



ORSZÁGOS BÍRÓSÁGI HIVATAL

ELNÖKE

1055 Budapest, Szalay utca 16.
t. 06 1 354 4108 f. 06 1 332 6312
e. obh@obh.birosag.hu
www.birosag.hu

2016.OBH.XX.J.10.18/7.

Melléklet: 1 db

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

Hivatkozási szám: IV/1259/2016.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/1259-8/2016
Érkezett:	2017. MÁJ 09. Személy
Példány:	1
Melléklet:	1 db
Kezelőiroda:	1

Tárgy: Az Országos Bírósági Hivatal elnökének integritási szabályzatáról szóló 6/2016. (V.31.) OBH utasítás alkotmányossági vizsgálata

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Országos Bírósági Hivatal elnökének integritási szabályzatáról szóló 6/2016. (V.31.) OBH utasítás alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz alapján a IV/1259-6/2016. szám alatt folyamatban lévő ügyben T. Alkotmánybíróság eljáró tanácsa az indítványt 2017. február 21-én befogadta és végzésben felkért, hogy az indítványra vonatkozó álláspontomat fejtssem ki.

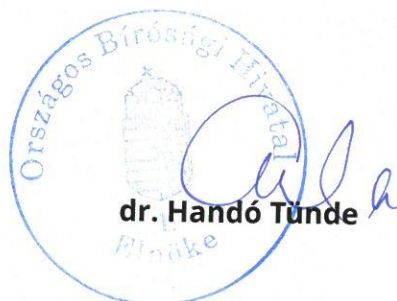
A 2017. március 1-jén kelt végzésében történt felkérésére, melyet köszönettel vettem

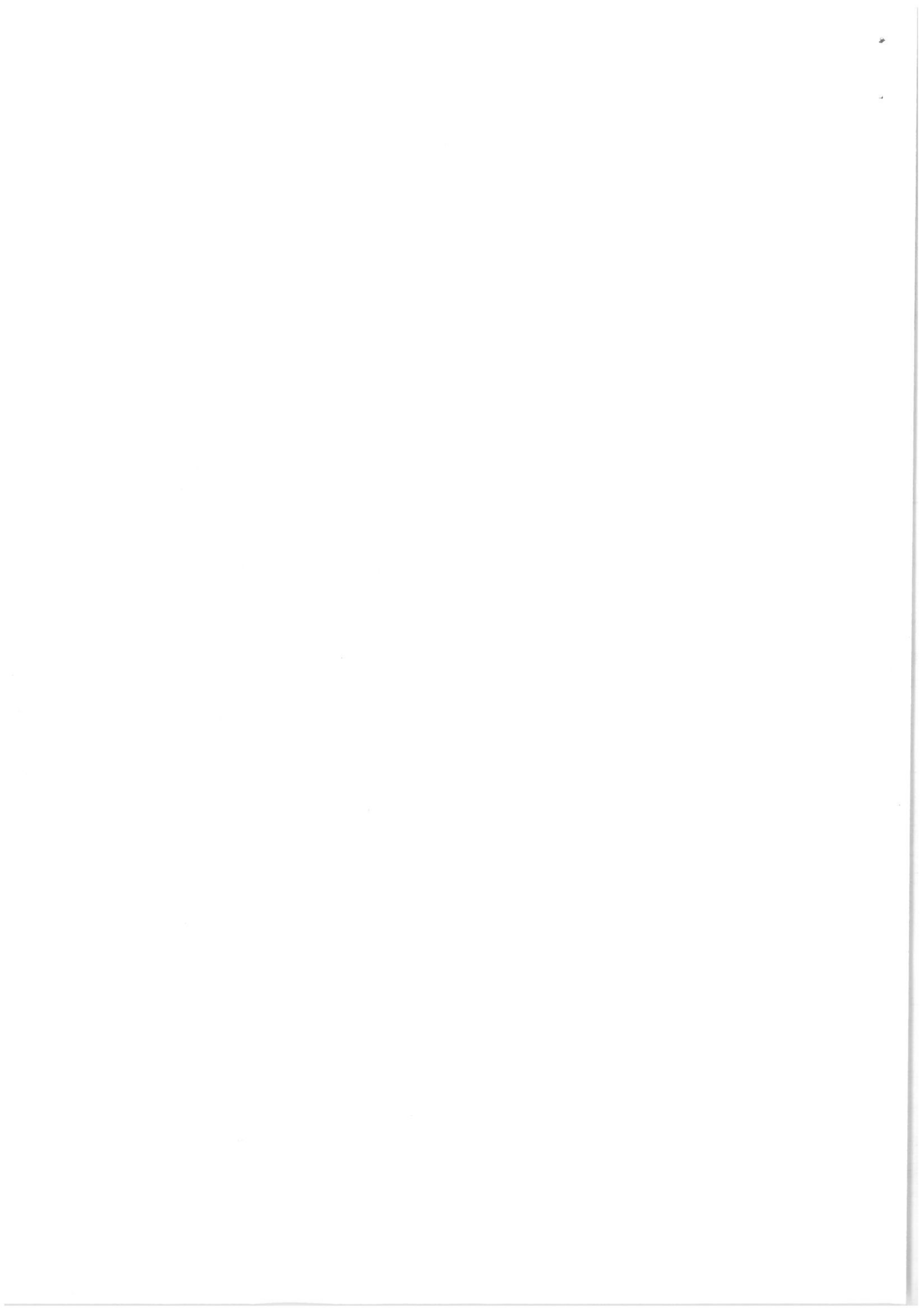
előterjesztem az álláspontomat

az Abtv. 57. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II.27.) Tü határozat 36.§ (3) bekezdésének megfelelően.

Budapest, 2017. május 9.

Tisztelettel:





ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV 1259-8/2016
Érkezett:	2017 MÁJ 09.
Az integritás alapú szervezeti működés szabályozási rendszere	
Melléklet:	db

Melléklet

Az integritás alapú szervezeti működés szabályozási rendszere

1.) Nemzetközi korrupcióellenes fellépés

Az értékelvű integráns szervezeti működés a nemzetközi szervezetek korrupcióellenes fellépéséből fejlődött ki. A korrupció visszaszorítása és megelőzése érdekében létrehozott nemzetközi szervezetek céljában és a nemzetközi egyezményekben kinyilvánított elvek és értékek részévé váltak az integritás alapú szervezeti működés szabályrendszerének. Az integritás alapú szervezeti működés és az annak megfelelő dolgozói magatartás a korrupció megelőzésének leghatékonyabb eszköze. Magyarország több korrupciós szervezethez csatlakozott, vagy azokban megfigyelőként vesz részt.

Magyarország a 49/1999. (V.3.) OGY határozat nyomán csatlakozott a Korrupcióellenes Államok Csoportjához (GRECO). Ez által Magyarország számára is irányadóvá vált az Európai Tanács Miniszterek Bizottságának 3. számú irányelve, mely szerint: „A Miniszterek Bizottsága biztosítja, hogy a korrupciós bűncselekmények megelőzésében, az ítélezésben felelős személyek a feladataik teljesítésében megfelelő függetlenséget és önállóságot élvezzenek, legyenek mentesek a jogellenes befolyásolástól...”

Magyarország vonatkozásában a 2005. évi CXXXIV. törvény kihirdetésével lépett hatályba az Egyesült Nemzetek Szervezete Korrupció Elleni Egyezménye, mely alapvető céljának a korrupció felszámolását tekintette. Az Egyezmény 11. cikkének 1.) pontja kimondja: *„...a részes államok saját jogrendszerük alapvetésének megfelelően – és a bírói függetlenség sérelme nélkül – a bíróság tagjainak becsületességét és a bírói korrupció megelőzését elősegítő intézkedéseket hoznak. Ezek az intézkedések szabályokat tartalmazhatnak a bíróság tagjainak magatartására.”*

Az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózatának (ENCJ) munkájában annak 2004-es megalapítása óta részt vesz a magyar tanács; az Országos Bírói Tanács 2012. évtől megfigyelőként, 2015. évtől pedig teljes jogú tagként működik közre a bírói függetlenség és etika európai normáival rendszerszinten is foglalkozó hálózat munkájában.

Az Alaptörvény Q cikke kimondja: Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. Az Alaptörvény Q cikkhez tartozó indokolása szerint: „A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai – ide értve az általános nemzetközi szokásjogot és az általános jogelveket is – külön jogszabályi rendelkezés nélkül is a magyar jogrendszer részét képezik.”

