” sérelmének eseteit (6–14. §); a kapcsolódó eljárás rendjét (15–17. §); szabályozza a mentelmi jog felfüggesztésével, illetve a folyamatban lévő eljárásokkal kapcsolatos bejelentési kötelezettséget (19–26. §); az ajándék elfogadásának a tilalmát, illetve az ajándékozás szabályait (27–33. §), tiltott ajándék, protokoll-ajándék; az „integritási szabályszegés” esetén hozható intézkedéseket (34–35. §); az integritásfelelősre vonatkozó előírásokat (36–38. §); az integritás tárgyú bejelentések intézését, ellenőrzését és nyilvántartását (39–46. §) és a külső kapcsolattartók fogadásának rendjét (47–48. §).
- [4] Az indítványozó kérelmének felvezetése szerint a Szabályzat sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, VIII. cikk (2) bekezdését, IX. cikk (1) bekezdését, X. cikkét, 25. cikk (8) bekezdését, 26. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését. Ezen túl az indítványozó szerint a Szabályzat sérti a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) több rendelkezését, különösen a 24. § (1) bekezdését, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye számos rendelkezését, így különösen a 6., 9., 10., 13., 14. cikkében foglaltakat.
- [5] 2. Az indítványozó elsődleges kérelme a Szabályzat egészének a megsemmisítésére irányul.
- [6] E körben a panaszos egyrészt az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdésének és a 26. cikk (1) bekezdésének a sérelmét, másrészt a Jat. 2. § (1) bekezdésével és 3–4. §-aival, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 35–42. §-aival, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 3. §-ával való ellentétre hivatkozik a következők szerint.
- [7] Kifejti, hogy az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése (amely szerint a bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg); valamint a 26. cikk (1) bekezdése (amely úgy rendelkezik, hogy a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatók, továbbá a bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani) alapján a bírói függetlenség alapvető eleme, hogy a bírákra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket csak törvényben – ráadásul csak sarkalatos törvényben – lehet megállapítani (ezzel összhangban határozza meg a Bjt. 35–42. §-a a bírák jogait és kötelességeit, az összeférhetlenség szabályait, valamint azt is, hogy mely magatartások szolgálhatnak fegyelmi felelősség alapjául). E követelményt a Szabályzat az indítványozó szerint sérti, mert olyan kötelezettségeket állapít meg a bíróknak, amelyeknek a megsértése adott esetben akár a bírói tisztség megszüntetését is eredményezheti.
- [8] Az indítványozó emellett rámutat, hogy a Szabályzat 5. § e) pontja ráadásul az integritás fogalmát oly módon határozza meg, hogy az „jövőbeli, nem ismert felhatalmazást ad az OBH mindenkori elnökének”, mivel úgy fogalmaz, hogy az integritás egyebek mellett „az OBH elnökének utasításában és ajánlásában meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek való megfelelés és mindezeknek megfelelő magatartás, szervezeti mű-

ködés”. Ez nem csupán a jelen Szabályzatra való utalást jelenti, hanem azzal a veszéllyel jár, hogy a „jövőben kvázi rendeleti irányítás lépjen a törvények helyébe”, ami veszélyeztetheti a bíróság mint független hatalmi ág működését.

- [9] Az indítványozó hivatkozik a Jat. 3. §-ára is, szerinte ugyanis a Szabályzat ellentétes azzal az előírással, mely szerint az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni, és hogy a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. Emellett a Szabályzat a Jat. 4. §-át is sérti, amely úgy szól, hogy ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat. E követelmények sérelme egyúttal az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdésének a sérelmét is jelenti.
- [10] Mindezeket túlmenően pedig az indítványozó a Jat. 24. § (1) bekezdését is felhívja, rámutat, hogy e rendelkezés szerint a közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes, továbbá abban jogszabály rendelkezése nem ismételt meg. A Szabályzat viszont egyrészt ellentétes a bírói függetlenségnek a Bszi. 3. §-ában lefektetett szabályával [ez az ellentét nem csupán grammatikailag áll fenn, ami sérti a Jat. 2. § (1) bekezdését is, hanem a „formális logika szerint is, ha azon a körön kívülre lép, amelyre egyébként jogosultsága nincsen”]; továbbá számos pontjában szövegszerűen megismétli a Bjt. egyes rendelkezéseit.
- [11] 3. Az indítványozó másodlagos kérelmenként a Szabályzat egyes konkrét rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét is állítja a következők szerint.
- [12] 3.1. A Szabályzat 5. § e) pontja az indítványozó érvelése szerint nem csupán túlterjeszkedik a sarkalatos törvényeken, hanem azok helyére is léphet „új, nem ismert kötelességszegő magatartási formák megalkotásával”. Az 5. § e) pont szerinti „magatartás” tartalma homályos, tisztázatlan és „jövőbeli bármely előírás alapját képezheti”. Mindez ellentétes az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdésével, a Jat. 24. § (1) bekezdésével és a Bjt. 37. § (2) bekezdésével [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].
- [13] Az indítványozó meglátása szerint az OBH-elnök „értékeinek és elveinek” való megfelelésre utalás homályos, meghatározhatatlan és visszaélésre okot adó megfogalmazás, amely ellentétes a bírói függetlenség alkotmányos elvével [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés], valamint a Jat. 2. § (1) bekezdésével is (amely az egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalom követelményét rögzíti).
- [14] 3.2. A Szabályzat 5. § h) pontja az indítványozó szerint egyrészt nehezen értelmezhető (nem világos, mit jelent a „szubjektív állapot”), másrészt a megfogalmazás rendkívül tág, ami ellentétes a Jat. 2. § (1) bekezdésében írt követelménnyel.
- [15] 3.3. Az indítványozó véleménye szerint a Szabályzat 7. § (2) pontjának „egyéb” fordulata sérti a Jat. 2. § (1) bekezdésében írt követelményt, mivel az nem világos, nem egyértelmű, nem értelmezhető és adott esetben bármilyen magatartás e körbe sorolható.
- [16] 3.4. Az indítványozó szerint a Szabályzat 10. § c) pontjában foglalt „gazdasági-vállalkozási tevékenység” értelmezése problematikus, ugyanis minden civil szervezet – még az a szervezet is, amely gazdasági tevékenység céljára nem alapítható – végez a tevékenységével összefüggő gazdálkodási tevékenységet.
- [17] 3.5. A Szabályzat 14. § (2) bekezdése az indítványozó álláspontja szerint ellentétes a Bjt. 108. § (1) bekezdésével, amely kifejezetten arra utal, hogy „van olyan élethelyzet, amikor a fegyelmi eljárás kezdeményezése nem indokolt”. E rendelkezést lényegében kiüresíti a Szabályzat az indítványozó álláspontja szerint, mert abból az következik, hogy minden, még a legcsekélyebb kötelezettségszegés esetében is fegyelmi eljárást kell kezdeményezni.
- [18] 3.6. A Szabályzat 34. § (1) bekezdése az indítványozó álláspontja szerint sérti a méltányosság és fokozatosság elvét, valamint sérelmezi, hogy nem tartalmaz jogorvoslati lehetőséget. Mivel a jogkövetkezmény kihatással van a bíró szolgálati viszonyára és előmeneteli lehetőségére, a jogorvoslati jog hiánya „súlyosan alaptörvény-

ellenes”, sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését [az indítványozó nyilvánvaló elírásként e körben az Alaptörvény XVIII. cikk (7) bekezdését jelölte meg].

- [19] 3.7. A Szabályzat 36. § (1) bekezdésével összefüggésben az indítványozó úgy véli, hogy e szabály alapján a köztársasági elnök által kinevezett és csak általa felmenthető, független, mentelmi joggal rendelkező bírók ügyében adott esetben egy jogi végzettséggel nem rendelkező személy láthat el felügyeleti tevékenységet. Az integritás-sértés akár fegyelmi felelősséggel is járhat – hangzik az érvelés –, ezért e rendelkezés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (2) bekezdését, valamint a Bjt. 99. § (1) bekezdését. Súlyosan aggályos továbbá az indítványozó szerint, hogy egy konkrétan megnevezett egyetemhez kötődő végzettség előírása szerepel a Szabályzatban, kizárva ezzel a más intézményben végzettek alkalmazását, ami nem egyeztethető össze az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésével (az oktatás szabadságával).
- [20] 3.8. A Szabályzat 44. §-ának *d)* pontjában az „egyéb vizsgálat” és az *i)* pontban a „jelentős integritási kockázat” fordulatok tartalma az indítványozó álláspontja szerint nem világos, nincs meghatározva továbbá, hogy mikor, milyen jogkövetkezmények alkalmazására kerül sor, ami ellentétes a Jat. 2. § (1) bekezdésével.
- [21] 4. Az indítványozó végezetül az Emberi Jogok Európai Egyezményének (kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény) 6. cikke (tiszteséges eljáráshoz való jog), 9. cikke (gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadsághoz való jog), 10. cikke (véleménynyilvánítás szabadsága), 13. cikke (hatékony jogorvoslathoz való jog) és 14. cikke (diszkrimináció tilalma) sérelmét is állítja, utalva a fent kifejtettekre, önálló érvelést azonban e tekintetben nem terjesztett elő.
- [22] 5. Az Alkotmánybíróság beszerezte az Országos Bírósági Hivatal elnökének álláspontját.

II.

- [23] 1. Az Alaptörvény alkotmányjogi panasszal érintett rendelkezései:

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„VIII. cikk (2) Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

„X. cikk (1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.

(2) Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.

(3) Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”

„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.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„A bíróság

[...]

25. cikk (8) A bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg.”

„26. cikk (1) 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 pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”

[24] 2. A Szabályzatnak az alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezései:

„5. § e) integritás: a bíróság, a bírósági szervezet és a bírósággal szolgálati jogviszonyban álló bíró és igazságügyi alkalmazott befolyásmentes, feddhetetlen, a jogszabályi előírásoknak, valamint az OBH elnökének utasításában és ajánlásában meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek való megfelelése és mindezeknek megfelelő magatartás, szervezeti működés [...]

[...]

h) integritássértés: a bíró és az igazságügyi alkalmazott részéről megvalósított magatartás, tevékenység, mulasztás által beálló következmény, állapot (szubjektív) vagy a bírótól, az igazságügyi alkalmazottól független külső tényezők által megvalósuló befolyásolás (objektív)”

„7. § (2) Az integritást sértik azon egyéb tevékenységek, amelyek a bíró vagy az igazságügyi alkalmazott függetlenségét, pártatlanságát veszélyeztetik.”

„10. § Az integritást sérti, a Bjt. 40. § (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel a bíró esetében:

[...]

c) ha a gazdasági-vállalkozási tevékenységet folytató civil szervezetnél vezető tisztségviselőként közreműködés.”

„14. § (2) Az integritást sérti, ha a bíró vagy az igazságügyi alkalmazott esetében a fegyelmi eljárás alapjául szolgáló magatartásról tudomást szerző – az igazgatási szabályzat 5. § (2) bekezdése szerinti – igazgatási intézkedésre jogosult nem indítványozza, nem kezdeményezi, vagy nem rendeli el a fegyelmi eljárást.”

„34. § (1) A bíróság elnöke az integritási szabályszegés esetén – indokolt esetben az integritásfelelős közreműködésével – gondoskodik a szükséges intézkedések megtételéről.

(2) A szükséges intézkedés lehet különösen:

a) az integritássértés megállapítása,

b) az integritást sértő személy felé a megállapítás tudomására hozása,

c) a feltárt problémák és azok okainak megszüntetése a jogszerű állapot helyreállításával,

d) az okozott sérelem orvoslása,

e) kötelezettségszegés esetén a felelősségre vonás kezdeményezése,

f) más hatóságok megkeresése.”

„36. § (1) Az integritási és korrupciós kockázatok hatékony kezelése érdekében az OBH-ban, az ítélőtáblán és a törvényszéken szolgálati jogviszonyban álló jogi egyetemi, vagy a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen szerzett integritás tanácsadói végzettséggel rendelkező integritásfelelőst kell kijelölni.”

„44. § A bíróság elnöke:

a) gondoskodik az integritást sértő magatartások felismerése és kezelése érdekében

a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásáról, kivizsgálásáról és az esetleges jogkövetkezmények alkalmazásáról;

b) a korrupció-ellenességgel, integritással, közérdekű bejelentésekkel foglalkozó más szervezetekkel (különösen az Állami Számvevőszékkel, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatallal, a Nemzeti Védelmi Szolgálattal, az Alkotmányvédelmi Hivatallal) közvetlen kapcsolatot tart;

- c) a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra, valamint az integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentéseket kivizsgálja;
- d) lefolytatja az integritássértésekkel kapcsolatos egyéb vizsgálatokat és meghozza a szükséges intézkedéseket;
- e) az alkalmazottakat ért támadások esetén a szükséges megkereséseket foganatosítja és az alkalmazottak részére jogvédelmet biztosít;
- f) ellenőrzi az általa meghozott döntések végrehajtását;
- g) gondoskodik a személyes adatokat nem tartalmazó integritás-felelősi beszámoló alkalmazottakkal történő megismertetéséről;
- h) értékeli a megtett intézkedések hatékonyságát és következményeit;
- i) jelentős integritási kockázat esetén haladéktalanul felveszi a megfelelő hatóságokkal a kapcsolatot;
- j) integritási kockázat esetén haladéktalanul tájékoztatja az OBH elnökét.”