Magyarországon a korrupcióval szemben önálló szerveződésként 2011. november 18-án a közigazgatási és igazságügyi miniszter, a legfőbb ügyész, a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) elnöke, és az Állami Számvevőszék elnöke közös nyilatkozatban erkölcsi kötelezettséget vállaltak az általuk vezetett szervek korrupcióval szembeni ellenálló képességének erősítésére, a korrupció-ellenes

eszköztár fejlesztésére. A nyilatkozathoz 2012. évben az Országos Bírósági Hivatal, 2014. évben pedig a Belügyminisztérium is csatlakozott.

A 1104/2012. (IV.6.) Kormányhatározattal a Kormány felkérte „a korrupció elleni küzdelemért különös felelősséget viselő független állami szerveket” - köztük megnevezve az Országos Bírósági Hivatalt is - hogy „ezzel kapcsolatos tevékenységükről és együttműködésükről számszerű adatokat is tartalmazó tájékoztatást adjanak a közigazgatási és igazságügyi miniszter számára minden év május 31-ig”. A Kormányhatározat értelmezte az integritás fogalmát: „Az integritás szó a **latin in-tangere** fogalomból ered, melynek jelentése érinthetetlen, feddhetetlen, valamint egységes.” *Etikailag* a következő értékek melletti kiállás: pártatlanság, tisztességes és szakmai alapokon nyugvó feladatellátás, átláthatóság, felelősség, elszámoltathatóság, egyenlő esélyek biztosítása. A Programban rögzítettek szerint: *„Miután ezen értékek érvényesítése alapvetően szervezeti működési keretek között történik, így a Programban szervezeti, elsősorban ellenállóképességként hivatkozunk az integritásra, de ide értjük a szervezetrendszer és az egyén szintjén értelmezett ellenállóképességet is.”*

2.) Az integráns szervezeti működés normatív szabályozása

A hazai jogalkotásban az integritás alapú szervezeti működés normatív szabályozásának alapját két kormányrendelet és a Kormány által a Nemzeti Korrupcióellenes Program meghirdetése alapította meg.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 2012. január 1-jétől hatályos **370/2011. (XII.31.) Korm.rendelet** (a továbbiakban: Bkr.) - közlönyállapot szerinti - 6.§ (5) bekezdése általános érvényű kötelezettségként meghatározta: *„A költségvetési szerv vezetőjének felelőssége érvényre juttatni a költségvetési szerv működésében a szakmai felkészültség, a pártatlanság és elfogulatlanság, az erkölcsi feddhetetlenség értékeit, valamint biztosítani a közérdek előtérbe helyezését az egyéni érdekekkel szemben.”*

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekegyeztetők fogadásának rendjéről szóló **50/2013. (II.25.) Korm. rendelet** csak a közigazgatás területére vonatkozóan ugyan, de már jogszabályban definiálta az integritás, integritásirányítási rendszer, integritási kockázat és korrupciós kockázat fogalmakat.

A 2. § értelmező rendelkezése szerint: „E rendelet alkalmazásában:

- a) **integritás:** az államigazgatási szerv működésének a rá vonatkozó szabályoknak, valamint a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése.”

A rendeletben meghatározott fogalmak és rendelkezések a két hatalmi ághoz tartozó tevékenység alapvető eltéréséből adódóan, nem voltak teljes mértékben átvehetők a bírósági szervezetre, de a közös társadalmi célra tekintettel és megfelelő alkalmazással sok tekintetben az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnökének és a Kúria elnökének megalkotandó integritási szabályzataihoz iránymutatásul szolgáltak.

Az 1336/2015. (V.27.) Kormányhatározattal elfogadásra került a **Nemzeti Korruptióellenes Program** (a továbbiakban: Program) és az azzal összefüggő intézkedések 2015-2016. évre vonatkozó terve. Annak 3. pontjában a Kormány felkérte a felsorolt szervek között az OBH-t is, hogy vegyen részt a Programban és a saját stratégiájában kiemelt helyen szerepeltesse a korruptió-megelőzés témáját. A Vezetői Összefoglaló szerint a Kormány a korruptió jelenségek visszaszorítása érdekében „az általános célkitűzésekhez igazodóan ezúttal már a kormányzatokon kívüli szereplőket is orientálni kívánja.” Az OBH-val szembeni elvárás nem mond ellent a hatalommegosztás alkotmányos elvének.

Az Alaptörvény Indokolása a C) cikkhez kapcsolódóan azt tartalmazza: „Ez az elv egyszerre jelenti a korlátlan hatalom kizártságát, a hatalmi ágak elválasztását, egyensúlyát és együttműködési kötelezettségét.”

A Programot elfogadó kormányhatározat nem jogszabály és alapvetően a kormányzati szervekre vonatkozik, de az „Alapelvek” körében általános jelleggel, ezért a bírósági igazságszolgáltatási tevékenységre, illetve a bírósági szervezetre vonatkozóan is értelmezte a korruptió és az integritás fogalmakat (2.1.):

- *Korruptió:* „A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) XXVII. Fejezetén belüli tényállások és azokon túlmutató minden olyan társadalmi jelenség, amely során valaki a rábízott hatalommal magán-, vagy csoportelőny érdekében visszaél.”
- *Integritás:* „A kifejezés a sértetlenségre, feddhetetlenségre, a megvesztegethetetlenségre és a tisztaság állapotára utal. A szervezeti oldal leginkább a következő értékek együttes meglétét jelenti: felelősség és számonkérhetőség, tisztességes eljárás, diszkriminációmentesség, értékelvűség, transzparencia.”

„Az integritás a szervezet és az egyén szintjén is használatos fogalom”, mely:

„*Szervezeti szinten* azt fejezi ki, hogy az adott szervezet a kinyilvánított értékei és elvei szerint működik.” „*Egyéni szinten olyan magatartás módot* jelöl, amely meghatározott értékeknek megfelel, vagyis azt, hogy az egyén elfogulatlan, józan módon, saját értékrendjének megfelelően viselkedik és cselekszik.”

A Program értelmezésében a „**korruptió**” a szervezeti működés leromlása, amely különféle etikátlan cselekedetek, szabálytalanságok és bűncselekmények formájában ölt testet. Ellentétpárja a számonkérhetőségnek, a szakmai és vezetői kompetenciák fejlesztésén, valamint a vallott értékek követésén alapuló integráns működés, vagyis az „**integritás**”. (2.2. Elvi módszertani alapelvek)

A Program elfogadása és az integritási szabályzat közzététele után a **187/2016. (VII.13.) Korm.rendelet** 6.§-a 2016. október 1-jei hatállyal módosította a Bkr. több rendelkezését az integritás alapú szervezeti működés körében.

Ezért ettől kezdődően már törvényi kötelezettségként a bíróságok belső kontrollrendszerének is meg kell felelnie a módosított Bkr. rendelkezéseinek, melynek fontos elvárása „*az etikai értékek és integritás érvényesítésének biztosítása*”.

A módosító rendelet 3. § (1) bekezdése kiegészítette a Bkr. 6.§ (1) bekezdés e) pontját a következő rendelkezéssel:

„A költségvetési szerv vezetője köteles olyan kontrollkörnyezetet kialakítani, amelyben biztosított a szervezeti célok és értékek irányában való elkötelezettség fejlesztése és elősegítése.”

Az integritás érvényesítésének biztosítása érdekében a törvény már konkrétan rendelkezik a módosító rendelet 6.§ (4) bekezdésében írt kötelezettségként arról, hogy: **„A költségvetési szerv vezetője köteles szabályozni a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, valamint az integráns kockázatkezelés eljárásrendjét.”**

„(4a) A szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendje – az ott felsoroltak körében – tartalmazza:

- e) **a szervezeti integritást sértő események elhárításához szükséges intézkedéseket,**
- f) **az alkalmazható jogkövetkezményeket.”**

A Bkr. 6.§ (5) bekezdésének módosító rendelkezése szerint: **„A költségvetési szerv vezetőjének felelőssége olyan belső kontrollrendszer kialakítása, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására.”**

A Bkr. módosító rendelkezései alapján a bírósági szervezeti rendszerben is egy komplex belső kockázatkezelési rendszert kell létrehozni, melynek egyik eleme csupán az integritási szabályzat.

3.) Az OBH elnöki normatív utasítás jogszabályi háttere

2012. január 1-jén egyidejűleg lépett hatályba:

- Magyarország Alaptörvénye
- A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.)
- A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.)
- A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm.rendelet (Bkr.)
- 2012. január 1-jétől hatályos a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénynek (Jat.) a közjogi szervezetszabályozó eszközök körében az a rendelkezése, amely normatív utasítási szabályozási jogot ad az OBH elnökének.

Ezek a törvények az Alaptörvényre és egymásra épülve a következő rendelkezések útján biztosítják az OBH elnöke számára az integráns bírósági szervezet, bíróságokra kötelező érvényű szabályozását.