III.

- [25] Az Alkotmánybíróság eljáró tanácsa az Abtv. 56. § (1) bekezdésében foglaltak alapján elsőként azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e, vagyis megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó törvényi követelményeknek.
- [26] 1. Az Alkotmánybíróság eljáró tanácsa megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz részben megfelelt az előterjesztésére vonatkozó alábbi követelményeknek.
- [27] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [28] 2. Az indítvány közjogi szervezetszabályozó eszköz – a Jat. 23. § (4) bekezdése szerinti, az Országos Bírósági Hivatal elnöke által kibocsátott normatív utasítás – alaptörvény-ellenességét állította, amelynek elbírálására alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján hatásköre van.
- [29] 3. A támadott Szabályzat 2016. május 31-én került közzétételre. A 2016. június 30-án érkezett alkotmányjogi panasz az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott 180 napos határidőn belül érkezett.
- [30] 4. A Bszi. 77/A. § (1) bekezdése értelmében a bíró az OBH elnöke által alkotott szabályzattal szemben alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat, ha fennállnak az Abtv.-ben az alkotmányjogi panasz benyújtására meghatározott feltételek. Ennek megfelelően az indítványozói jogosultság részben megalapozott.
- [31] Ugyanakkor az Emberi Jogok Európai Egyezményébe való ütközés megállapítására irányuló kérelem vonatkozásában az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg: Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja alapján a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára az Abtv. 32. § (2) bekezdésben meghatározott indítványozói kör kezdeményezése esetén jogosult. Nincs azonban hatásköre az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálatát mellőzte.
- [32] 5. A panaszos az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [33] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvoslása. [...] 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 ál-

- lapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]} {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés; Indokolás [13], [15]}.
- [34] Tehát „[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változtatótól. [Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (régi Abtv.) 20. § (2) bekezdés]” {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint „[a]z érintettségnek [...] személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}.” {3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}.
- [35] Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is. „Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia” {először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31], legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]}.
- [36] Jelen ügyre vetítve mindezt, a következők állapíthatók meg: a támadott Szabályzat személyi hatálya a 2. § (1) bekezdése szerint az OBH, az ítélőtáblák, a törvényszékek és a járásbíróságok bíraira és igazságügyi alkalmazottaira terjed ki. Az indítványozó a Dunaújvárosi Bíróságon szolgálatot teljesítő bíró, tehát a Szabályzat személyi hatálya kétséget kizáróan kiterjed rá.
- [37] Az indítványozónak a támadott rendelkezések kapcsán kifejtett érvelésének központi eleme az, hogy az előírások számára konkrét – a bírákra vonatkozó törvényekben foglaltakhoz képest kiegészítő – magatartási kötelezettséget jelentenek. E rendelkezéseket – részben valamely magatartástól való tartózkodással – a Szabályzat személyi hatálya alá tartozó bírának (tehát az indítványozónak is) végre kell hajtania. A Szabályzat 2. § (2) bekezdése kifejezetten is úgy fogalmaz, hogy a tárgyi hatály a „bírák, [...] magatartására [...]” terjed ki. Megállapítható tehát, hogy az indítványozó által állított jogsérelem maguk a támadott előírások okozzák: a vizsgált közjogi szervezetszabályozó eszköznek az integritássértő magatartásokat meghatározó előírásai minden más állami aktus közbejötté nélkül, közvetlenül érvényesülnek.
- [38] Az alkotmányjogi panasz alapján vizsgált Szabályzat a bírák és igazságügyi alkalmazottak esetleges integritássértő cselekményeinek leírását és az integritássértés esetén lefolytatandó eljárást szabályozza. A Szabályzat alaptörvény-ellenessége vizsgálatának kezdeményezésével kapcsolatban az érintettség – szűk értelmezés szerint – kizárólag akkor lenne igazolható, ha az érintett bíró vagy igazságügyi alkalmazott valamely, a Szabályzatban írt szabályt megszegné és emiatt vele szemben integritássértési eljárás is indulna, melynek lezárultát követően fordulhatna alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.
- [39] Ezzel összefüggésben jelen ügyben is hangsúlyozandó, hogy „[n]em várható el [...] a panaszosoktól az, hogy jogsértéssel eljárás megindítására adjanak okot annak érdekében, hogy alkotmányjogi panasszal élhessenek” {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [40] Az Alaptörvény ugyan a bírói függetlenséget nem kezeli alapjogként, de az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a bírói függetlenségnek egyéb alaptörvényi rendelkezésekkel (pl. hatalommegosztás elvével) való együttes értelmezése fontos alkotmányossági kérdéseket vet fel [vö: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat]. E két alaptörvényi rendelkezés közvetlen összekapcsolása olyan helyzetet eredményez, melyben a bírói függetlenség potenciális sérelmének a bekövetkezése is alapot adhat az érintettség megállapítására.
- [41] Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság vizsgálata körében azt sem látta továbbá a szabályozásból egyértelműen következőnek, hogy az integritássértés esetén biztosított-e az esetleges munkáltatói intézkedéssel szemben a jogorvoslat. Emellett a Szabályzat rendelkezéseinek érdemi vizsgálata nélkül nem állapítható meg kétséget kizáróan az sem, hogy az integritássértés esetén indított eljárás, és a bírák, valamint az igazságügyi alkalmazottak felelősségre vonására irányuló eljárások hogyan viszonyulnak egymáshoz. A fenti indokok együttes fennállása miatt az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a szabályozás alkotmányossága (jelesül az, hogy a szabályozási koncepció nem sérti-e a tisztességes eljárás követelményét azáltal, hogy az integritássértési eljárás viszonya más munkajogi jogkövetkezménnyel járó eljárással nem tisztázott, valamint a jogorvoslat-hoz való jog sérelme is megalapozott lehet, ha a jogalkotó olyan eljárásban nem biztosította a jogorvoslat lehetőségét, melyet a Bjt. szerint biztosítani kellett volna) csak érdemi vizsgálat alapján dönthető el. Ennek azonban

előfeltétele az indítvány befogadása. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó közvetlen, tényleges és aktuális érintettsége fennáll, a kifogásolt Szabályzat közvetlenül hatályosul, és az abban előírt kötelezettségek teljesítése ellen nincs a jogsérelmet elhárítani képes jogorvoslat.

- [42] 6. Az Alaptörvényben biztosított jogra való hivatkozhatósággal összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.
- [43] 6.1. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy a panaszos Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon.
- [44] Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében biztosított bírói függetlenséggel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 4/2014. (I. 30.) AB határozatban megállapította, hogy 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])
- [45] Az Alkotmánybíróság legutóbb a bírák nemzetbiztonsági ellenőrzésének szabályait vizsgáló 12/2017. (VI. 19.) AB határozatában megerősítette, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat következetes abban, hogy „a bírói függetlenség biztosítékának tekinti az elmozdíthatatlanság követelményét. [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, 21/2010. (II. 25.) AB határozat, 1/2008. (I. 11.) AB határozat]. A bírói függetlenség része a személyi függetlenség; a bíró nem utasítható, akarata ellenére nem bocsátható el és nem mozdítható el a helyéről, csak sarkalatos törvényben meghatározott okokból és eljárás eredményeként. A személyi függetlenséghez tartozik az is, hogy a hivatásos bíró tisztsége egy életre szól” (Indokolás [83]).
- [46] Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a bírói függetlenség garanciarendszerében nagy jelentőséget tulajdonít a szervezeti és státusbeli biztosítékoknak. „A bírák Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlansága egyebek között olyan személyes garancia, amely a bírák döntési autonómiájának biztosítója, mivel kizárja annak lehetőségét, hogy a törvényeknek és lelkiismeretének megfelelő ítélete miatt közvetett, a szolgálati jogviszonyával összefüggő retorzió érje” [33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [84]].
- [47] 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.
- [48] Tekintettel arra, hogy az indítványozó bíró a Szabályzat rendelkezéseiben éppen státusának veszélyeztetését látta, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alkotmányjogi panaszban – ebben az összefüggésben – „hivatkozni lehet a bírói függetlenségre, vagyis az Alaptörvény azon rendelkezésére, amely személy szerint a bírák számára biztosít egyes jogokat.” [4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [45]]
- [49] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy érdemben vizsgálható az alkotmányjogi panaszban foglalt azon indítványi elem, mely a Szabályzat 5. § e) pontjának a bírói függetlenség követelményébe ütközését állította.
- [50] 6.2. Az indítványozó az előző pontban említett alapjogi hivatkozáson túlmenően azonban nem Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozott, amikor az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdésének, valamint a Jat. 2., 3., és 4. §-ainak továbbá a Bjt. 35–42. §-ainak és a Bszi. 3. §-ának a sérelmét állította a Szabályzat egyes rendelkezéseivel [Szabályzat 5. § e) és h) pontjai, 7. § (2) bekezdése valamint a Szabályzat 14. § (2) bekezdése] összefüggésben. Erre vonatkozóan az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.
- [51] Az indítványozó részben nem Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozott, amikor az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdésének – a sarkalatosági előírásnak – a sérelmét állította a Szabályzat 5. § e) pontjával összefüggésben.
- [52] Úgyszintén nem Alaptörvényben biztosított jogra hivatkozott az indítványozó, amikor a Jat. 2. § (1) bekezdésének (egyértelmű normatartalom), illetve a Jat. 24. § (1) bekezdésébe ütközés (magasabb szintű jogszabállyal való ellentét) a megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól a Szabályzat 5. § e) és h) pontjaival, valamint a 7. § (2) bekezdésével összefüggésben.

- [53] Hasonlóképpen nem Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állította az indítványozó, amikor az integritás fogalmának [Szabályzat 5. § *h*] pont] a Bjt. 37. § (2) bekezdésébe (a bíró köteles a tisztségéhez méltó, kifogástalan magatartást tanúsítani) ütközésére hivatkozott, valamint akkor sem, amikor a Szabályzat 14. § (2) bekezdésének (a fegyelmi eljárás megindításának kötelező volta) a Bjt. 108. §-ával (fegyelmi eljárás kezdeményezésétől való eltekintés lehetősége) való ellentétét fogalmazta meg.
- [54] Tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panasz ebben a részében ugyancsak nem felel meg a törvényi követelményeknek, az Alkotmánybíróság az indítvány ezen részeinek [a Szabályzat 5. § *e*) és *h*] pontjai, 7. § (2) bekezdése valamint a Szabályzat 14. § (2) bekezdése ellentétes az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdésével, a Jat. 2., 3., és 4. §-aival a Bjt. 35–42. §-aival és a Bszi. 3. §-aival] vizsgálatát mellőzte.
- [55] 6.3. Az indítványozó bíró a Szabályzat egészét az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésébe is ütközőnek vélte, mert álláspontja szerint az sérti a bírói függetlenséget. Indokolásában azzal érvelt, hogy egyrészt a Szabályzat rendelkezéseit a Bjt.-nek mint sarkalatos törvénynek kellene tartalmaznia, másrészt a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos, vagy többszintű, harmadrészt, hogy a Szabályzat olyan alapvető jogintézményeket rendez, amelyek törvényi szabályozást igényelnének, negyedrész, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszközben jogszabályi rendelkezések nem ismételtetők meg, végül pedig, hogy a Szabályzat túlterjeszkedik a törvényen, jelesül a Bjt.-n. Ezen érvek közül azonban a párhuzamos vagy többszintű szabályozás, továbbá a jogszabályi rendelkezések megismétlése nem a bírói függetlenség sérelmének megállapításra irányul, hanem a Szabályzatnak a Jat. tételes rendelkezéseibe (3., 4. és 24. §) ütközését állítja, ami önmagában még nem veti fel az alaptörvény-ellenességet. Azok az indítványozói megjegyzések, amely szerint a Szabályzat egyes rendelkezései törvényi (esetleg sarkalatos törvényi) szabályozási körbe tartoznának, csak az egyes sérelmezett rendelkezések tartalmi vizsgálata útján tisztázhatók és nem járnak együtt szükségszerűen az egész Szabályzat megsemmisítésével. Ellenkező értelmezés esetén ugyanis az OBH elnökének szervezetszabályozási jogát kellene kétségbe vonni. Erre viszont az Indítványozó sem utalt, ehelyett azt állította, hogy a Szabályzat olyan rendelkezéseket tartalmaz, melyek tartalmukat tekintve sarkalatos törvényi rendezést igényeltek volna. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság ezt az indítványi elemet sem vizsgálta meg érdemben.
- [56] 7. Az Alkotmánybíróság a határozott kérelem követelményével összefüggésben az alábbiakat állapította meg.
- [57] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének *e*) pontja szerint az indítványnak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett közjogi szervezetszabályozó eszköz, illetve annak előírásai miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [58] 7.1. Az indítványnak a Szabályzat 10. § *c*) pontját támadó indítványi eleme a fenti követelménynek nem felel meg. E rendelkezéssel kapcsolatban az indítványozó nem jelölte meg, hogy az álláspontja szerint az Alaptörvény mely rendelkezésével ellentétes, ezért az Alkotmánybíróság az indítvány ezen részének vizsgálatát mellőzte.
- [59] 7.2. Az indítványozó a Szabályzat 5. § *h*) pontját ellentétesnek vélte a Jat. 2. § (1) bekezdésével és emiatt az Alaptörvény 26. cikkében foglaltakkal, azonban érdemi, alkotmányjogilag értékelhető indokolást e rendelkezéssel összefüggésben nem terjesztett elő, pusztán arra hivatkozott, hogy a rendelkezés nem egyértelmű volta miatt a szabály grammatikailag is nehezen értelmezhető. Emiatt az Alkotmánybíróság az indítvány ezen részének vizsgálatát szintén nem folytatta le.
- [60] 7.3. Az indítványozó emellett több más alapjog [pl. Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdés (szervezetekhez való csatlakozás joga), IX. cikk (1) bekezdés (véleménynyilvánítás szabadsága)] sérelmét is állította. Ezeket az alaptörvényi rendelkezéseket az indítványozó pusztán felsorolta, azonban azokkal kapcsolatban érdemi alkotmányjogi érvelést nem terjesztett elő, illetve nem is hozta kapcsolatba a Szabályzat egyetlen rendelkezésével sem. Emiatt az Alkotmánybíróság az indítvány ezen részének érdemi alkotmányossági vizsgálatát is mellőzte.
- [61] 8. Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéssel kapcsolatban az alkotmányossági vizsgálat arra jutott, hogy a panasz tárgyát képező Szabályzat célja, hogy a bíróságokon és az Országos Bírósági Hivatalban (a továbbiakban: OBH) olyan vezetési és irányítási rendszer működjön, amelybe illeszkedő belső kontrollrendszer biztosítja a szervezet integritását az értékek meghatározásával, az azok követésében való útmutatással, a szabályok

betartásának ellenőrzésével – szükség esetén – jogkövetkezmények alkalmazásával. A szabályzat meghatározza az integritás alapú szervezeti működés érdekében ellátandó feladatokat, főbb folyamatokat és elősegíti az adott jogszabályi környezetben az átláthatóság, a felelősség és a számonkérhetőség, a szakmaiság, a pártatlanság, a tisztességes eljárás, a jogszabályokban és az OBH elnökének szervezetszabályozó eszközeiben meghatározott értékek iránti elkötelezettség érvényesülését, és azt, hogy a bírák és az igazságügyi alkalmazottak a feladataik teljesítését az esküjükhöz hűen gyakorolják.

- [62] A Szabályzat tehát – részben a jogszabályoknak, részben az OBH elnöke által meghatározott egyéb szempontoknak [lásd Szabályzat 5. § e) pont] való megfelelés előmozdítása érdekében – konkrét magatartási szabályokat ír elő a bíróknak, amelyek be nem tartása szankciót von(hat) maga után.
- [63] Amint azt az Alkotmánybíróság 3173/2015. (IX. 23.) AB határozatában összefoglalta: „a bírói függetlenség »nemcsak igazságszolgáltatási vagy szervezési-igazgatási alapelv, hanem egyes elemeiben a bírói tisztséget viselő személy Alaptörvényben biztosított joga« (Indokolás [43]). Egy másik ügyben megállapította azt is, hogy »[a] bírák jogállásának lényeges eleme a személyes függetlenséggel, az elmozdíthatatlansággal összefüggésben a jogviszonyuk megszűnésének a szabályozása« {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [87]}. [...] A bírói függetlenség – még akkor is, ha egyes elemeiben a bírák 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.” (Indokolás [31]–[32])
- [64] Alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekinthető ezzel összefüggésben az a kérdés, hogy az Alaptörvény 26. § (1) bekezdését – amely tehát garantálja a bírák személyes függetlenségét, törvény alá rendeltségét és elmozdíthatatlanságát – nem sérti-e az, hogy a bíróknak, igazságügyi alkalmazottaknak az OBH elnökének utasításában, ajánlásában meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek, elveknek kell megfelelniük és magatartásukat is ezekhez a követelményekhez kell igazítaniuk.
- [65] A panasz tehát az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében rögzített bírói függetlenség tartalmával, a bírói függetlenség mint a bírói tisztséget viselő személy Alaptörvényben biztosított jogának védelmi körével összefüggő kérdéseket vet fel.
- [66] Emlékeztetni szükséges ezzel összefüggésben arra, hogy a bírói függetlenség tartalmával foglalkozó, az Alaptörvény hatálybalépését követően hozott érdemi alkotmánybírósági határozatok e kérdéskörrel nem foglalkoztak. A 33/2012. (VII. 17.) AB határozat (bírák nyugdíjazása) azt mondta ki, hogy a bírói függetlenség elemének tekinthető a tisztségből való elmozdíthatatlanság; a 4/2014. (I. 30.) AB határozat (illetményfizetés kérdése a bírói tisztségből való felfüggesztés időtartama alatt) pedig abban foglalt állást, hogy a hivatásos bíró személyes függetlenségének egyik biztosítéka a bírói tisztséghez méltó javadalmazás, amely tulajdonképpen a bíró gazdasági függetlenségét jelenti.
- [67] Szintén alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel az indítványozó a jogorvoslathoz fűződő alapjog védelmi köre vonatkozásában: érdemi vizsgálatot igénylő kérdés, hogy a Szabályzatban meghatározott szankciók alkalmazása esetében az érintett számára biztosítani kell-e a jogorvoslathoz való jogot.
- [68] A fentiek alapján megállapítható, hogy az indítvány olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket vet fel, amelyek miatt az Alkotmánybíróság a panaszt befogadta.
- [69] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az érdemi alkotmányossági vizsgálatot a Szabályzat 5. § e) pontja, a 34. § (1) bekezdése és a 36. § (1) bekezdése tekintetében az alábbiak szerint folytatta le.

IV.

- [70] Az alkotmányjogi panasz részben megalapozott.
- [71] 1. Az Alkotmánybíróság a fent kifejtettek alapján az indítvány tartalma szerint három kérdésben folytatott le az alábbiak szerint érdemi vizsgálatot. Az egyik alkotmányossági problémája az indítványozónak abban állt, hogy a Szabályzat 5. § e) pontjában foglalt azon szabály, miszerint az „integritás” többek között az „OBH elnökének utasításában és ajánlásában meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek való megfelelés és mindezekben megfelelő magatartás, szervezeti működés” sérti az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott bírói függetlenséget. A másik alkotmányossági problémát az indítványozó abban látta, hogy a Szabályzat 34. § (1) bekezdésében szabályozott integritási szabályszegés következménye ellen a Szabályzat nem biztosít jogorvoslati jogot, mely az indítványozó szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével ellentétes.

A indítványozó harmadik érdemi felvetése azt állította, hogy a Szabályzat 36. § (1) bekezdésében foglalt integritásfelelős akár egy jogi végzettséggel nem rendelkező, mindössze 3 éves BA képzést elvégzett személy is lehet, aki a köztársasági elnök által kinevezett és csak általa felmenthető, független, mentelmi joggal rendelkező bíró fegyelmi felelősségre vonása ügyében eljárhat, mely a tisztességes eljáráshoz való jogot és az ártatlanság vélelmének követelményét [XXVIII. cikk (1), (2) bekezdés] is sértheti.

- [72] 1.1. Az Alkotmánybíróság először a Szabályzat 5. § e) pontjának második fordulatát vizsgálta meg a bírói függetlenség sérelme szempontjából.
- [73] A 4/2014. (I. 30.) AB határozat a következőképpen foglalta össze a bírói függetlenség elvének tartalmát: „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. [...] A bírói függetlenség a bírói tisztséget viselő személy vonatkozásában két síkon értelmezhető, egyrészt szakmai függetlenséget, másrészt személyi függetlenséget jelent. A szakmai függetlenség azt garantálja, hogy a bírót ne lehessen ítélezési tevékenysége során közvetlenül befolyásolni. Maga az Alaptörvény deklarálja ezen garancia érvényesülése érdekében a 26. cikk (1) bekezdés további részében, hogy a bírák csak a törvénynek vannak alárendelve és ítélezési tevékenységükben nem utasíthatók.
- [74] A személyi függetlenség pedig azt a több összetevőből álló független közjogi státust jelenti, amely a bírót a szolgálati jogviszonyának fennállása során megilleti.
- [75] Az Alaptörvény a bírák jogállását érintő részletes rendelkezések megállapítását sarkalatos törvényre bízta. Ennek megfelelően a Bjt. tartalmazza a bírák jogállásával összefüggő szabályokat. A 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában ezzel összefüggésben a következőket állapította meg: A bírói függetlenség egyedi aspektusában kiemelkedő szerepe van a Bjt.-nek, amely a bírói szolgálati jogviszony szabályozásában hivatott biztosítani a befolyásmentes ítélezéshez szükséges státusbeli szabadságot a bíró számára. A bírói függetlenséggel összefüggésben megállapítható, hogy a bírói szolgálati jogviszonyok stabilitásának biztosítása olyan, az Alaptörvényből folyó követelmény, amely más jogviszonyokhoz képest is többlet garanciákat igényel. Ilyen garanciális jelentőséggel bíró elemnek minősül az, hogy sarkalatos törvény határozza meg a bírói jogviszony megszűnésének okait, a hivatás gyakorlásának időtartamát, azt a felső korhatárt, amelyen belül a bírák elmozdíthatatlanok; szolgálati jogviszonyuk megszüntetésére – egyetértésük hiányában – csak kivételesen (súlyos fegyelmi vétség, bűncselekmény elkövetése, a hivatás gyakorlására való alkalmatlanná válás esetén) van mód.” (Indokolás [84] {4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [43]–[44] és [47]–[50]})
- [76] 3154/2017. (VI. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a bírói függetlenséggel összefüggésben az alábbi megállapításokat tette: „Az Alkotmánybíróság az Alkotmány hatályban léte alatt a bírói függetlenséget a hatalmi ágak közötti viszonyrendszerből, a hatalommegosztás elvéből vezette le [53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266, 267.]. E megközelítésben a bírói hatalom egyrészt független mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalomtól, másrészt politikai értelemben véve semleges. Ez utóbbi azt jelenti, hogy amíg a törvényhozó és végrehajtó hatalom kölcsönös (politikai) függésben van egymástól, addig a bírói hatalom e politikai téren kívül létezik, függetlenül annak változásaitól. A bírói függetlenség ugyanakkor nem korlátlan, annak legfontosabb alkotmányos korlátja, és egyben a bírói működés alapja az ítélezési tevékenység törvényeknek való alávetettsége. A törvényeknek való alávetettség ugyanakkor a függetlenség záloga is egyben, hiszen a bíróságok a politikai szféra által meghatározott és létrehozott törvényeket önállóan értelmezik. A bíróságok ítélezési gyakorlata azonban független a politikai változásoktól, és egyfajta folyamatosságot, állandóságot jelent, a másik két hatalmi ág dinamizmusával szemben. Ebből következően a bírói függetlenség elve az Alkotmánybíróság korai gyakorlataiban alapvetően az ítélezési tevékenység függetlenségét jelentette. A további státusbeli és szervezeti garanciák is (csak) a független ítélezés biztosítását szolgálják. A bírónak 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 [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261–262.]. Az Alkotmánybíróság – a minden befolyástól mentes ítélezésben testet öltő – bírói függetlenséget feltétel nél-