- **Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdés:** A bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi.
- **Bszi. 65.§:** Az OBH elnöke a bírói függetlenség alkotmányos elvének megtartásával ellátja a bíróságok igazgatásának központi feladatait, valamint a költségvetési törvény

bíróságokról szóló fejezete tekintetében a fejezet irányító hatásköreit és felügyeletet gyakorol az ítélőtáblák és a törvényszékek elnökeinek igazgatási tevékenysége felett.

- **Bszi. 76.§ (1) bekezdés:** Az OBH elnöke általános központi igazgatási feladatkörében: kialakítja és évente aktualizálja a bírósági igazgatás hosszú távú feladatait és megvalósításuk feltételeit tartalmazó programot.
- **Jat. 23. § (4) bekezdés:** Normatív utasításban szabályozhatja az OBH elnöke a vezetése, az irányítása, vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését.
- **Bszi. 76.§ (1) bekezdés:** Az OBH elnöke általános igazgatási feladatkörében: igazgatási feladatainak ellátása érdekében jogszabályi keretek között – normatív utasításként – a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkot, továbbá ajánlásokat és határozatokat hoz.

Az OBH elnökének hármas: központi igazgatási, felügyeleti, valamint a költségvetési fejezetirányító feladat- és hatásköréből, további erkölcsi felelősségéből és Magyarország nemzetközi kötelezettségeiből következő az integritás alapú bírósági szervezet meghatározott cél érdekében és meghatározott módon, normatív utasítás útján történő szabályozásának kötelezettsége. Az OBH elnökének e körbe tartozó feladatai:

- A bíróságok központi igazgatási feladatainak ellátása és ennek keretében a bíróságok hosszú távú tervének kialakítása és megvalósítása (stratégiai célok kitűzése).
- Felügyeleti jog gyakorlása az ítélőtáblák és törvényszék elnökeinek igazgatási tevékenysége felett.
- Költségvetési fejezetirányító hatásköre és ehhez kapcsolódóan - a Bkr. szerint - a bíróságok, mint költségvetési szervek működésében a szakmai felkészültség, a pártatlanság és elfogulatlanság, az erkölcsi feddhetetlenség értékeinek törvényi kötelezettségként való érvényre juttatása.
- Magyarország korrupció-ellenes nemzetközi szervezetekben és egyezményekben való részvételéből származó kötelezettségek.
- Az OBH elnökének a legfőbb ügyésszel, a Kúria elnökével, az ÁSZ elnökével együtt közös nyilatkozatban vállalt erkölcsi kötelezettsége a korrupcióval szembeni ellenálló-képességek erősítésére és a korrupció-ellenes eszköztár fejlesztésére.
- A 1336/2015. (V.17.) Kormányhatározat alapján az OBH közreműködése a Nemzeti Korrupcióellenes Program megvalósításában, mely a bírósági szervezetre vonatkozóan, kiemelten a korrupcióellenes stratégiai célkitűzést jelenti.

Az OBH a Nemzeti Korrupcióellenes Program rá vonatkozó végrehajtásaként 2016. évben Jelentést készített „a bírósági szervezet korrupciós kockázatának felméréséről”, melyben meghatározásra került **a bírósági szervezet integritásának két szabályozási területe:** „A bírósági szervezet integritásának két fő dimenziója van, egyrészt **az ítélkezés integritása**, másrészt pedig a bíróságoknak, mint **költségvetési szerveknek az integritása**. Az *ítélkezés integritásának fontossága az állami szervektől eltérően az, hogy maga az integritás, azon belül pedig a bíróságokra vonatkoztatható legfőbb ismerv a függetlenség, a bíróságok alaptevékenységét jellemzi. A bírósági szervezet függetlenségének másik záloga az, hogy önálló költségvetési szervként működik.*”

A bíróságoknak, mint költségvetési szerveknek az integritására vonatkozó rendelkezéseket törvényi szinten a Bkr. határozza meg. A Bkr. 2016. október 1-jéig hatályos rendelkezései az OBH elnöke számára a fejezetirányítói jogkörében a bíróság, mint költségvetési szerv integráns működésére vonatkozóan még csak általános jelleggel határozta meg, hogy valamilyen formában érvényre kell juttatnia e törvény által felsorolt elveket, elsődlegesen a pártatlanságot, elfogulatlanságot és erkölcsi feddhetetlenséget. Mivel ezek az elvek és érvényesülésük a bíróságok működésének szabályozása körébe tartoznak, az érvényre juttatás jogi formája a normatív utasításként megalkotott integritási szabályzat (a továbbiakban: Szabályzat) volt.

A Szabályzat rendelkezései már megalkotásuk idején túlmutattak az általános elvárásokon, így a hatályos integritási szabályzat rendelkezései alapvetően megfelelnek a hatályos Bkr. integrált kockázatkezelési rendszer kialakítására, működtetésére és fejlesztésére vonatkozó 2016. október 1-jétől hatályos kötelező törvényi előírásainak. A Szabályzat a Bkr-t módosító rendelkezéseknek megfelelően határozza meg a szervezeti integritást sértő események fogalmát és szabályozza ennek kezelési eljárásrendjét.

A kezelési eljárásrenden belül szabályozza a szervezeti integritást sértő események kivizsgálásának elhárításához szükséges intézkedéseket és – közvetlen szankció alkalmazása nélkül – az alkalmazható jogkövetkezményeket. Ezeket a rendelkezéseket a Szabályzat III.; IV.; V.; VII.; IX. Fejezetei tartalmazzák.

4.) Az integritási szabályzat megalkotásának folyamata és egyes szakaszai

Az OBH elnöke a Bszi. 76.§ (1) bekezdés a) pontjában írt kötelezettségének teljesítéseként 2012. évben meghatározta a bíróságok igazgatásának hosszú távú feladataként a bírósági szervezet stratégiai céljait:

- A bíróságok az alkotmányos kötelezettségüket teljesítsék - a független bírók magas színvonalon és időszerűen ítéelkezzenek.
- Az emberi erőforrások optimális elosztása és hasznosítása.
- A tárgyi feltételek biztosítása, azok optimális elosztása és hasznosítása.
- **A bírósági szervezet integritása, az ítéelkezési és igazgatási munka átláthatósága, utóbbi kiszámítottsága és ellenőrzöttsége.**
- A bírósághoz való hozzáférés egyszerűsítése.
- A képzési rendszer fejlesztése, együttműködés a többi hivatásrenddel.

A stratégiai célokat a 2012. évi I. félévi beszámoló részeként az Országos Bírói Tanács elfogadta, és az közzétételre került az OBH honlapján. Ezek a hosszú távú célok, melyek az OBH elnökének központi igazgatási, valamint felügyeleti és költségvetési fejezetirányító hatás- és feladatköréből származnak, együttesen és egymásra épülve érvényesülnek a központi igazgatásban. A stratégiai célok kitűzése, majd azok elérésére való törekvés folyamatában, a bírósági szervezetnek a jogalkotó által az igazságügyi reformmal elérni kívánt – és a Bszi. általános indokolásában megjelölt – célt valósítja meg: „A bíróságok a döntéseiket egységes jogalkalmazási gyakorlatot folytatva ésszerű időn belül hozzák meg, függetlenül attól, hogy az ország mely pontján folyik az eljárás.” A stratégiai célok nem egyes bírónak szólnak, mivel a bírók feladata az ítéelkezés. Az igazgatási vezetők feladata megvalósítani, illetve közreműködni a stratégiai célkitűzések érvényesítésében az adott szervezeti egységben és vezetői szinten. Az

OBH elnöke a beszámolójában kifejtette: **„A bíróságok alkotmányos kötelezettsége alapvetően abban határozható meg, hogy a független bírák magas színvonalon és időszerűen ítéelkezzenek. A központi bírósági igazgatás feladata annak biztosítása, hogy ennek a személyi és tárgyi feltételei az ország valamennyi bíróságán adottak legyenek.”**

A stratégiai célok megvalósítását szolgáló OBH elnöki szabályozók: szabályzatok; ajánlások. A szabályzatokat – melyek normatív utasítások – valamint az OBH elnökének ajánlásait az Országos Bírói Tanács (a továbbiakban: OBT) véleményezi a Bszi. 103.§ c) pontja szerinti jogkörében. A Bszi. 88.§ (1) bekezdés értelmében: Az OBT a bíróságok központi igazgatásának felügyeleti szerve, mely független az OBH elnökétől. Az OBT felügyeleti feladatai mellett közreműködik a bíróságok igazgatásában. A 103.§ (1) bekezdése szerint:

- a) ellenőrzi az OBH elnökének központi igazgatási tevékenységét.
- b) véleményezi az OBH elnöke által kiadott szabályzatokat, ajánlásokat.