- küli követelménynek tételezte, amely abszolút alkotmányos védelem alatt áll {legutóbb a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban, Indokolás [117], ezt megelőzően összefoglaló jelleggel a 19/1999. (VI. 25.) AB határozatban, ABH 1999, 150, 153.}. Az Alaptörvény hatálybalépését követően az alkotmánybírói gyakorlat túllépve a korábbi kereteken, megállapította, hogy az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében szabályozott bírói függetlenség nemcsak alkotmányos elv, hanem egyúttal (Alaptörvényben biztosított) jogot is keletkeztet a bírák számára {4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [44]–[45]}.” {3154/2017. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [19]}
- [77] Ezt követően az Alkotmánybíróság áttekintette az OBH-nak az igazságszolgáltatás szervezetrendszerében elfoglalt helyét és ezen keresztül az OBH elnökének feladat- és hatásköreit, különös tekintettel arra, hogy az OBH elnökének Szabályzata milyen kérdésekben foglalhat állást. Az Alaptörvény bíróságokat szabályozó 25. cikk (5) bekezdése szerint a bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi.
- [78] A Bszi. harmadik részének „A bíróságok központi igazgatása” című részben a 65. § határozza meg általánosságban az OBH elnökének feladatait. Ennek értelmében „[a]z 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 ítélőtáblák és a törvényszékek elnökeinek igazgatási tevékenysége felett.” A Bszi. 76. §-a sorolja fel részletesen az OBH elnökének feladatait. Ilyenek az általános központi igazgatási feladatkörben fennálló, az OBH irányításával kapcsolatos, a bíróságok költségvetésével kapcsolatos, a statisztikai adatgyűjtéssel, az ügyelosztással és a munkateher méréssel kapcsolatos feladatok. Az OBH elnökének feladatai közé tartoznak továbbá a személyzeti kérdésekkel, a bíróságok igazgatásával, a képzéssel, tájékoztatással kapcsolatos feladatkörök.
- [79] A Bszi. 76. § (1) bekezdésének *b)* pontja 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.
- [80] Az e rendelkezéshez fűzött miniszteri indokolás szerint „az OBH elnöke az általános központi igazgatási feladatai keretében képviseli a bíróságokat, kialakítja a bírósági igazgatás hosszú távú feladatait és a megvalósításuk feltételeit tartalmazó programot, jogszabályi keretek között a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkot, továbbá ajánlásokat és határozatokat hoz, a bíróságokat érintő jogszabály alkotását kezdeményezheti, és a bíróságok véleményét összegezve véleményezi (az önkormányzati rendeleteket kivéve) a bíróságokat érintő jogszabályok tervezetét. Új jogosítványként és feladatként rögzítésre kerül a törvényben, hogy az OBH elnöke a bíróságokat közvetlenül érintő jogszabályokra vonatkozó napirendi pont megtárgyalásakor meghívottként részt vesz az Országgyűlés bizottságainak ülésén.”
- [81] A fenti rendelkezések alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az OBH elnökének szabályzatai alapvetően a bíróságokra vonatkozó kötelező szabályzatok megalkotását jelenthetik. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az OBH elnökének szabályzatában kizárólag olyan elvek és értékek vehetők alapul, amelyek az Alaptörvényből, a Bszi.-ből és a Bjt.-ből következnek vagy azokból közvetlenül levezethetők. A szabályzatok tartalmának tehát a bírósági igazgatással kapcsolatos kérdések rendezése körében kell megmaradnia és nem érintheti az ítélkező bíró függetlenségét. Ezzel összefüggésben azt kellett az Alkotmánybíróságnak megvizsgálania, hogy az indítvánnyal támadott Szabályzat túllépi-e az Alaptörvényt, a Bszi. vagy a Bjt. által meghatározott kereteket, megsértve ezzel az ítélkező bíró függetlenségét vagy sem.
- [82] A Szabályzat létrejöttének elsődleges célja, hogy a bírósági szervezet sértetlenségét, feddhetetlenségét, tisztességességét, becsületét szem előtt tartva megóvja a szervezetet és az abban dolgozó bírákat, valamint igazságügyi alkalmazottakat mindenfajta tisztességtelen, jogellenes befolyástól, befolyásolástól, korrupciótól. A Szabályzat 1. §-a akként fogalmaz, hogy olyan vezetési és irányítási rendszer működtetése a cél, amelybe egy olyan belső kontrollrendszer illeszkedik, mely a szervezet integritását az értékek meghatározásával biztosítja. Ennek alapvető elvei az átláthatóság, a felelősség, a számonkérhetőség, a szakmaiság, a pártatlanság, a tisztességes eljárás, valamint a jogszabályokban és az OBH elnökének szervezetszabályozó eszközeiben meghatározott értékek iránti elkötelezettség, valamint a hivatás eskükhöz méltó gyakorlása.
- [83] A fenti alapelveket konkretizálja a Szabályzat 5. § e) pontjának második fordulata, mely az integritás fogalma alatt az OBH elnökének utasításában és ajánlásában meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek való megfelelést érti.
- [84] Az indítványozó ezzel összefüggésben azonban éppen azt sérelmezi, hogy az ilyen, alapvetően egy személyhez kapcsolódó, tehát erősen szubjektív elveknek, célkitűzéseknek való megfelelés olyan mértékben bizonytalan, mely az ítélkező bíró „személyi függetlenségét” sérti.

- [85] Az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemmel kapcsolatban az alábbi megállapításokat teszi. Az Alaptörvény bírói függetlenséget garantáló rendelkezése akként fogalmaz, hogy a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve (Ugyanilyen tartalmú rendelkezés található a Bszi. 3. §-ában is).
- [86] Az OBH elnökének Szabályzata nem minősül törvénynek, az a Jat. 23. § (4) bekezdése értelmében közjogi szervezetszabályozó eszköz, mely az OBH elnökének vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét szabályozhatja. Jelen Szabályzat a fenti alaptörvényi és jogszabályi rendelkezéseket konkretizálja, azok végrehajtását szolgálja.
- [87] Az Alkotmánybíróság a 3154/2017. (VI. 21.) AB határozatban kifejtette, hogy „a bírák szakmai függetlenségét illetően annak nincs jelentősége, hogy a bíróságok központi igazgatását egy testületi szerv vagy egyszemélyi vezető látja el, ha hatásköre nem terjed ki a bíróságok ítélkezési tevékenységének befolyásolására. A Bszi. ugyanakkor, pontosan arra tekintettel, hogy a központi igazgatás egyszemélyi felelős vezetőjének igazgatási feladatai jelentősen megnövekednek, szétválasztotta egymástól a bíróságok legfőbb igazgatási és legfőbb szakmai vezetését. Az Alaptörvénynek megfelelően a legfőbb bírósági szerv a Kúria, és ennek megfelelően a bíróságok egészét illetően a szakmai vezetői feladatokat a Kúria elnöke látja el, míg a bíróságok központi igazgatása – az Országgyűlés által a bírák közül megválasztott, egyszemélyi felelősséggel rendelkező igazgatási vezető – az OBH elnökének a feladata.” 3154/2017. (VI. 21.) AB határozat Indokolás [23].
- [88] Ebben az idézett határozatban az Alkotmánybíróság éppen azt vizsgálta, hogy az OBH elnöke (a Bszi. által biztosított jogkörök gyakorlása során és a Bjt. vonatkozó szabályai által meghatározott körben) a bírói függetlenség alkotmányos elvének megtartásával látta-e el a bíróságok igazgatásának központi feladatait.
- [89] Azt kellett tehát ezzel az indítványi elemmel kapcsolatban a jelen határozatban az Alkotmánybíróságnak megvizsgálnia, hogy a Szabályzat 5. § e) pontja értelmezhető-e akként, hogy az OBH elnöke által kiadott Szabályzatban megjelenő célkitűzések, elvek és értékek, valamint az ezeknek való megfelelés az adott bírót az ítélkezési tevékenységében közvetlenül befolyásolja. A bíró függetlenség sérelme ugyanis a fent kifejtettek figyelembe véve csak akkor lenne megállapítható, ha az adott szabály a bírót ítélkezési tevékenységében közvetlenül befolyásolná.
- [90] A Szabályzat 5. § e) pontja az értékeslegesen normativitáson túlmutató elemet nem hordoz. Kizárólag általánosan elfogadott, a szakmai és a laikus közvélemény által a bíróságokkal szemben támasztott követelmények betartását célozza, ezen túlmenően olyan személyes elemmel nem bír, mely a bírót ítélkezési tevékenységében közvetlenül befolyásolná.
- [91] A Szabályzat az OBH elnökének utasításában meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek való megfelelést tűzi ki célul a bírák és igazságügyi alkalmazottak elé.
- [92] A Szabályzat 1. §-ában meghatározott értékeknek (átláthatóság, felelősség, számonkérhetőség, szakmaiság, a pártatlanság, a tisztességes eljárás) való megfelelés valamennyi bíróval és igazságügyi alkalmazottal szemben fokozott társadalmi követelmény, alapvetően elvárt magatartás. Az a tény, hogy ennek a világosan körülírt értékrendszernek a követése a Szabályzat személyi hatálya alá tartozók számára kötelezettség, önmagában még nem eredményezi a bírák ítélkező tevékenységének a befolyásolását, vagy annak közvetlen lehetőségét.
- [93] A Szabályzatban meghatározott magatartások: kereső tevékenységek korlátozása, gazdasági társaságban végzett személyes közreműködés megtiltása, civil szervezetnél vezető tisztségviselőként való közreműködés, összeférhetetlenségi ok bejelentésének elmulasztása, választottbírói tagság létesítése, tiltott ajándék elfogadása nem érintik hátrányosan a bíró ítélkező tevékenységét. A vizsgált előírások a bíróságok általános központi igazgatási feladatai keretében megmaradó olyan, a bírókra is kötelező szervezetirányítási szabályok, melyek megalakítására az OBH elnöke törvényi felhatalmazással bír.
- [94] Ilyen magatartási szabályok előírása nem terjeszkedik túl azon a körön, melyen belül a szervezet irányítója jogosult meghatározott alapvető elvárások megfogalmazására. Ezek a rendelkezések továbbá nem terjeszkednek túl az OBH elnökének igazgatási jogkörében kiadható szabályozásra kapott felhatalmazás jogi keretein sem. E magatartási szabályoknak való megfelelési kötelezettség nem eredményezi az ítélkező tevékenység befolyásolását, illetve a bíró személyi függetlenségének a sérelmét sem.
- [95] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rámutat arra, hogy a Szabályzat által tárgyalt magatartásokat és társadalmi elvárásokat a Bjt. is kifejezetten tartalmazza. Ilyennek minősülnek azon a szabályok, miszerint a bíró hivatását esküjéhez hűen köteles gyakorolni, igazságszolgáltatási feladatainak teljesítését, minden ügyben befo-lyástól mentesen, és részrehajlás nélkül köteles eljárni, a döntés befolyásolására irányuló minden kísérletet köteles elhárítani, eljárása során köteles az ügyféllel szemben tisztességes és pártatlan magatartást tanúsítani, továbbá köteles a tiszttségéhez méltó, kifogástalan magatartást tanúsítani, és tartózkodni minden olyan megnyil-

vánulástól, amely a bírósági eljárásba vetett bizalmat vagy a bíróság tekintélyét csorbítaná (Bjt. 36–37. §). A Bjt. e rendelkezéseivel a Szabályzat összhangban van, azokon nem terjeszkedik túl.

- [96] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Szabályzat 5. § e) pontjának „ , valamint az OBH elnökének utasításában és ajánlásában meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek” szövegrészének egésze a fenti indokból nem sérti a bírói függetlenséget, ezért az indítvány ezen részét elutasította.
- [97] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Szabályzatban absztrakt formában megfogalmazott szabályok alaptörvény-konformitásának jelen eljárásában történő megállapítása nem eredményezi azt, hogy az OBH elnökének valamennyi szabályzata vagy utasítása e követelményeknek megfelel vagy megfelelne. Az Alkotmánybíróságnak valamennyi olyan indítvány alapján, amely egy Szabályzat alaptörvény-ellenességét állítja a bírói függetlenség sérelmére hivatkozással, esetről esetre kell megvizsgálni, hogy azok megfelelnek-e az Alaptörvény rendelkezéseinek és nem sértik-e a bírói függetlenséget.
- [98] 1.2. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azon indítványi elemet is megvizsgálta, mely azt állította, hogy az OBH elnöke az általa meghatározott célkitűzéseket, értékeket és elveket ajánlásba is foglalhatja és ezen keresztül az ajánlás személyi hatálya alá tartozókra nézve kötelező magatartási szabályt írhat elő. Az indítványozó érvelése szerint ez az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének és ezen keresztül a bírói függetlenségnek a sérelmét eredményezi.
- [99] A Jat. 23. § (4) bekezdés d) pontja értelmében az Országos Bírósági Hivatal elnöke normatív utasításban szabályozhatja a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét.
- [100] A Bszi. 76. § (1) bekezdésének b) pontja alapján 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.
- [101] A normatív utasítás a Jat 1. § (1) bekezdésében b) pontja és a Jat. VI. fejezete alapján közjogi szervezetszabályozó eszköz.
- [102] Az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a közjogi szervezetszabályozó eszköz felülvizsgálata.
- [103] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság alkotmányossági szempontú vizsgálatot a közjogi szervezetszabályozó eszköznek nem minősülő ajánlásokkal kapcsolatban főszabály szerint, formálisan nem végezhet.
- [104] A vizsgált Szabályzat azonban lehetőséget teremt arra, hogy az OBH elnöke az általa megfogalmazott célkitűzéseket, elveket és értékeket is ajánlásba foglaljon. Mindez alapot ad az OBH elnökének arra, hogy egy alkotmányossági vizsgálat alá nem eső, tehát az alkotmányossági kontroll alól a hatályos jogszabályok által kivont dokumentumban olyan előírásokat fogalmazzon meg, melyek akár egyfelől a bírák igazgatási, másfelől pedig ítélkező tevékenységét is befolyásolhatják, ezen keresztül pedig magát a bírói függetlenséget is érinthetik.
- [105] Emellett az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat során figyelemmel volt arra a tényre is, hogy a Bszi. fent idézett 76. § (1) bekezdésének b) pontja akként rendelkezik, hogy a bíróságokra kötelező szabályzatokat az OBH elnöke csak normatív utasításként alkothat meg. Egy ajánlás ennek következtében a bíróságokra, a bírákra, illetve az igazságügyi alkalmazottakra nézve nem lehet kötelező. Az ajánlás kötelező jellegének hiánya is ellentmondásban van a jelenleg vizsgált Szabályzat kötelező hatályával, az abban foglalt magatartási szabályok betartásának kötelezettségével. Ez az ellentmondás azt eredményezheti, hogy az OBH elnöke által egy ajánlásba foglalt – tehát nem kötelező – magatartási előírás megsértése a Szabályzatban foglalt eljárás lefolytatását vonhatná maga után.
- [106] Alkotmányosan nem igazolható az, hogy a törvényi felhatalmazás alapján kiadott Szabályzat (közjogi szervezetzirányítási eszköz) további felhatalmazást adjon egy olyan a Jat. szerint sem jogszabálynak sem pedig közjogi szervezetzirányítási eszköznek nem minősülő ajánlásnak, mely a Szabályzatba foglalt magatartási szabályokat ismételné meg, vagy ilyen szabályokhoz hasonló előírásokat tartalmazna. Ez egyébként a Jat. 5. § (1) és (2) bekezdésének együttes értelmezéséből sem következik, sőt e rendelkezésekből éppen az ellenkező következtetés vonható le.
- [107] Az Alkotmánybíróság a Szabályzat 5. § e) pontjának „és ajánlásában” szövegrészével kapcsolatban megállapítja, hogy a kötelező erővel nem rendelkező ajánlásban a bírói függetlenséget akár csak eshetőlegesen érintő magatartási szabályok nem írhatók elő. Alkotmányosan aggályos, hogy az Alkotmánybíróságnak formálisan nincs hatásköre ilyen, a bírói függetlenségre potenciálisan hatást gyakorló szabályoknak az alkotmányossági vizsgálatára, ezért az ilyen természetű szabályok ajánlásba nem foglalhatók. Ettől függetlenül, abban az eset-

ben, 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. Végül a Jat. vonatkozó szabályai sem adnak felhatalmazást arra, hogy a normatív utasításon kívül az OBH elnöke a bírakra, igazságügyi alkalmazottakra nézve egy kötelező erővel nem rendelkező ajánlásban olyan szabályokat alkothasson, melyek esetleges megsértése esetén a Szabályzatban meghatározott eljárás lefolytatására kerülhet sor.

- [108] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Szabályzat 5. § e) pontjának „és ajánlásában” szövegrésze sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését és a bírói függetlenséget biztosító 26. cikk (1) bekezdését, ezért azt megsemmisítette.
- [109] 1.3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy a Szabályzat 34. § (1) bekezdésében szabályozott integritási szabályszegést és annak következményeit szabályozhatja-e közjogi szervezetszabályozó eszköz, vagy ilyen rendelkezések Szabályzatba foglalása az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében szabályozott jogorvoslathoz való jog sérelmét eredményezi-e, illetve e rendelkezések nem sértik-e a bírói függetlenséget (Alaptörvény 26. cikk). Ezzel összefüggésben áttekintette a Szabályzatnak az „Integritás tárgyú bejelentések intézése, ellenőrzése és nyilvántartása” című IX. fejezetben foglaltak szabályozását, és az alábbiakat állapította meg. Integritást érintő bejelentés szóban, írásban, vagy elektronikus úton terjeszthető elő, [Szabályzat 39. § (1) bekezdés] melyet haladéktalanul érkeztetni kell a bírósági ügyvitelre vonatkozó szabályok szerint [Szabályzat 39. § (2) bekezdés]. Az integritásfelelős a bejelentésről haladéktalanul tájékoztatja a bíróság elnökét és egyidejűleg javaslatot tesz a szükséges intézkedések megtételére [Szabályzat 39. § (3) bekezdés]. Az integritást érintő bejelentést a bejelentéssel érintett bíró vagy igazságügyi alkalmazott szolgálati helye szerinti bíróság elnöke vizsgálja meg [Szabályzat 41. § (1) bekezdés], mely vizsgálatban az integritásfelelős közreműködhet. A vizsgálat történhet különösen az iratok tanulmányozásával, az érintettek meghallgatásával, vagy írásbeli jelentés beszerzésével. A meghallgatásról jegyzőkönyvet kell felvenni. A meghallgatással érintett személyek kérhetik a személyes adataiknak zártan történő kezelését [Szabályzat 41. § (2) bekezdés]. A jegyzőkönyv tartalmazza a meghallgatás helyét, időpontját, a meghallgatott nevét, beosztását, szervezeti egységét, a meghallgatáson résztvevő egyéb személyek beosztását, szervezeti egységét, a meghallgatás tárgyát, továbbá a meghallgatás során feltett kérdéseket és az azokra adott válaszokat, az elhangzottak és a jegyzőkönyvben foglaltak egyezőségére vonatkozó nyilatkozatot, és végül a meghallgatáson résztvevők aláírását [Szabályzat 41. § (3) bekezdés]. A bejelentésről – lényeges tartalma ismertetésével – tájékoztatni kell az érintettet, aki nyolc napon belül írásbeli észrevételeket tehet, melyben jogosult a bejelentéssel kapcsolatos álláspontját kifejteni vagy a meghallgatását kérni [Szabályzat 42. § (1) bekezdés]. Amennyiben a bejelentés bíróval szemben érkezik, a meghallgatást a bíróság elnöke foganatosítja [Szabályzat 42. § (2) bekezdés]. Az integritást érintő bejelentések ügyintézési határideje harminc nap [Szabályzat 43. §]. Az Szabályzat 44. §-a értelmében a bíróság elnöke gondoskodik a visszaélésekre, szabálytalanságokra és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásáról, kivizsgálásáról, valamint az esetleges jogkövetkezmények alkalmazásáról, közvetlen kapcsolatot tart a korrupció-ellenességgel, integritással, közérdekű bejelentésekkel foglalkozó más szervezetekkel, a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra, valamint az integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentéseket kivizsgálja, továbbá pedig lefolytatja az integritássértésekkel kapcsolatos egyéb vizsgálatokat és meghozza a szükséges intézkedéseket.
- [110] Ilyen szükséges intézkedés lehet a Szabályzat 34. § (2) bekezdése értelmében az integritássértés megállapítása, az integritást sértő személy felé a megállapítás tudomására hozása, a feltárt problémák és azok okainak megszüntetése a jogszerű állapot helyreállításával, az okozott sérelem orvoslása, továbbá kötelezettségszegés esetén a felelősségre vonás kezdeményezése, valamint más hatóságok megkeresése. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.
- [111] Az Alkotmánybíróság legutóbb a 10/2017. (V. 5.) AB határozatban foglalta össze a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalmát, miszerint az, az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét jelenti [lásd: 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; megerősítve: 35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]].
- [112] A jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti továbbá, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el (513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 731, 734.). Minden jogorvoslat lényegi eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és

szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát {23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186., megerősítve: 3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15]}. A különböző eljárásokban a jogalkotó eltérő jogorvoslati formákat, jogorvoslatot elbíráló fórumokat állapíthat meg, valamint azt is eltérően határozhatja meg, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet {1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454.; hasonlóan: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]}.

- [113] Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jog tényleges és hatékony jogorvoslat lehetőségének a biztosítását követeli meg, így nem csak abban az esetben állapítható meg az alapjog sérelme, ha a jogorvoslat lehetőségét teljesen kizárták {lásd például 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [61]}, hanem akkor is, ha a jogszabályban egyébként biztosított jogorvoslat más okból nem tud ténylegesen és hatékonyan érvényesülni, így például, ha azt a részletszabályok rendelkezései akadályozzák meg, ezáltal üresítve ki, illetve téve formálissá a jogorvoslathoz való jogot (Indokolás [28]–[31]). {10/2017. (V. 5.) AB határozat Indokolás [67]–[68]}.
- [114] Az Alkotmánybíróság a 3150/2017. (VI. 14.) AB határozatában állást foglalt a jogorvoslathoz való jog és a bírósághoz fordulás jogának egymáshoz való viszonyával kapcsolatban is. E határozatában megállapította, hogy „a jogorvoslathoz való jog nem azonos a bírósághoz fordulás jogával. Ez önmagában nézve kétségtelen, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog nem jelenti szükségképpen a bírósághoz fordulás jogának biztosítását, azaz nem feltétlenül kell biztosítani a bírói utat. [...] A jogorvoslat szükségképpeni eleme ugyanis annak hatékonysága, ez következik az Alkotmánybíróság több évtizedes – az Alaptörvény változatlan szabályozására tekintettel továbbra is irányadó – gyakorlatából és a nemzetközi egyezmények (különös tekintettel az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. cikkére) által felállított követelményekből egyaránt (Indokolás [14]).
- [115] Az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való jog tartalmának ismertetése mellett az indítvány alapján figyelembe vette a bírói függetlenségnek a fent idézett és itt megismételt alábbi, korábban tett megállapításait is. Eszerint a „bíráknak 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” [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261–262.].
- [116] „Az Alkotmánybíróság – a minden befolyástól mentes ítélezésben testet öltő – bírói függetlenséget feltétel nélküli követelménynek tételezte, amely abszolút alkotmányos védelem alatt áll” {legutóbb a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban, Indokolás [117], ezt megelőzően összefoglaló jelleggel a 19/1999. (VI. 25.) AB határozatban, ABH 1999, 150, 153.}.
- [117] Az Alkotmánybíróság a fenti eljárással kapcsolatban az indítványban foglalt indokolás alapján az alábbiakat állapította meg.
- [118] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés első fordulata értelmében alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.
- [119] Ezen túlmenően az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése kimondja, hogy a bírák jogállásának részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg. A fenti alaptörvényi rendelkezésekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az integritássértéssel kapcsolatos eljárást és annak jogkövetkezményeit megvizsgálva az alábbi megállapításokat teszi.
- [120] Az Alkotmánybíróság áttekintette, hogy mely jogszabályok tartalmaznak rendelkezéseket a bírák felelősségre vonhatóságával kapcsolatosan, ezek pedig – példálózó jelleggel – a következők.
- [121] A Bszi. 119. §-a értelmében a bíróság elnöke [...] b) gyakorolja a törvény által hatáskörébe utalt munkáltatói jogokat, [...] e) gondoskodik az ügyviteli és igazgatási szabályok megtartásáról, [...] g) irányítja és ellenőrzi a nála alacsonyabb beosztású bírósági vezető igazgatási tevékenységét.
- [122] A Bjt. 101.–130. §-ai tartalmazzák a bírák fegyelmi felelősségére vonatkozó szabályokat, a 145.–146. §-ai pedig a bírói szolgálati viszonyából eredő jogvita szabályait.
- [123] Emellett a Bszi. 77/A. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy az OBH elnökének személyzeti kérdésekkel kapcsolatos feladatkörében hozott, a bírói szolgálati viszonyát érintő határozatai ellen a bíró a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulhat, kivéve, ha törvény alapján a szolgálati jogvita elbírálása a szolgálati bíróság hatáskörébe tartozik. Emellett a Bjt. 145. § (1) bekezdés úgy szól, hogy a bíró a szolgálati viszonyából eredő igénye érvényesítése érdekében szolgálati jogvitát kezdeményezhet.

- [124] A fenti rendelkezések alapján egyértelműen megállapítható, hogy a bírák fegyelmi felelősségre vonása, illetve a velük szemben alkalmazható munkajogi intézkedések törvényi felhatalmazáson kell, hogy alapuljanak és az Alaptörvénynek megfelelően azon is alapulnak. Ennek oka egyfelől az, hogy az ilyen intézkedésekkel szemben igénybe vehető jogorvoslat az Alaptörvény alapján csak törvényi szinten szabályozható (alapvető jogokra vonatkozó szabályokat csak törvény állapíthatja meg) másfelől pedig az, hogy a bírák függetlenségét közvetlen érintő szabályok szintén alaptörvényi előírás miatt törvényi rendezést igényelnek (a bírák jogállásának részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg).
- [125] Ehhez képest az integritássértéssel kapcsolatos bejelentések kivizsgálására irányuló eljárást a Szabályzat viszonylag részletesen szabályozza, számos rendelkezés vonatkozik a bejelentés elintézésére, a vizsgálat lefolytatására, valamint az érintett meghallgatására. Emellett a Szabályzat 34. § (2) bekezdése részletesen felsorolja, hogy integritássértés esetén a bíróság elnöke milyen intézkedéseket tehet („szükséges intézkedések”).
- [126] Ezen túlmenően a Szabályzat 44. §-a is tartalmaz a bíróság elnöke által alkalmazható további jogkövetkezményeket. A bíróság elnöke többek között: gondoskodik az integritást sértő magatartások felismerése és kezelése érdekében a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásáról, kivizsgálásáról és az esetleges jogkövetkezmények alkalmazásáról; a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra, valamint az integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentéseket vizsgálja; lefolytatja az integritássértésekkel kapcsolatos egyéb vizsgálatokat és meghozza a szükséges intézkedéseket; ellenőrzi az általa meghozott döntések végrehajtását; értékeli a megtett intézkedések hatékonyságát és következményeit; jelentős integritási kockázat esetén haladéktalanul felveszi a megfelelő hatóságokkal a kapcsolatot; integritási kockázat esetén haladéktalanul tájékoztatja az OBH elnökét. Ugyanakkor a Szabályzat nem rendelkezik arról, hogy a bíróság elnöke ezeket az intézkedéseket milyen formában teheti meg, vagy milyen formában köteles megtenni. A közjogi szervezetszabályozó eszköz nem rendelkezik továbbá arról sem, hogy ez a munkáltatói jogkört gyakorló bírósági vezető munkajogi intézkedését jelenti-e, vagy olyan jogkövetkezmény megállapítását, mely esetlegesen munkajogi jogkövetkezményt von vagy vonhat maga után.
- [127] A Szabályzat ennek ellenére az integritássértés megállapítása esetére jogkövetkezményeket tartalmaz. Teszi ezt ugyanakkor anélkül, hogy rendelkezne arról, hogy az ilyen típusú felelősségre vonással milyen viszonyban áll a bírónak a Bjt. szerinti esetleges fegyelmi felelősségre vonása.
- [128] A Szabályzat azt sem tisztázza, hogy milyen viszonyban van egymással a 34. §-ban foglalt integritási szabályszegés jogkövetkezménye, illetve a Szabályzat 44. §-ában felsorolt egyéb jogkövetkezmények. Nem egyértelmű a Szabályzat alapján az sem, hogy a jogkövetkezmények miért kerültek két külön, egymástól független helyen és teljesen más alcím alatt szabályozásra. A szabályozásból nem derül ki az sem, hogy eredményezheti-e egy integritási szabályszegés miatt indított eljárás a bíróval szembeni fegyelmi eljárás lefolytatását és fegyelmi jogkövetkezmény alkalmazását.
- [129] Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapítja meg.
- [130] Egy közjogi szervezetszabályozó eszköz – mint jelen esetben a vizsgált Szabályzat – nem szabályozhat olyan tárgyköröket, melyek közvetlen kapcsolatban vannak valamely alapvető joggal [jelen esetben a jogorvoslathoz való joggal (mely törvényi szintű szabályozást igényelne)], valamint a bírói függetlenséggel. A vizsgált esetben azonban a Szabályzat 34. § (2) bekezdésének a)–b) és e) pontjai, és 44. § a) pontjának „és az esetleges jogkövetkezmények alkalmazásáról” szövegrésze, valamint a 44. § d) pontja éppen ezt teszik. Kilátásba helyezik az integritássértés megállapítását, a feltárt problémák okainak megszüntetését, a jogszerű állapot helyreállítását, az okozott sérelem orvoslását, végül a kötelezettségszegéssel érintett személy felelősségre vonásának kezdeményezését, illetve az esetleges jogkövetkezmények alkalmazását, az integritássértéssel kapcsolatos egyéb vizsgálatok lefolytatását és a szükséges intézkedések meghozatalát.
- [131] Olyan magatartási szabályokat tartalmaznak tehát a Szabályzat 34. § (2) bekezdésének a)–b) és e) pontjai, valamint a 44. § a) pontjának „és az esetleges jogkövetkezmények alkalmazásáról” szövegrésze, valamint a 44. § d) pontja, melyek megsértése esetén a jogorvoslathoz való jog biztosítása elengedhetetlen. Ilyen garanciális rendelkezéseket azonban a Szabályzat nem tartalmaz (és az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései alapján nem is tartalmazhat). Ugyanakkor egyfelől a Szabályzat által rendezett magatartási szabályok, másfelől azok megsértése, harmadrészt az alkalmazott jogkövetkezmény, negyedrészt pedig az ezzel kapcsolatos jogorvoslathoz való jog biztosítása nem választható külön, ezeket egy jogszabályban, méghozzá az Alaptörvény rendelkezéseit szem előtt tartva törvényben kell szabályozni. Mivel közjogi szervezetszabályozó eszközben – felhatalmazás hiányában – a jogorvoslathoz való joggal közvetlenül összefüggő kérdések nem szabályozhatóak és mivel