Az OBH elnöki ajánlás nem jogszabály, nem is közjogi szervezetszabályozó eszköz, ezért nincs is a bíróságokra kötelező normatív ereje, de az ajánlás is megfelel az OBH elnöke stratégiai célkitűzésének. Az OBH elnökének a Bszi. 76.§ (1) bekezdés b) pontjának felhatalmazása alapján kiadott ajánlásait is kötelezően véleményezi az OBT.

Az OBT véleménynyilvánítása előtt már a bíróságok is véleményezik a szabályzatok és ajánlások tervezetét. Az ebben a körben kialakított gyakorlatot az *Országos Bírósági Hivatal elnöke által kiadott szabályozókról* szóló 10/2016. (X. 26.) OBH elnöki utasítás is rögzíti.

Az OBH elnökének normatív utasításként kiadott integritási szabályzata meghatározóan a következő OBH elnöki szabályozó eszközökkel együttesen érvényesül:

- 10/2012. (VI.15.) OBH elnöki utasítás közérdekű bejelentésekről, panaszokkal kapcsolatos eljárásról szóló szabályzatról, melyet a 10/2012. (VI.15.) OBH elnöki utasítás módosított,
- 19/2012. (X.18.) OBH elnöki utasítás az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény alkalmazásáról,
- 5/2013. (VI.25.) OBH elnöki utasítás a bíróságok és az OBH gazdálkodásáról szóló szabályzatról,
- 11/2013. (XII.31.) OBH elnöki utasítás az Országos Bírósági Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról,
- 6/2015. (XI.30.) OBH elnöki utasítás a bíróságok igazgatásáról rendelkező szabályzatról,
- 10/2016. (X. 26.) OBH elnöki utasítás az Országos Bírósági Hivatal elnöke által kiadott szabályozókról.

Az OBH elnöki ajánlások közül az integritási szabályzattal közvetlen tartalmi összefüggésben áll *„a bírósági ügyvitel során a bíróság és az ügyfelek között alkalmazandó kapcsolattartási formák szabályairól szóló”* 2/2015. (IV.13.) OBH elnöki ajánlás. Az ajánlás hatálya minden bíróságra, így a Kúriára is kiterjed. (Tárgyi hatálya nem terjed ki a panaszügyekre.) „Az ajánlás célja, hogy a bíróságok és az ügyfelek közötti kommunikáció szabályait a bírósághoz hozzáférés egyszerűsítése, emellett a *bírósági szervezeti integritás*, mint stratégiai célok jegyében, valamint

a bíróságok társadalmi megítélésének javítása és a szolgáltató jelleg erősítése érdekében egységes előírások mentén rendezze."

Szoros tartalmi összefüggésben áll az integritási szabályzattal „a Kúriának, az ítélőtábláknak és a törvényszékeknek a belső kontrollrendszerre vonatkozó szabályzatáról” szóló 8/2015. (XII.2.) elnöki ajánlás. Az ajánlás „A) Kontrollkörnyezet” című része az egyes jogi személy bíróságokra lebontva is meghatározza a felelősségi köröket. „A Bíróság elnökének felelőssége érvényre juttatni a Bíróság működésében a szakmai felkészültség, a pártatlanság és elfogulatlanság, az erkölcsi feddhetetlenség értékeit, valamint biztosítani a közérdek előtérbe helyezését az egyéni érdekekkel szemben.” [1.(5) bek.])

Meghatározó elvárás, hogy a Bíróság működésében megvalósuljanak az alapvető etikai alapelvek: feddhetetlenség, függetlenség, összeférhetetlenség.

Az integritási szabályzat megalkotása; szakmai előkészítése

Az OBH elnöke a 234/2012. (VII.24.) OBHE számú határozattal rendelkezett „A Bírósági Integritás Munkacsoport működéséről.” A Munkacsoport az OBT által véleményezett, a munkacsoportok ügyrendjéről szóló 5/2012. (VII.18.) OBH elnöki ajánlás alapján működik, mely bírákból és meghívott szakértőkből álló szakmai előkészítő testület. Tagjai a bírósági szervezet különböző területein, illetve ügyszakaiban bírósági vezetőként, aktív bíróként tevékenykedő, kiváló elméleti és gyakorlati szakemberek, akik a bírói hivatásuk gyakorlása során közvetlenül is találkoznak az OBH elnöki utasításban szabályozott, a bírósági szervezet integritását érintő esetekkel, élethelyzetekkel.

A határozatban az OBH elnöke a következőkben határozta meg az Integritási Munkacsoport feladatait: „A Munkacsoport feladata, hogy a bírák és az igazságügyi alkalmazottak, valamint a bírósági szervezetet és igazgatását érintő törvényességet, pártatlanságot, tisztességet, szakmaiságot, diszkriminációmentességet biztosító programot és protokollt alakítson ki. Dolgozza ki a bírák és igazságügyi alkalmazottak feddhetetlenségét, valamint a bírósági szervezet értékközpontú, átlátható és számonkérhető működését biztosító intézkedéseket, az azt veszélyeztető kritikus jelenségek okainak és tüneteinek feltárásával, készítse el ezen jelenségek elhárítására szolgáló módszereket. A bírói etika már meglévő szabályainak feldolgozásával alkossa meg a korrupciós kockázatok kivédésére szolgáló hatékony eszközöket. Tegyen javaslatot szabályzatok módosítására, vagy megalkotására.”

Az Integritási Munkacsoport elsőként a bírák (új) Etikai Kódexét, illetve annak tervezetét dolgozta ki, mely az OBT által történt elfogadását követően 2015. január 1-jén lépett hatályba. A Kódex összefoglalja mindazon elvárásokat, amelyek a bírói függetlenség, az összeférhetetlenség, a bírói méltóság, gondosság, tisztesség és az együttműködés elve köré csoportosíthatók.

Az OBH elnöke általi szabályozókról szóló szabályzatban meghatározottaknak megfelelően történt az integritási szabályzat előkészítése, megszerkesztése, véleményeztetése és közzététele.

Az Integritási Munkacsoport szakmai munkája során felhasználta a bírósági integritás tárgykörében az OBH által készített felméréseket, szakmai értékeléseket, illetve tapasztalatokat, melyek közül az alábbiak emelhetők ki:

- 2015. évben az OBH elnökének intézkedése alapján a bírák részére **integritási kérdőív** került kiadásra, annak érdekében, hogy anonim válaszaik alapján felmérhető legyen a bíróságok integritási helyzete és a bírák tudatossága az integritást sértő, illetve veszélyeztető helyzetek elkerülésében. A kérdőívben a kérdések a pártatlanságra, az összeférhetetlenségre, mentelmi jogra, bírói etikára és a bírói előmenetelre vonatkoztak. (A válaszadó bírák 31,74 %-a úgy látta, hogy a bírósági szervezeten belül van korrupciós kockázat, a bírák 98%-a válaszolt úgy, hogy függetlennek tartja magát és 91,17%-a nemmel válaszolt arra a kérdésre, hogy előfordult-e meghatározott tartalmú döntés hozatala érdekében vezetői nyomásgyakorlás.)
- Rendszeresítésre került az „**ügyfél-elégedettség**” **kérdőív**, melyben az ügyfelek az őket érintő ügyintézással és az épületek rendjével összefüggésben véleményt mondhatnak. (Az eredményekről a bíróságok az éves elnöki beszámolóikban és az internetes oldalaikon rendszeresen számot adnak.)
- 2016. januárjában elkészült a **bírósági szervezetintegritási térkép**, melyben az OBH felmérte a korrupciós kockázatok kezelésének lehetséges módjait. Az integritás térképen a függetlenség és az objektív elszámoltathatóság is megjelenik mind a szervezet, mind pedig az egyén szintjén.
- 2016. január 27-28-án **Integritási Konferencia** került megszervezésre a Magyar Igazságügyi Akadémián, melynek célja az igazgatási tevékenység és ezen belül a bíróság integritási veszélyeztettségének, a veszélyhelyzeteknek és a gyakorlati tapasztalatoknak a megosztása volt a résztvevőkkel, többek között az Állami Számvevőszék elnökével és a Szolgálati Bíróság vezetőivel.

Az Integritási Munkacsoport által szakmailag előkészített tervezetet előzetesen véleményyezték a bíróságok. Az észrevételek, javaslatok egybevetése és a szükséges változtatások beépítése után az OBH elnöke a szabályzat tervezetét jóváhagyás végett az OBT elé terjesztette, amely testület az OBH elnökének integritási szabályzat tervezetét elfogadta. Ezt követően került sor annak az OBH elnöke általi aláírására és normatív utasításként történő kiadására. A normatív utasítás közzétételre került a Magyar Közlöny mellékletét képező Hivatalos Értesítőben, majd a Bírósági Közlönyben és a bíróságok központi internetes és intranetes honlapján is.