a magatartási szabály, a jogkövetkezmény és a jogorvoslat egységesen törvényi szintű szabályozást igényelnek, ezért a közjogi szervezetszabályozó eszköz ezek szabályozására nem alkalmas. Az Alkotmánybíróság emellett utal arra is, hogy a Szabályzat fejrészeiben található felhatalmazó rendelkezések közül egyetlen olyan felhívott jogszabályi rendelkezés sincs, mely felhatalmazást adna arra, hogy a bírói függetlenséget is érintő eljárások jogkövetkezményeit egy közjogi szervezetszabályozó eszköz szabályozhatja.

- [132] A fenti következtetések miatt a Szabályzat vizsgált rendelkezései az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés első fordulán keresztül sértik a jogorvoslathoz való jogot, másfelől a bírói függetlenséget is.
- [133] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Szabályzat – indítvánnyal támadott – 34. § (2) bekezdésének a)–b) és e) pontjai és a 44. § a) pontjának „és az esetleges jogkövetkezmények alkalmazásáról” szövegrésze, valamint a 44. § d) pontja alaptörvény-ellenesek ezért azokat megsemmisítette.
- [134] 1.4. Az indítványozó harmadik érdemi felvetése azt állította, hogy a Szabályzat 36. § (1) bekezdésében foglalt integritásfelelős akár egy jogi végzettséggel nem rendelkező, mindössze 3 éves BA képzést elvégzett személy is lehet, aki a köztársasági elnök által kinevezett és csak általa felmenthető, független, mentelmi joggal rendelkező bíró fegyelmi felelősségre vonása ügyében eljárhat, mely a tisztességes eljáráshoz való jogot és az ártatlanság vélelmének követelményét [XXVIII. cikk (1), (2) bekezdés] is sértheti. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság áttekintette az integritásfelelős jogi státusát.
- [135] A Szabályzat 36. § (1) bekezdése szerint az integritási és korrupciós kockázatok hatékony kezelése érdekében az OBH-ban, az ítéletábrán és a törvényszéken szolgálati jogviszonyban álló jogi egyetemi, vagy a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen szerzett integritás tanácsadói végzettséggel rendelkező integritásfelelőst kell kijelölni.
- [136] Az integritásfelelőst – hozzájárulásával – az OBH, az ítéletábrá és a törvényszék elnöke bízza meg. Az integritásfelelős a bíróság elnökének közvetlen irányítása, felügyelete és ellenőrzése alatt áll [Szabályzat 36. § (2) és (3) bekezdés].
- [137] Annak érdekében, hogy megállapítható legyen a szabályozás alaptörvény-konformitása vagy éppen alaptörvény-ellenessége, szükséges áttekinteni az integritásfelelős feladatait.
- [138] Az integritásfelelős feladatkörének pontos meghatározását a Szabályzat 37. §-a tartalmazza. Ennek értelmében az integritásfelelős közreműködik a bíróság működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatok felmérésében, az intézkedési terv, valamint annak végrehajtásáról szóló jelentés elkészítésében és az integritási kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával, kivizsgálásával kapcsolatos feladatokban.
- [139] Alaptevékenysége egyfelől tervezési és kockázatelemzési (tehát általános) jellegű (integritási munkaterv, korrupció-megelőzési intézkedési terv, integritási kockázatok rendszeres felmérése, a végrehajtásról szóló integritásjelentés készítése, előzetes véleményezés).
- [140] Másfelől egyedi ügyekben is közreműködik, ugyanis fogadja és a bíróság elnökének továbbítja az integritást érintő bejelentéseket, az alkalmazottakat ért támadásokkal kapcsolatos bejelentéseket fogadja és a bíróság elnökének továbbítja, ezzel egyidejűleg javaslatot tesz a szükséges és megfelelő intézkedésre. Ezen túlmenően ellátja mindazokat a feladatokat is, amelyekkel a bíróság elnöke megbízza.
- [141] Ezen egyedi, bírókat és igazságügyi alkalmazottakat érintő eljárásokban az alábbiak szerint aktívan közreműködik.
- [142] Amennyiben az integritást érintő bejelentést szóban terjesztették elő, akkor kérheti annak írásba foglalását, ennek hiányában a bejelentés írásba foglalásáról maga gondoskodik. Az integritásfelelős a bejelentésről haldéktalanul tájékoztatja a bíróság elnökét és egyidejűleg javaslatot tesz a szükséges intézkedések megtételére. Az integritásfelelős felelősséggel tartozik a bejelentő és a bejelentéssel érintett személy személyes adatainak az adatvédelmi szabályoknak megfelelő kezeléséért. Az integritásfelelős a bejelentéssel összefüggésben keletkezett iratokba betekinhet.
- [143] Az integritásfelelős az integritássértéssel kapcsolatos bejelentések intézésével összefüggő feladatokat is ellát, azzal, hogy annak során a bejelentéssel érintett bíró vagy igazságügyi alkalmazott szolgálati helye szerinti bíróság elnökének munkáját segíti, a vizsgálatban ugyanis közreműködhet.
- [144] A Szabályzat 42. § (2) bekezdése értelmében amennyiben a bejelentés bíróval szemben érkezik, a meghallgatást a bíróság elnöke foganatosítja. A fent kifejtettek alapján megállapítható, hogy az integritásfelelős az adott bíróság elnökének közvetlen irányítása, felügyelete és ellenőrzése alatt áll. Önálló tevékenysége lényegében adminisztratív jellegű, illetve magának az integritássértés megállapítására irányuló eljárás lefolytatásában segít. Önálló döntési jogosultsággal a Szabályzat vizsgált szabályai alapján nem rendelkezik. Tevékenysége előkészítő, javaslattevő, közreműködő, adminisztratív jellegű. Az integritást érintő bejelentést akár

bíróval, akár igazságügyi alkalmazottal szemben érkezik, az adott bíróság elnöke vizsgálja meg. Ugyanígy a meghallgatást – amennyiben bíróval szemben érkezik – a bíróság elnöke folytatja le. Javaslattételi jogosultsága egyedül az igazságügyi alkalmazottakkal kapcsolatos bejelentésekkel összefüggésben van, döntési jogkörrel azonban ezen alkalmazottakkal kapcsolatban sem illeti meg az integritásfelelőst.

- [145] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy önmagában az a tény, hogy a Szabályzat az integritássértés megállapítására irányuló eljárás lefolytatásában egy bírói kinevezéssel nem feltétlenül rendelkező, azonban az adott bírósággal szolgálati jogviszonyban álló személy is közreműködik, nem sérti a bírói függetlenség alaptörvényi garanciális rendelkezését. Az Alkotmánybíróság utal arra is, hogy a jogszabály a jogosultsági képesítési előírásoknál vagylagos feltételt ír elő: az integritásfelelősnek ugyanis vagy jogi egyetemi végzettséggel vagy az Nemzeti Közszerződési Egyetemen szerzett integritási tanácsadói végzettséggel kell rendelkeznie. Azaz nem kizárólag az Nemzeti Közszerződési Egyetemen szerzett integritási tanácsadói végzettség, hanem a jogi egyetemi végzettség is feljogosítja a bírósággal egyébként szolgálati jogviszonyban álló személyt a bíróság elnökét segítő tevékenység elvégzésére.
- [146] 2. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás és az ártatlanság védelmének követelménye sérelmével [XXVIII. cikk (1), (2) bekezdés], valamint a tudományos kutatás szabadságával (X. cikk) összefüggésben megállapította, hogy a Szabályzat támadott rendelkezése [Szabályzat 36. § (1) bekezdés az integritásfelelős feladatai] és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezései között érdemi összefüggés nem állapítható meg. A tisztességes eljáráshoz való jog és az ártatlanság védelme, valamint a tudományos kutatás szabadsága még közvetve sem hozható kapcsolatba az integritásfelelős kijelölésével. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az érdemi összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [legutóbb lásd a 3016/2016. (II. 2.) AB határozatot]. Emiatt az Alkotmánybíróság a Szabályzat 36. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt is elutasította.

V.