Az integritási szabályzat 2016. július 1-jén lépett hatályba.

A fentiekből látható, hogy a Szabályzat megalkotását hosszas szakmai előkészítő munka előzte meg, melynek során valamennyi érintett bírósági szakmai testület, érdekképviselői szerv, szakmai és igazgatási vezető és bírósági elnök tanulmányozta és véleményezte a tervezetet és az általuk tett javaslatokkal, majd az észrevételekkel kapcsolatos folyamatos egyeztetés után került sor a végleges normaszöveg elfogadására.

5.) Az integritási szabályzat tartalma

A **Bevezető rész** tartalmazza:

- azon jogszabályok és rendelkezések felsorolását, melyekre figyelemmel megalkotásra került az integritási szabályzat (Bszi.; Bjt.; Iasz.; Be.; Jat.; Info tv.; Bkr.);
- arra történő utalást, hogy a szabályzat megalkotása „a bíróságok véleményére figyelemmel” történt;
- tartalmazza részletes felsorolással a szabályzat tárgykörét, amelyre az utasítás vonatkozik;
- a bíróságok működésével összefüggő visszaélések kezelésére;
- az integritássértések meghatározására;
- az összeférhetetlenséggel kapcsolatos kérelmekkel és bejelentésekkel összefüggő eljárásokra;
- a bírák mentelmi jogának felfüggesztéséhez fűződő, valamint a folyamatban lévő eljárások tekintetében a bejelentési kötelezettségre;
- az ajándék elfogadásának tilalmára;
- az integritási tanácsadásra vonatkozó, valamint a korrupciós kockázatokkal összefüggő bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatos eljárás rendjére vonatkozó szabályokat.

A Szabályzat fejezetekből áll.

A I. Fejezet (Általános rész) a **szabályzat célját** határozza meg.

1.§ **„A szabályzat célja, hogy a bíróságokon és az Országos Bírósági Hivatalban 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 számon kérhetőség, 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. A szabályzat biztosítja az integritást sértő magatartásokkal szembeni egységes fellépést, amely áttekinthető, előre meghatározott és az integritássértéshez arányos következményt rendel. Biztosítja a fennálló szervezeti és személyi integritási helyzet eddig elért eredményeinek, értékeinek a megőrzését, védelmét és továbbberősítését.”**

A 2. § rögzíti, hogy a Szabályzat *személyi hatálya* a bírákra és az igazságügyi alkalmazottakra terjed ki (kivéve a Kúria bíráira és igazságügyi alkalmazottaira).

A Szabályzat *tárgyi hatálya* kiterjed:

- a bírák és igazságügyi alkalmazottak magatartására;

- a megjelölt bejelentések kezelésére;
- az ajándék elfogadásának tilalmára és ezzel kapcsolatos eljárásrendre;
- a bíróságok jogszabályban, közjogi szervezetszabályozó eszközben és belső irányítási eszközben meghatározott működésével összefüggésben felmerülő visszaélésekre és korrupciós kockázatokra irányuló bejelentések kivizsgálására és kezelésére.

A Szabályzat hatálya nem terjed ki a Kúriára. A Szabályzatban az OBH elnöke [a Bszi. 117.§ t) pontja alapján] a Kúria elnökének, mint a legfőbb bírói szerv vezetőjének hatáskörébe utalta a Kúria bíraira és igazságügyi alkalmazottaira kiterjedő hatályú integritási szabályzat megalkotását. „A Kúria elnökének 3/2016. számú elnöki utasítása a Kúria integritási szabályzatáról” 2017. január 1-jén lépett hatályba.

E mellett a Kúria elnöke 2017. január 1-jei hatállyal külön szabályzatban rendelkezett „A szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjéről a Kúrián”.

A Kúria elnökének szabályzata nem minősül közjogi szervezetszabályozó eszköznek és az csak a Kúria személyi állományára vonatkozóan kötelező. A Kúria elnökének szabályzata minden vonatkozásban összhangban áll az OBH elnökének integritási szabályzatával.

Az integritási szabályzat II. Fejezete: „Értelmező Rendelkezések” cím alatt a szabályzat alkalmazása szempontjából olyan fogalmakat értelmez, mint integritás, integritási kockázat, integritássértés, korrupció, stb.

A további fejezet címek, melyek a címeknek megfelelő részletes rendelkezéseket tartalmazzák:

- III. Fejezet: Az integritás sérelmének általános és különös esetei
- IV. Fejezet: Eljárás rendje és menete összeférhetetlenség esetén
- V. Fejezet: Egyéb bejelentési kötelezettségek
- VI. Fejezet: Az ajándék elfogadásának tilalma és az ajándékozás szabályai
- VII. Fejezet: Integritási szabályszegés és annak következményei
- VIII. Fejezet: Az integritásfelelős kijelölése, feladatai
- IX. Fejezet: Integritás tárgyú bejelentések intézése, ellenőrzése, nyilvántartása
- X. Fejezet: Külső kapcsolattartó fogadásával kapcsolatos eljárási rend
- XI. Fejezet: Záró rendelkezések (az integritási szabályzat hatályba lépéséről és az integritási képzésről)

6.) Az integritási szabályzat megfelelése az Alaptörvénynek és illeszkedése a jogrendszerbe

A Jat. 1. § (4) bekezdése értelmében a jogalkotásról szóló törvény rendelkezéseit a közjogi szervezetszabályozó eszközökre is megfelelően alkalmazni kell. Így megfelelően alkalmazandó a 2.§ (4) bekezdése, amely meghatározza, hogy: **„A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell:**

- a) **megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek;**
- b) **illeszkedjen a jogrendszer egészébe;**

- c) **megfeleljen a nemzetközi jogból és európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és**
 d) **megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek."**

24. § (1): „A közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes. A közjogi szervezetszabályozó eszközben jogszabály rendelkezése nem ismételt meg."

Az integritási szabályzat Alaptörvénynek való megfelelése

Az Alaptörvény a „**Nemzeti Hitvallás**” körében deklarálja: „...népuralom csak ott van, ahol **az állam szolgálja a polgárait, ügyeiket méltányosan visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.**” Az „Alapvetés” című rész általános érvényű rendelkezései között rögzíti:

R. cikk (1) „Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.”

(3) „**Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt nemzeti hitvallással és a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni.**”

A méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli ügyintézés, mint az egyik alapvető nemzeti érték mentén rendelkezik az Alaptörvény „SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG” című rész alapjogi rendelkezései között a XXIV. cikkében a hatósági és a XXVIII. cikkében a bírósági ügyintézés körébe tartozó ügyek intézésének alapjogi követelményeiről:

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.**”

Az Alaptörvény a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló független és pártatlan ügyintézés biztosítása érdekében az „Állam” című rész „A bíróság” alcíméhez tartozó 25. cikkben a bíróságok és a 26. cikkben a bírói függetlenség alapvető alkotmányos garanciáit is megteremti. Ezeket az alapvető alkotmányos elveket az OBH elnökének is biztosítania kell a bíróságok központi igazgatásának szabályozása során. A Bszi. 65.§-a rendelkezik arról, hogy: „Az OBH elnöke a bírói függetlenség alkotmányos elvének megtartásával látja el a központi igazgatási feladatait.”.

Formai és tartalmi követelmények

Az Alaptörvény 25. cikke határozza meg, hogy OBH elnöke ellátja a bíróságok központi igazgatását. A (8) bekezdés felhatalmazó rendelkezésére tekintettel a Bszi. 76.§ (1) bekezdés b) pontja úgy rendelkezik, hogy az OBH elnöke a központi feladatainak ellátása érdekében jogszabályi keretek között – normatív utasításként – szabályzatokat alkot. Az OBH elnökének szabályzata a Jat. 23. §-a értelmében közjogi szervezetszabályozó eszköz, mely a bíróságokra (és csak a bíróságokra) vonatkozóan kötelező normatív erővel bír.

A Jat. 24.§ (1) bekezdése értelmében követelmény, hogy közjogi szervezetszabályozó eszközben jogszabály rendelkezése nem ismételt meg, ami tartalmilag az OBH elnökének normatív utasítására vonatkozóan úgy értelmezendő, hogy jogszabály rendelkezése nem lehet a normatív utasítás önálló normatartalma a bírósági szervezet működésének, valamint

tevékenységének szabályozása során. Jogszabály rendelkezésére azonban a közjogi szervezetszabályozó eszközökben is többféle módon lehet utalni, illetőleg hivatkozni.

Az integritási szabályzat célja, tárgya és tartalma közvetlenül az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásából vezethető le. A szabályzat célja és a céljának megfelelő szabályozási tartalma saját szabályozási szintjén (közjogi szervezetszabályozó eszközként) azt szolgálja, hogy az igazságszolgáltatási-ítélkezési tevékenység során a jogalanyok ügyeit visszaélés és részrehajlás nélkül intézzék a független bíróságok a XXVIII. cikkben biztosított alapjog érvényesülése érdekében, illetőleg annak sérelme nélkül. A Szabályzat rendelkezései nem lépik túl az OBH elnökének azt a jogkörét, hogy a bíróságok működésére vonatkozóan a bíróságokra kötelező szabályokat határozzon meg, jelen esetben az integráns bírósági szervezet működése érdekében.

Alaptörvény a bíróságokról szóló 25. cikk (8) bekezdésében meghatározza, hogy „...a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg.”. A jogállási törvények a közsfera minden területén a munkavállalók jogviszonyának létrejöttét, a jogviszony tartalmát és a jogviszony megszűnését, valamint az illetményezésre vonatkozó szabályokat tartalmazzák. **A Bjt. törvényi szabályozási tárgyköre a bírák jogállása és javadalmazása. Az integritási szabályzat normatív szabályozásának tárgya a bíróságok integritás alapú működése.** A Szabályzat nem állapít meg sem a Bjt., sem az Alaptörvény T cikk szerinti, más törvényi szabályozásra tartozó magatartási szabályokat. **Az integritási szabályzatnak nincs a bírák magatartására vonatkozó önálló és közvetlen szankciórendszere és ennek következtében nincs önálló jogorvoslati rendszere sem.**

7.) A bírói függetlenség és a pártatlanság követelménye

Az igazságszolgáltatást, mint önálló hatalmi ágat megtestesítő, bíróságokból álló szervezet, akkor tudja a „Nemzeti hitvallás” szerint ténylegesen is szolgálni az állampolgárait és a (bírósági) ügyeiket „*visszaélés és részrehajlás nélkül*” intézni, ha az igazságszolgáltatási tevékenységében a bíróságok szervezetileg, a bírák pedig személyükben is függetlenek és pártatlanok. A Nemzeti Hitvallásban foglalt kinyilatkozással összhangban az Alaptörvény XXVIII. cikkében a tisztességes bírósági eljárás tartalmának lényegeként került meghatározásra az állampolgároknak („Mindenkinek”) azon alapjoga, hogy „valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított **független és pártatlan bíróság bírálja el**”. Az igazságszolgáltatási tevékenységet a bírói tisztségbe kinevezett bírák testesítik meg, ítélezési tevékenységük során az intézkedéseket és döntéseket bírósággként hozzák meg. Ezért a jogkereső állampolgárok számára a bíróságok és a bírák függetlensége és pártatlansága, vagy ennek hiánya nem elkülönülten jelenik meg.

Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében meghatározza a bírói függetlenség tartalmát: **„A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatók.”** Ez egyúttal jelenti azt is, hogy a bírói függetlenség csak az ítélezési tevékenységgel összefüggésben és annak érdekében érvényesül. A 26. cikkben történik a bírósági függetlenség alapvető alkotmányos garanciáinak meghatározása is: **„A bírákat a tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében**

lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”.

A politikamentes tevékenység abszolút alkotmányos követelmény, de a bíró elmozdíthatatlanságát az Alaptörvény sem tekinti abszolút jognak, csupán garanciális biztosítékot ad ahhoz, hogy a bíró elmozdítására csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárási rendben kerülhessen sor.

„A bírói függetlenség az igazságszolgáltatás 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.** Az Alkotmánybíróság gyakorlata kimunkálta a **bírói függetlenség** elemeit:

- igazságszolgáltatás alapelv,
- szervezési-igazgatási alapelv,
- egyes elemeiben a bírói tisztséget viselő személy Alaptörvényben biztosított joga és kötelezettsége.

A bíróságok függetlenségének egyik eleme a bírói kar függetlensége, mely személyi oldalról a személyes függetlenséghez való jogot, de a bírói függetlenséget biztosító szabályok betartásának kötelezettségét is jelenti. Ami a Bjt-ben az egyik oldalról a bírói függetlenség biztosítékaként került meghatározásra, az a másik oldalról a bíró kötelezettségét jelenti. Így pl. a Bjt-ben a bírói függetlenség egyik biztosítékaként határozza meg a jogalkotó az összeférhetlenségi szabályokat és az együttalkalmazási követelményeket. A bírónak pedig esküjéhez híven kell teljesíteni a feladatait, politikailag és szakmailag függetlennek kell lennie, be kell tartania az összeférhetlenségi szabályokat és ha valamilyen kizáró körülmény adódik, azt köteles az igazgatási vezetőnek bejelenteni.

A Bjt. 1.§ (1) bekezdése az Alapelvek körében elsőként azt mondja ki: „A bíró ítélező tevékenységében független.”

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette: **„A bírói függetlenség az ítékezésre vonatkozik** és lényege abban rejlik, hogy a bírák a törvényeket és más normákat is önállóan értelmezik...” „A bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik döntően az ítékezésben ölt testet. **A státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítékezéshez szükségesek.** Ebből következően a bírói függetlenség 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; 3173/2015. (IX.23.) AB határozat; 3173/2015. (IX.23.) AB határozat]

A bírák függetlenségét biztosító rendelkezések a Bjt-ben

A bírák függetlenségét elsődlegesen az Alaptörvény biztosítja annak kimondásával, hogy a „bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény állapítja meg.”

A bírák jogállásához tartozó törvényi rendelkezések: a bírói szolgálati viszony keletkezése és megszűnése, a bírák munkavégzésére vonatkozó jogai és kötelességei, a bíró munkájának értékelésére, a bírák fegyelmi felelősségére, kártérítésére vonatkozó, a bírói szolgálati viszonyból eredő vitákra vonatkozó szabályok és a bírák javadalmazása. A jogállási törvényben kerültek elhelyezésre a bírói jogállás egyes elemeihez kapcsolódó azon részletes rendelkezések, melyek törvényi szinten biztosítják a bírói függetlenséget és pártatlanságot.

A bírói függetlenség garanciális szabályai a Bjt-ben:

- összeférhetetlenségi szabályok (politikai, hivatásbeli, gazdasági, együttalkalmazási tilalmi)
- elmozdíthatatlanság tilalma
- felelősségi szabályok
- mentelmi jog biztosítása
- a bírói javadalmazás szabályozása

A bírói függetlenség és pártatlanság nem azonos, de egymástól elválaszthatatlan fogalmak. Az Alkotmánybíróság az egyik (büntetőeljárással kapcsolatos) korábbi döntésében meghatározta a bírói pártatlanság kritériumait. „ A pártatlan bírósághoz való alapjog az eljárás alá vont személy iránti **előítélet mentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben.** Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény is: el kell kerülni minden olyan helyzetet, ahol jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében.” (67/1995. (XII.7.) AB határozat [10])

A bírói pártatlanságot nemcsak az Alaptörvény és a sarkalatos törvények biztosítják, de az eljárási törvények is (Be.; Pp). Így pl. a hatályos Pp. az Alaptörvény XXVIII. cikkének alapjogához tartozóan a törvény céljaként határozza meg a jogvitáknak „a bíróság előtti eljárásban való **pártatlan eldöntését**, az alapelvek biztosításával”. A Pp. rendelkezései között az ügyek pártatlan eldöntését biztosító rendelkezéseket „a Bírák kizárása” címhez tartozó 13 § – 21. §-ok biztosítják. A 13.§ (1) bekezdés értelmében az ügy elintézéséből ki van zárva az a bíró is, aki valamilyen okból – amit nem kell feltárni – elfogult, mert tőle „az ügynek tárgyilagos megítélése egyéb okból nem várható el.”

Az Etikai Kódex a „Függetlenség” címszó alatt együttesen összefoglalja a bíró személyes függetlenségének és pártatlanságának fogalmi elemeit, melyeket a bírák kötelezettségeiként fogalmazza meg.

- A bíró az ítélező tevékenysége során minden befolyástól mentesen jár el, érvényesítve a felekkel való egyenlő bánásmód elvét.
- Munkája során még a látszatát is kerüli annak, hogy bárkinek kedvez, eljárása és döntése pártos, vagy előítéletesen alapul.
- Az ügyek eldöntésében – az anyagi és eljárásjogi előírások keretei között, összhangban a saját lelkiismeretével – szabadságot élvez.

- A bírónak tartózkodnia kell a törvényhozó és végrehajtó hatalomhoz fűződő szükségtelen kapcsolatokról és befolyástól oly módon, hogy ez kívülállók számára is nyilvánvaló legyen.