- [147] Az Alkotmánybíróság e határozatát a Szabályzat 5. § e) pontjának, 34. § (2) bekezdésének és 44. §-ának részleges megsemmisítésére tekintettel – az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján – a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Budapest, 2017. november 28.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [148] Egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel és annak indokolásával is, ugyanakkor szükségesnek tartom az indokolás kiegészítését az alábbiakkal.
- [149] 1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a bírói függetlenség elvével összefüggésben jellemzően azt hangsúlyozta, hogy „a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik, döntően az ítélezésben ölt testet”. A státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítélezéshez szükségesek. Ebből következően „[a] bírói függetlenség egyedi aspektusában [...] a bíró szervezeti és státusbeli szabadságának garanciáját jelenti, annak érdekében, hogy az egyedi ügyekben a jogviták eldöntése és a jogsérelmek orvoslása tárgyában hozott kötelező erejű és végrehajtható döntését mindenféle befolyástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, belső meggyőződése szerint hozza meg.” [19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150.] A bírói függetlenség lényege ezért abban rejlik, hogy az ítélezés befolyásmentességét garantálja, és egyúttal garanciája annak, hogy a bíró csak a törvénynek alárendelve, a belső meggyőződése alapján tudja meghozni döntését.
- [150] Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése a fenti tartalommal védi a bírói függetlenséget. Az Alkotmánybíróság ezért az Alaptörvény hatálybalépését követően – megerősítve korábbi gyakorlatát – kiemelte, hogy a minden befolyástól mentes ítélezésben testet öltő bírói függetlenség feltétel nélküli követelmény, amely „abszolút alkotmányos védelem alatt áll” [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [117]].
- [151] A bírói függetlenséget érintő részletszabályokban a fenti szempontoknak megszorítás nélkül érvényre kell jutniuk. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) 3. §-a és a Bjt. 1. §-a ennek megfelelően alapelvei szinten rögzíti a bírói függetlenséget.
- [152] A Bjt. 1. §-a ugyanakkor azt is kifejezésre juttatja, hogy a bíró a bírósági szervezet tagja. Ebből következően a „bíró függetlenségét kiegyensúlyozó elv, hogy a bíró ítélező tevékenységét egy szervezet tagjaként folytatja” [a Bjt. 1. § (2) bekezdésének indokolása].
- [153] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában már foglalkozott a bírósági szervezetrendszeren belüli függetlenség kérdésével is, és rámutatott, hogy ennek keretében alkotmányos követelmény: 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 [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261–262.].
- [154] 2. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a bírói függetlenség elvének a fentiekben kiemelt – a határozat indokolásában is megerősített – alkotmányos tartalmát a nemzetközi jogi dokumentumok is tartalmazzák, védik. Az Alkotmánybíróság által hangsúlyozott szempontok jelennek meg az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (94) 12. számú ajánlásában. Az ajánlás I/2. d) pontja kiemeli, hogy „[a]z ítélezés során a bírák függetlenek és biztosítani kell, hogy tevékenységüket akadályoztatástól mentesen és anélkül, hogy bárhonnán érkező, bármely indokból, közvetlen vagy közvetett indítástól, illetéktelen befolyásolástól, nyomásgyakorlástól, fenyegetéstől vagy beavatkozástól mentesen végezhesék. Törvényben kell előírni a bírakat bármely módon befolyásolni törekvő személyekkel szembeni szankciókat. A bírának az eléjük terjesztett ügyekben teljesen szabadon, belső meggyőződésük és a tényállás saját maguk által történő értékelése szerint részrehajlásmentesen, valamint a hatályos törvényi rendelkezéseknek megfelelően kell döntenüik. A bírák nem kötelezhetők a bírói hatalmon kívülálló személyeknek az eléjük terjesztett ügyek érdemi részéről számot adni.”
- [155] Ezeket az elveket érvényesíti az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) is. Az EJEB ítélezési gyakorlatában a független bírósághoz való jog érvényesülése körében megköveteli, hogy a bírák mentesek legyenek mind a külső, mind a szervezeten belüli befolyásolástól. A szervezeten belüli függetlenség feltétele, hogy a bíróra ne nehezedjenek elvárások, amely magában foglalja azt is, hogy semmilyen nyomás nem merülhet fel azok részéről, akiknek a bíróságon igazgatási feladatuk van. A bírák függetlenségét szolgáló biztosítékok hiánya a bírósági rendszeren belül, és különösen a bírói eljárással szemben arra vezethet, hogy az EJEB a független bírósághoz való jog sérelmét megállapítja [*Agrokompleks kontra Ukrajna* (23465/03), 2011. október 6.]. E szempontokhoz mérten az EJEB egy másik ügyben megállapította, hogy nem merül fel a bírói függetlenség sérelme egy megyei bíróságra beosztott bíró vonatkozásában, mert elégségesen független volt a bíróság elnökétől. A bíróság elnöke ugyanis kizárólag adminisztratív (igazgatási és szervezeti) funkciókat látott el, amelyek szigorúan el voltak választva az ítélező funkciótól. A jogrendszer megfelelő biztosítékokat tartalmazott arra nézve, hogy a bíróság

elnöke az ügyek kiosztásával kapcsolatos jogkörét önkényesen ne gyakorolhassa [*Parlov-Tkalčić kontra Horvátország* (24810/06), 2009. december 22.].

- [156] 3. Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak a fentiekben kifejtett szempontok alapján kellett vizsgálnia a Szabályzat 5. § e) pontját. Ezzel összefüggésben az indítványozó érvelésének lényege, hogy a Szabályzat hivatkozott pontjában megjelenő célkitűzések, elvek és értékek meghatározása olyan széles mozgásteret enged az OBH elnökének, amely „visszaélésre adhat okot”, és az eljáró bírót a konkrét ügyekben az ítélkezési tevékenységében is befolyásolhatja.
- [157] Ezzel összefüggésben lényegesnek tartom kiemelni, hogy egyetértek a határozat azon megállapításával: a Szabályzatban meghatározott értékek és elvek egy zárt rendszert képeznek. Az értékeknek és elveknek ez a zárt rendszere pedig kizárólag az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése alapján megalkotott sarkalatos törvényen alapulhat (Bszi., Bjt.). Az OBH elnöke ezért új értékeket és elveket nem alkothat, kizárólag a meglévő törvényi rendelkezések részletszabályait határozhatja meg.
- [158] Fontosnak tartom kiemelni, az Alkotmánybíróság jelen határozatában maga hívta fel a figyelmet arra, hogy a Szabályzatban absztrakt formában megfogalmazott szabályok alaptörvény-konformitásának megállapításából nem következik, hogy az OBH elnökének valamennyi szabályzata vagy utasítása e követelményeknek megfelel vagy megfelelne. Ezt az Alkotmánybíróság a jövőben – erre irányuló indítvány alapján – kizárólag esetről esetre vizsgálhatja.
- [159] Emellett, szükségesnek tartom kiemelni azt is, hogy az Alkotmánybíróság a 4/2014. (I. 30.) AB határozatban rámutatott: a „bírói függetlenség nem alapjog, nem is a bíró kiváltsága, hanem a jogkeresők érdekét szolgálja” (Indokolás [83]). A bírói függetlenség valóban nem alapjog, ugyanakkor van alapjogi vetülete [3154/2017. (VI. 21.) AB határozat]. A bírói függetlenség minden elemében annak biztosítéka, hogy a konkrét ügyben eljáró bíró befolyásmentesen tudjon ítélkezni. A befolyásmentes („független és pártatlan”) ítélkezés pedig a konkrét ügyekben érintett személyek vonatkozásában alapjogi védelmet nyer a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog alkotmányos tartalmán keresztül. Erre mutatott rá az EJEB a fentiekben hivatkozott esetjogában is. Abban az esetben ezért, ha az indítványban hivatkozottak szerint felmerül a Szabályzat személyi hatálya alá tartozók vonatkozásában az ítélkezési tevékenységük befolyásolásának tényleges lehetősége, a konkrét ügyekben érintett személyek is kérhetik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére alapítottan alapjoguk esetleges sérelmének orvoslását.

Budapest, 2017. november 28.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [160] Egyetértek a rendelkező részbe foglalt megsemmisítéssel, ugyanakkor annak indokolásához az alábbi megjegyzéseket fűzöm.
- [161] Az alaptörvény-ellenesség megállapítása elsősorban a 3154/2017. (VI. 21.) AB határozatnak a bírói függetlenséggel kapcsolatos azon tételére vezethető vissza, amelyet többségi indokolás is idéz, s amely szerint „[a] bírónak 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 ítélkezési tevékenység függetlenségét egyrészt biztosítani kell a többi bíróval szemben, azaz garantálni kell, hogy a bírók saját szakmai meggyőződésük alapján ítélkezhessenek, másrészt ki kell zárni az igazgatási befolyásolás lehetőségét is [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261–262.]” (Indokolás [19]). A jelen ügyben álláspontom szerint a fő alkotmányossági problémát az okozta, hogy a Szabályzat rendelkezéseinek nem egyértelmű a tartalma, valamint bizonytalan a bírói jogállást és a bírósági szervezetet szabályozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel való viszonya. A bírói jogállást érintő szabályozás világosságának, egyértelműségének hiánya teret ad az igazgatási befolyásolás lehetőségének, de mindenesetre tartósan bizonytalan helyzetet teremt a bírók számára.
- [162] A többségi indokolás mindemellett a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben is érdemi vizsgálatot folytatott, amely során megállapította, hogy „mivel a magatartási szabály, a jogkövetkezmény és a jogorvoslat egységesen törvényi szintű szabályozást igényelnek, ezért a közjogi szervezetszabályozó eszköz ezek szabályozására nem

alkalmas”. Ezzel kapcsolatban hiányosságnak érzem, hogy a többségi indokolás nem adott részletesebb támpontokat az OBH elnökének, illetve másodlagosan a törvényhozónak. Elmaradt annak kifejtése, hogy amennyiben kellőképpen világos lenne a szabályozás tartalma, akkor az integritással kapcsolatos előírásokból, eljárásból mi lenne meghagyható a Szabályzat (tehát normatív utasítás) szintjén, és minek kellene (sarkalatos) törvénybe kerülnie. Ezt az áttekintést párhuzamos indokolásomban nem kísérelem meg pótolni, mert ebben a kérdésben véleményem szerint csak a többség által támogatott indokolás (lett volna) alkalmas arra, hogy biztonsággal orientálja a szabályozásra jogosultakat.

- [163] A Szabályzat 5. § e) pontjának „és ajánlásában” szövegrésze megsemmisítését támogattam. Az ehhez kapcsolódó indokolásban ugyanakkor ellentmondásosnak tartom azt az állítást, hogy a bírói függetlenséget esetlegesen sértő, normatív tartalmú „ajánlást” az Alkotmánybíróság szükség esetén felülvizsgálná, bár arra formálisan nincs hatásköre. A bírói függetlenségre potenciálisan hatást gyakorló szabályok ajánlásban történő meghatározásával a lényegi probléma – ahogy arra az indokolás egyébként utal is – az, hogy az Alaptörvény szerint a bírói jogállást és a bírósági szervezetet sarkalatos törvényben kell szabályozni, a Bszi. 76. § (1) bekezdés b) pontja pedig igazgatási részletkérdésekben normatív utasításban történő szabályalkotásra ad jogot az OBH elnökének.

Budapest, 2017. november 28.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

- [164] A határozat rendelkező részének 1. és 2. pontját, illetve az indokolás vonatkozó részét az alábbiak miatt nem tudtam támogatni:
- [165] 1. A többségi határozat szerint az OBH elnöke – általános igazgatási feladatainak ellátása érdekében – normatív kötéssel bírói utasításban szabályozhatja a bírósági, bírói integritás egyes kérdéseit, abban meghatározhat olyan célokat, értékeket, elveket, amelyek megsértése egyben integritássértés is. A határozat indokolása ugyan utal arra, hogy az OBH elnöke által kibocsátott utasítás nem lehet az Alaptörvénnyel ellentétes, de véleményem szerint ennek határait az Alkotmánybíróságnak pontosan ki kellett volna jelölnie egy alkotmányos követelmény keretei között, kimondva, hogy az érintett elvek, értékek nem állhatnak szemben az Alaptörvénnyel.
- [166] 2. A fentieken túlmenően úgy vélem, a normaként viselkedő (jellegét tekintve közjogi szervezetszabályozó eszköz) utasítás (Szabályzat) nem tartalmazhat szubjektív elemet, annak függetlennek kell lennie az OBH elnöke által vallott értékektől és elvektől, ugyanis a jogi normák sajátja az értéksemlegesség. Álláspontom szerint ezzel szemben az ajánlások lehetnek szubjektívek is, mivel kötelező erővel nem bírnak, így az OBH elnöke által vallott értékek, elvek itt jelenhetnének meg hangsúlyozottan. A többségi határozat azonban megkérdőjelezi (*nota bene* elvonja) az OBH elnökének a Bszi. 76. § (1) bekezdés b) pontjában biztosított azon jogkörét, amely szerint a központi igazgatási feladatai körében ajánlásokat bocsáthat ki. A többségi határozatot ezért sem tudtam támogatni.
- [167] 3. Végezetül szeretnék rámutatni arra, hogy a Szabályzat 34. § (2) bekezdésének mozaikos megsemmisítése életszerűtlen helyzetet hoz létre, hiszen ennek eredményeképp a bíróság elnöke úgy tehet intézkedéseket a feltárt problémák és azok okainak megszüntetése érdekében – a jogszerű állapot helyreállításával, az okozott sérelmek orvoslásával –, hogy eközben nincs lehetősége az integritássértés megállapítására, illetve annak közlésére az integritást sértő felé. A mozaikos megsemmisítés eredményeképp tehát inkoherens szabályozás marad hatályban, ezért a többségi határozatot e tekintetben sem tudtam támogatni.