Az integráns és értékelvű bírósági működésnek egyik lényeges eleme a pártatlanság, amely a Szabályzat egyik céljaként került meghatározásra.

A bírói függetlenség biztosítása a Szabályzatban

Az OBH elnökének normatív utasítása az integritás szempontjai szerint összegyűjti és egységes szerkezetbe rendezi az Alaptörvényben, és a sarkalatos törvényekben megfogalmazott, olyan előírásokat, jogokat, illetve kötelezettségeket, melyek érvényesülését elősegíti a szabályzat. Mindezt úgy teszi, hogy nem keletkeztet a bírák jogállását meghatározó jogokat és nem határoz meg új kötelezettségeket, nem is szabályozza azokat újra, csupán rávilágít ezen, egyébként már szabályozott jogoknak, illetve kötelezettségeknek az integritással való összefüggéseire és segíti a törvényi rendelkezések érvényre juttatását.

Ezáltal valósulhat meg a gyakorlatban a bíróságok integritás alapú szervezeti működése, vagyis „olyan vezetési és irányítási rendszer működtetése, amelybe illeszkedő belső kontrollrendszer biztosítja a szervezet integritását az értékek meghatározásával és az azok követésében való útmutatással, valamint a szabályok betartásának ellenőrzésével – szükség esetén jogkövetkezmények alkalmazásával” (Szabályzat 1.§).

A Bjt. előírja, hogy a bíró a tisztsége ellátásán kívül a törvény által engedélyezett keresőtevékenységet is csak akkor végezheti, ha ezáltal nem veszélyezteti a függetlenségét, pártatlanságát és nem kelti ennek látszatát. Arra azonban a törvény nem ad és nem is adhat választ, hogy mely helyzetek, körülmények lehetnek alkalmasak arra, hogy a nem kívánt látszatot keltsék.

A Szabályzat egyik célja ezen eseteknek az összegyűjtése, konkretizálása, a már meglévő életből merített tapasztalatok, példák alapján. Ezzel a szabályzat – utalva, illetve hivatkozva a Bjt. megfelelő rendelkezéseire – segíti ezen törvényi előírások érvényesülését és ezen keresztül is érvényre juttatja a bírák függetlenségét és feddhetetlenségét.

A Bjt. bírói függetlenséget, pártatlanságot, valamint ezek látszatának megóvását előíró rendelkezéseknek szervezeti-igazgatási úton történő tényleges érvényre juttatását szolgálják a szabályzatnak azok az iránymutató szabályai, amelyek pl. „különösen” megjelöléssel felsorolják azokat az eseteket, amikor az egyébként megengedett keresőtevékenység a függetlenséget és ezen keresztül a bírósági szervezet integritását veszélyezteti. (Pl. Ha egy tevékenység valamely politikai tevékenységhez, párthoz köthető.) Iránymutató a bírák számára az a szabály is, hogy a megengedett tevékenységet, illetve szerződéskötést megelőzően, milyen körülményekről szükséges meggyőződniük a bírói függetlenség megsértésének, vagy annak látszata elkerülése érdekében.

Az alkotmányjogi panasz

A Bszi 77/A.§ (1) bekezdésének rendelkezése szerint: *A bíró az OBH elnöke által alkotott szabályzattal szemben alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat, ha fennállnak az Alkotmánybíróságról szóló törvényben az alkotmányjogi panasz benyújtására meghatározott feltételek.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette: „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg és ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek.” {33/2012.} (VII.17.) AB határozat, Indokolás; {61}-{62 },{66 }. Jelen esetben az alkotmányjogi panasz befogadása már megtörtént, ezért csak arra hivatkozom, hogy álláspontom szerint a közvetlen, személyes érintettség nem állapítható meg egyes konkrét hivatkozások körében, így pl. az indítványozónak a Szabályzat 34.§ (1) és 36.§ (1) bekezdéseinek alaptörvény ellenességére történő hivatkozása tekintetében.

8.) Az indítványozó elsődleges kérelméhez tartozó hivatkozásai

Az indítványozó elsődleges kérelme szerint általános jelleggel több hivatkozást tesz a Szabályzat alaptörvény-ellenességére vonatkozóan. Egyes hivatkozások a Szabályzat konkrét szakaszaihoz kapcsolódóan is megjelennek.

Az alkotmányjogi panasznak Alkotmánybíróság által összefoglalt lényege szerint: „...a bírói függetlenség eleme, hogy a bírókra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket csak törvényben lehet megállapítani. A támadott utasítás ennek a követelménynek semmilyen módon nem felel meg, hiszen kötelezettségeket, valamint a bírói tisztség megszüntetését eredményező eljárási rendet az indítványozó álláspontja szerint csak sarkalatos törvény tartalmazhatna. Ezen kívül az Utasítás az indítványozó álláspontja szerint jövőbeli felhatalmazást ad az OBH mindenkori elnökének, akinek így a még nem ismert utasításai törvény erejével bírnak.”

Az indítvány Alkotmánybíróság által összefoglalt tartalmi lényege alapján, az indítványozó elsődleges kérelméhez tartozó általános jellegű hivatkozásai és megjegyzései tekintetében az alábbiakat tartom szükségesnek kiemelni.

Az Alaptörvény T. cikk (1) bekezdésének rendelkezése szerint **általánosan kötelező magatartási szabályt** az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett **jogszabály állapíthat meg**. A (2) bekezdés felsorolja a jogszabályokat: törvény, kormányrendelet, miniszterelnöki rendelet, miniszteri rendelet, az MNB elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv rendelete és az önkormányzati rendelet.

Az Alkotmánybíróság 25. cikk (8) bekezdése szerint:... A bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg. Ennek megfelelően bírákra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket tartalmaznak:

- Az Alaptörvény
- Bjt. és Bszi., mint sarkalatos törvények, valamint ➤ egyéb törvények: Pp.; Be.; Mt.
- a Bjt. felhatalmazó rendelkezései alapján: Kormányrendelet és igazságügyi miniszteri rendelet (a Bjt. 225.§ (2) bekezdés felhatalmazó rendelkezése)
- jogszabályi keretek között az OBH elnökének normatív utasítása a központi igazgatáshoz tartozó feladatkörében (a Jat. 23.§ (4) bek. és a Bszi. 76.§ (1) bekezdés a) pontja alapján, valamint a Bjt. 73. §-a alapján a bírák értékelése körében)

A felsorolt jogszabályok közül a bírák jogállásáról történő rendelkezés a Bjt-re tartozik. Ez a sarkalatos törvény tárgyköre, de bírákra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket más jogszabályok is tartalmaznak. Maga a Bjt. 222.§-a rendeli alkalmazni a bírák szolgálati viszonyára az Mt. általa felsorolt rendelkezéseit.

Az Alaptörvény a bírói függetlenség garanciális biztosítékeként meghatározza a bíró elmozdíthatatlanságának alkotmányos tételét. A Bjt. mint sarkalatos törvény határozza meg azokat a felmentési okokat, amelyek szerint a bírói jogviszony a bíró akarata ellenére is jogszerűen megszüntethető. Ugyanakkor a bíró elmozdíthatatlanságának alkotmányos követelményéhez tartozik pl. a Bjt-nek a bíró egészségügyi alkalmatlansági eljárásának szabályozása is. (Bjt. 86 §-87.§). A bírák és a bírósági titkárok pályakezdeti vizsgálatáról szóló 1/1999. (I.18.) IM-EüM rendelet 1. § c) pontja értelmében a rendelet hatálya kiterjed arra a bíróra is, akinek a Bjt. rendelkezései szerint az egészségi alkalmatlanságát kezdeményezték és a rendelet konkrét előírásokat is tartalmaz a bíró egészségi vizsgálatára vonatkozóan. Ez esetben tehát, miniszteri rendelet tartalmaz a bírák jogállását érintő rendelkezéseket.

Egy másik példa alapján, pl. a bírák jogállásához tartozik a munkájuk értékelése (Bjt. 65.§-85.§). A bíró munkájának értékelési rendjéről és a vizsgálat részletes szempontjairól szóló szabályzatról a 8/2015. (XII.12.) OBH utasítás, tehát közjogi szervezetszabályozó eszköz rendelkezik a Bjt. 73.§ felhatalmazó rendelkezése alapján: *„Az értékeléshez szükséges ügyek kiválasztásának rendjét és a vizsgálat részletes szabályait az OBH elnöke szabályzatban határozza meg.”*

A bírák ugyanúgy, mint a közszféra más munkavállalói munkakört látnak el, melynek FEOR száma van. A bírói munkakör attól speciális, hogy az azt betöltő munkavállalók különleges alkotmányjogi védelemben részesülnek, a munkavégzésükhöz tartozó jogokat és kötelezettségeket a jogállási törvényük tartalmazza. Az Európai Tanács Miniszteri Bizottságának 1994. október 13-án elfogadott 12. számú Ajánlása értelmében a bírák jogainak és kötelezettségeinek törvényi szintű meghatározása a bírói függetlenségnek és a hatékony, tisztességes bírósági jogalkalmazásnak is előfeltétele. Egyaránt nélkülözhetetlen a bíró és a bírósági eljárással érintett felek szempontjából. A bíró jogairól és kötelezettségeiről a korábbi és a hatályos Bjt. azonos tartalommal rendelkezik.