Budapest, 2017. november 28.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

[168] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2017. november 28.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [169] Nem támogatom a többségi határozatot, mert az indítvánnyal támadott OBH utasítás egy része a bírói jogállást közvetlenül érinti, így az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése értelmében csak sarkalatos törvényben jelenhetett volna meg. Mivel pedig ezek a szabályok az egész szabályozást átszövik, így a közjogi érvénytelenségnek az egész szabályozásra kimondását tudnám csak elfogadni. Az indítvány 6. oldalán az 5. pontban ezt kéri is az indítványozó, ám a határozat ezt félretelva csak a bírói függetlenséget néhány közvetlenül érintő szabályozás esetében állapítja meg az alaptörvényt sértést.
- [170] A korábbi Alkotmány alapján kétharmados törvénynek nevezett, kiemelt támogatottsághoz kötött törvények a mai alaptörvényi elnevezésben sarkalatos törvényként szerepelnek. Ezek megfogalmazása azonban az Alkotmánybíróság értelmezési szabadsága tekintetében alapvetően eltérő. Míg a régi alkotmányi szabályok mindenhol csak deklarálták egy-egy tárgykörnél, hogy azok elfogadása a jelenlévő képviselők kétharmados szavazatához kötött, addig az új alaptörvényi szabályok differenciáltan teszik ezt. Van, ahol kifejezetten kiemelik, hogy csak az adott tárgykör alapvető szabályaira vonatkozik a sarkalatosság követelménye (mint a 40. cikkben a nyugdíjrendszer esetében), van, ahol csak jelzik a tárgykört, de nyitva hagyják, hogy milyen mélységben kötik sarkalatossághoz ennek elfogadását, – így a 31. cikk (3) bekezdés esetében, vagy például az adatvédelmi hatóság esetében [VI. cikk (3) bekezdés], de ugyanígy az országgyűlési vizsgálóbizottságok működése esetében [7. cikk (3) bekezdés], és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásra vonatkozó törvény esetében [38. cikk (1) bekezdés] is. Végül a sarkalatossági követelmény alá vont tárgykörök harmadik csoportja az, ahol kifejezetten kiemelik, hogy e tárgykör részletes szabályai is ide tartoznak. Ez a legnépesebb csoport, majd húsz tárgykör tartozik ide, és ide tartozik a jelen esetben releváns 25. cikk (8) bekezdése is, mely a bírók jogállásának szabályozására a részletes szabályok vonatkozásában is sarkalatos törvényt ír elő. Így megítélésem szerint a vizsgált OBH utasítás bírák jogállását érintő összes pontja csak sarkalatos törvényben lett volna szabályozható.
- [171] A közjogi érvénytelenség egész szabályozásra kimondása mellett én fontosnak tartottam volna, hogy tartalmilag is válaszoljunk a bírói jogállást és ítélezési függetlenséget alapjaiban érintő integritási szabályzás lehetőségeire és ennek korlátaira. Ugyanis ha a közjogi érvénytelenség kimondása mellett jelezzük, hogy ez a szabályzat megfelelő kihúzásokkal újra kiadható a bírókon kívüli igazságügyi alkalmazottak vonatkozásában, még felvethető, hogy ha a bírókra vonatkozó szabályozási részt belefoglalnák a bírói jogállásra vonatkozó sarkalatos törvénybe, akkor az nem sértené-e a bírói függetlenséget? Megítélésem szerint igen, és én úgy látom, hogy a mostani koncepció a közigazgatásban dolgozók tipikusan alárendeltségi viszonyú jogállására szabott megoldást vitte át a bírókra is, ami elfogadhatatlan. Ez a folyamatos belső figyelés és integritásfelelősnek való feljelentési és bejelentési kötelezettség, majd szankcionálás a bírák felé nem fér össze megítélésem szerint a bírói függetlenséggel. Mint egy alternatív koncepció talán az lehetne ezzel összeegyeztethető, ha a bírói jogállási törvénybe átkerülő tilalmak betartását inkább egy külső folyamatos ellenőrzés biztosítaná, pl. ahogy az Egyesült Államokban a *Federal Bureau of Investigation* fedett nyomozóinak állandó kísértései a képviselők és bírák korrupciót illető ellenálló-képességének ellenőrzésére. Ez lehetne minden belső megkeresés nélkül is, de a bírósági vezetőknél törvényi előírással a gyanú felmerülésekor ennek kötelező kérésével is.
- [172] Még érdemes kitérni arra, hogy kialakult egy olyan alkotmánybírói gyakorlatunk, mely szerint, ha egy indok alapján már eleget teszünk az indítványnak, akkor a többivel már nem foglalkozunk, és különösen így van ez a közjogi érvénytelenség formái okának megállapítása esetén. Ez sokszor helyes, pl. a rövid határidővel rendelkező 30 napos döntési kötelezettségünk esetén, és akár a 90 napos bírói megkeresés esetén is, de a többi esetben nincs indok ragaszkodni ehhez a gyakorlatunkhoz. Másik oldalról úgy is meg lehet ezt fogalmazni, hogy ezzel a gyakorlatunkkal nem merítjük ki sokszor az indítványi kérelmet. A jelen esetben megítélésem szerint a közjogi érvénytelenség kimondása után el kellett volna igazítani a törvényhozót, hogy a most vizsgált integritás-szabályzat kapcsán nemcsak a formával volt gondunk, hanem a tartalommal is. A bírói függetlenség megóvása érdekében nemcsak hogy sarkalatos törvényben kellett volna ezt a kérdéskört szabályozni, hanem maga

a koncepció, mely a bírák szervezeten belüli, belső feljelentési és felelősségre vonási mechanizmusán nyugszik, nem fér össze az egyéni bíró független jogállásával, és végső soron az ítélkezési függetlenségét is befolyásolja.

Budapest, 2017. november 28.

*Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [173] 1. A határozat rendelkező részének 1. és 3. pontjával egyetértek. Az 1. ponttal összefüggésben azonban szükségesnek tartottam volna a határozat indokolásának azon megállapítását, miszerint „az OBH elnökének szabályzatában kizárólag olyan elvek és értékek vehetők alapul, amelyek az Alaptörvényből, a Bszi.-ből és a Bjt.-ből következnek, vagy azokból közvetlenül levezethetők” (Indokolás [81]) alkotmányos követelményként a rendelkező részbe emelni.
- [174] Ez a megállapítás egyébként evidencia, az Alaptörvény 28. cikkének általános jogértelmezési szabályából önmagában is következik, amit az OBH elnöke az ügygel kapcsolatos észrevételeiben maga is természetes tételként kezel. Az indítványozónak a Szabályzat 5. § e) pontja kapcsán felvetett kételye ugyanakkor nyilvánvalóan azon alapul, hogy az érintett normaszöveg ezt kifejezetten nem tartalmazza, és ezért olyan értelmezést sem tart kizártnak, miszerint ezeken az értékeken és elveken az OBH elnökének mindenkor (azaz személyes) értékrendjét és elveit kell érteni, amely „visszaélésre adhat okot”, sértve ezáltal a bírói függetlenséget.
- [175] Jóllehet ezt az aggályt a határozat indokolásának fent idézett része eloszlatja, de nagyobb nyomatékot adott volna az Alkotmánybíróság említett megállapításának, ha az indokolásában foglalt értelmezés alkotmányos követelményként a rendelkező részben került volna megfogalmazásra. Az alkotmányos követelménynek az Abtv. 46. § (3) bekezdéséből következő funkciója – a versengő értelmezések közül az alkotmányos értelmezés követelményként történő megállapítása – lehetővé teszi az értelmezés alkotmányos kereteinek meghatározását, és a jelen esetben a bírói függetlenség feltétlen védelmének különös fontossága okán indokolt is lett volna alkotmányos követelmény formájában minden más értelmezés lehetőségének egyértelmű kizárása, még akkor is, ha ez fölös óvatosságnak tűnt.
- [176] 2. A határozat rendelkező részének 2. pontjával, a Szabályzat 34. § (2) bekezdésének a)–b) és e) pontjai, továbbá a 44. § a) pontja érintett része, valamint a 44. § d) pontja alaptörvény-ellenesnek minősítésével és megsemmisítésével nem értek egyet.
- [177] Az indítványozó a Szabályzat 34. § (1) bekezdését – a határozat ezzel összefüggésben vizsgálta a (2) bekezdést – alaptörvényi hivatkozással (a vélt alapjog sérelmet tételesen megjelölve) a jogorvoslathoz való jog sérelme okán támadta, és részben ugyancsak a jogorvoslati jog sérelmére hivatkozva jutott el a norma (normarész) megsemmisítéséhez a határozat a Szabályzat 44. § a) pontja érintett szövegrésze, illetve a 44. § d) pontja tekintetében is.
- [178] Álláspontom szerint a jogorvoslathoz való jog sérelme nem merülhet fel. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdése a jogorvoslathoz való alapjogot bírósági, hatósági és más közigazgatási döntések ellen biztosítja. A szabályzatban szereplő, az integritást szolgáló vezetői intézkedések nem tartoznak az említett kategóriák körébe, jellegüket tekintve „munkáltatói” természetűek. Ezekkel az intézkedésekkel szemben a jogállami követelményt a bírósághoz fordulás jogának biztosítása képezi [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés]. A bírósághoz fordulás lehetősége pedig két formában is adott, mint azt a határozat indokolása is tartalmazza: „a Bszi 77/A. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy az OBH elnökének személyzeti kérdésekkel kapcsolatos feladatkörében hozott, a bíró szolgálati viszonyát érintő határozatai ellen a bíró a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulhat, kivéve, ha törvény alapján a szolgálati jogvita elbírálása a szolgálati bíróság hatáskörébe tartozik. Emellett a Bjt. 145. § (1) bekezdés úgy szól, hogy a bíró a szolgálati viszonyából eredő igénye érvényesítése érdekében szolgálati jogvitát kezdeményezhet” (Indokolás [123]).
- [179] A határozat indokolásának érvelése arra a gondolatmenetre épül, hogy ahol az intézkedések közvetlenül érintik a bírói szolgálati viszonyt, és közvetlen kapcsolatban vannak „valamely alapvető joggal [jelen esetben a jogorvoslathoz való joggal (mely törvényi szintű szabályozást igényelne)], valamint a bírói függetlenséggel” (Indokolás [130]), az ilyen intézkedések szabályozása szükségképpen törvényben történő szabályozást igényelne. Ezzel

az érveléssel önmagában sem értek egyet, mert nézetem szerint nem a jogorvoslati joggal való kapcsolat határozza meg a szabályozás szintjét, hanem a szabályozás tárgyköre, amely tekintetében az Alaptörvény tartalmazza az irányadó rendelkezéseket. Jogorvoslati joggal való kapcsolat ebben az összefüggésben azért sem áll meg, mert ezen vezetői intézkedések, mint fentebb említettem, jellegüknél fogva nem jogorvoslati, hanem adott esetben bírói kontrollt igényelhetnek. A határozat 2. pontjában megsemmisített rendelkezések közül az indítványnak alkotmányjogilag értékelhető (a megsértettnek vélt alaptörvényi helyet is megjelölő) indoklást tartalmazó eleme nem a határozatban hangsúlyozott törvényi szintű szabályozás elmaradását, hanem a jogorvoslat-hoz való jog sérelmét kifogásolja (ami a fentiek szerint viszont nem állapítható meg).

- [180] A Szabályzat megsemmisített rendelkezéseit illetően azok általános jellegű megfogalmazása következtében nézetem szerint bizonytalan és kétséges annak előzetes megítélése, hogy az azok alapján hozandó konkrét vezetői intézkedések érintik-e majd valójában (és ha igen, mennyiben) a bíró szolgálati viszonyát, és ezen keresztül függetlenségét. Mint ahogy az sem bizonyos, hogy a határozat által nem érintett rendelkezésekre alapított ilyen intézkedés előfordulása eleve kizárt lenne.
- [181] A Szabályzat rendelkezései jellemzően olyan általános szintű vezetői feladatokat és intézkedési célokat határoznak meg, melyek nézetem szerint önmagukban nem érintik az egyes bírák szolgálati viszonyát, és ezzel összefüggésben a bírói függetlenséget. Ezekről az általánosság szintjén megfogalmazott absztrakt szabályoktól elkülönülnek az ezek alapján hozandó konkrét vezetői intézkedések, melyek tartalma, és a bírói szolgálati viszonyhoz, továbbá a bíró függetlenségéhez való viszonya a Szabályzat absztrakt rendelkezéseinek tükrében nem előlegezhető meg. Az, hogy a Bszi. 76. § (1) bekezdésének *b*) pontja az OBH elnökét felhatalmazza általános központi igazgatási feladatok érdekében jogszabályi keretek között normatív utasításként a bíróságokra kötelező szabályzatok alkotására, visszaigazolja a Szabályzat céljait szolgáló normatív utasítás legitim jellegét, és a felhatalmazással ezáltal sarkalatos törvényben implicite az a jogalkotói meggyőződés is kifejezésre került, hogy az ilyen természetű szabályozás és a bírói jogállásról szóló szabályozás tárgyi értelemben is elkülönülhet egymástól.
- [182] Mindezek alapján nem látom megalapozottnak a rendelkező rész 2. pontjában érintett jogi normák (normaelemek) megsemmisítését.
- [183] 3. Kétségtelen ugyanakkor, hogy miközben a Szabályzat elvont, absztrakt rendelkezései a bírói szolgálati viszonyra jellemzően nem terjednek ki, nem zárható ki, hogy az azokra alapított konkrét intézkedések adott esetben érinthetik oly módon a bírót, hogy azok a bírói függetlenség sérelmével járnak. Ezért különösen jelentős ezekkel az intézkedésekkel szemben a bírói jogvédelem igénybevételének lehetősége, melyet a Bszi. 77/A. § (2) bekezdésének, illetve a Bjt. 145. § (1) bekezdésének már idézett rendelkezései biztosítanak a bírák számára.
- [184] Az indítványozó bíró a Szabályzat 34. § (1) bekezdése tekintetében a jogorvoslati jog lehetőségének hiányát sérelmezi, valójában azonban – mint arra utaltam – a bírósághoz fordulás lehetősége tekintetében indokolt a garanciák biztosítása. Erre irányuló gyakorlat hiányában ugyanakkor kétséges lehet a Szabályzat alapján hozott intézkedésekkel szemben a Bszi. 77/A. § (2) bekezdése, illetve a Bjt. 145. § (1) bekezdése rendelkezései alkalmazásának érvényesülése. Ezért álláspontom szerint indokolt lett volna az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből és a 26. cikk (1) bekezdéséből következő alkotmányos követelményként megállapítani, hogy – azokban az esetekben is, amikor külön szabály nem biztosítja a bírói eljárást – a Bszi. és a Bjt. által intézményesített bírói jogvédelem a Szabályzat alapján meghozott vezetői intézkedésekkel szemben rendelkezésre álló és igénybe vehető jogvédelmi eszköz.

Budapest, 2017. november 28.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1259/2016.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 204. számában.