A bírák jogállásához tartozóan az ítélezési tevékenységükhöz (bírói munkavégzésükhöz) kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket a Bjt. IV. Fejezete „A BÍRÓ JOGAI ÉS KÖTELEZETTSÉGEI” cím alatt tartalmazza. A bíró ítélezési tevékenységéhez tartozó jogait a 35.§, a bíró kötelezettségeit a 36-38.§-ok sorolják fel.

A bíró jogai

- A bíró részére a feladatai megfelelő ellátásához szükséges feltételeket biztosítani kell.
- A bíróra kiosztható ügyek számát úgy kell meghatározni, hogy biztosítható legyen az arányos munkateher és biztosítható legyen, hogy a bíró az eljárási és az ügyviteli szabályokat meg tudja tartani.
- Ha a bíró a Be. vagy a Pp. szerint kiemelt jelentőségű ügyet tárgyal - az eljárási szabályok és határidők betartása érdekében – az egyéb munkavégzés alól szükség esetén mentesíteni kell.
- A bírót hivatása méltóságának és felelőssége súlyának megfelelő, függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg.

A bíró kötelezettségei

A bíró kötelezettségeit a Bjt. 22.§ (1) bekezdése - a bírói eskü tartalma alapján - ugyancsak az ítélezési tevékenységhez kapcsolódóan, szakmai és magatartásbeli rendelkezések útján határozza meg. A bírói eskü szövege: *„Fogadom, hogy a rám bízott ügyeket tisztességes eljárásban, részrehajlás nélkül, lelkiismeretesen, kizárólag a törvényeknek megfelelően bírálom el: Hivatásom gyakorlása során az igazságosság és méltányosság vezérel.”* A bíró kötelezettségei:

- A bíró minden ügyben **befolyástól mentesen és részrehajlás nélkül** köteles eljárni.
- **A bíró köteles a befolyásolására irányuló minden kísérletet elhárítani és arról a bíróság elnökét tájékoztatni.**
- Köteles az ügyfelekkel szemben **tisztességes és pártatlan magatartást tanúsítani.**
- Köteles a tisztségéhez méltó, **kifogástalan magatartást tanúsítani és tartózkodni minden olyan megnyilvánulástól, amely a bírósági eljárásba vetett bizalmat, vagy a bíróság tekintélyét csorbítaná.**

A tisztességes és pártatlan bírói magatartás ítélezés során történő megvalósulását biztosítják a Bjt. 39-42.§-ainak, a gazdasági, hivatásbeli, politikai és eljárási összeférhetetlenségi szabályai, melyeket a bíróknak kötelezően be kell tartaniuk.

Álláspontom szerint a szabályzatban nem található a bírák jogállását meghatározó és jogállási törvényre tartozó kötelezés, illetve nem található a bírói tisztség megszüntetését eredményező eljárási rendre vonatkozó szabályozás sem.

9) A szabályzat egyes rendelkezéseivel összefüggésben állított alaptörvény-ellenesség

Az indítványozó az elsődleges kérelmében általános jelleggel hivatkozik a Szabályzat „tartalmi és formai okokból” állított alaptörvény-ellenességére, míg másodlagos kérelmében konkrét rendelkezések vonatkozásában állít, nem konkrét módon alaptörvény-ellenességet. Az indítványozó felsorolja az Alaptörvény, általa megsértettnek tekintett rendelkezéseit, de a

konkrét hivatkozásoknál – egyetlen kivétellel – nem rendeli a hivatkozásaihoz az Alaptörvény, általa megsértettnek tekintett megfelelő rendelkezését.

Szabályzat 5.§ e) pontja:

5. § „A szabályzat alkalmazásában:

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.”

A bírói függetlenség alkotmányos sérelmeként megjelölt indítványozói hivatkozások:

- ❖ A rendelkezésben a „**magatartás**” kifejezés az OBH elnök értékeinek és elveinek megfelelést jelenti. „A független hatalmi ág tagjainak **meg kell felelniük egy személy (OBH elnök) mindenkori értékrendjének és az általa hangoztatott elveknek...** Ez az abszurd helyzet gyakorlatilag használhatatlanná teszi mind az Alaptörvényt, mind a két sarkalatos törvény rendelkezéseit.”
- ❖ A „magatartás” kifejezés homályos, tisztázatlansága miatt, annak **a jövőben bármely előírás alapját képezheti.** Ez ellentétes a Jat. azon rendelkezésével, miszerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie, továbbá
- ❖ „**nem is szervezetszabályozó eszköz**”. Így azt az indítványozó ellentétesnek tartja az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdésében, a Jat. 24.§ (1) bekezdésében és a Bjt. 37.§ (2) bekezdésében foglaltakkal.

Az indítványozó tehát olyan normatartalommal értelmezi a Szabályzat 5. § e) pontját, amely szerint az OBH elnökének jogi szabályozó eszközeiben meghatározott célkitűzéseket, értékeket és elveket kizárólag „egy személy” (aki az OBH elnöke) saját személyes célkitűzéseinek, értékeinek és személyes elvi kinyilvánításának, „hangoztatásának” tekinti. Ehhez képest az alaptörvény-ellenességet az indítványozó elsősorban abban látja, hogy a bírák magatartásának ehhez az „egy személy által hangoztatott” elveknek és értékeknek kell megfelelnie.

A Szabályzat 5.§ e) pontjának tényleges normatartalma

A Szabályzat II. Fejezete „Értelmező Rendelkezések” címszó alatt az integritás és az integritással összefüggő fogalmak értelmezését tartalmazza.

A Jat. 1.§ (4) bekezdés rendelkezése előírja, hogy a törvény rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell a közjogi szerzetszabályozó eszközökre. Így a megfelelő értelmezés értendő az OBH elnökének normatív utasításként meghozott szabályzataira is.

A Jat. végrehajtási rendelkezéseként kiadott jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet (Jszt.) 67.§-a rendelkezik arról: „Ha a jogszabály alkalmazásában egyes fogalmak

bővebb kifejtésének magyarázata szükséges, az ilyen *fogalmakat* a jogszabály tervezetében *értelmezni kell*.

(2) bekezdés: „*Értelmező rendelkezést kell kiadni, ha a fogalom jelentése eltér a köznyelvi jelentéstől.*” Az integritás latin eredetű szó (in tangere) jelentése: érinthetetlen, sérthetetlen, feddhetetlen.

A Tudományos és Köznyelvi Szavak Magyar Értelmező Szótár meghatározásában az „integritás” kifejezés sokszínű jelentéstartalmat hordoz: Politikai, közgazdasági és matematikai szakszó...” Erkölcsi értelemben a jelentése becsület, tisztesség, jellemerő, feddhetetlenség, romlatlanság, tisztaság”. Ezen kívül jelent még „épséget és sértetlenséget” több értelemben is, pl. területi integritás.

E mellett megfigyelhető társadalmi szinten, de néha még szakmai körökben is, hogy az integritás és a korrupció kifejezéseket egymás ellentét párjának tekintik az értelmezés során. Az integritás ennél jóval szélesebb fogalmat jelent, valójában a korrupció az integritás megsértésének legsúlyosabb formája. A Szabályzat Értelmező Rendelkezések j) pontja szerint a korrupció: „*A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) XXVII. Fejezetén belüli tényállások, és ezen belül a kötelezettség vagy joggyakorlás elmulasztásának, hivatali helyzettel való visszaélések, a hatáskör túllépésének ígérete, megtörténte, vagy erre vonatkozó felhívás megfogalmazása jogtalan előny ellenében, vagy ennek reményében.*” Valójában minden korrupciós cselekmény az integritás sérelmével jár, de nem minden integritássértés minősül korrupciós cselekménynek.

A Szabályzat „az integritás” fogalmát „a szabályzat alkalmazásában” értelmezi, a szabályzat céljának megfelelően. Az integritási szabályzat célkitűzésében „az OBH elnökének utasításában és ajánlásában meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelés” kitétel megfelel a Jat. preambulumban meghatározott törvényalkotási célnak, melyek egyike: „**a jogalkotó által kitűzött szabályozási célokat hatékonyan szolgáló**, megalapozott jogszabályok kidolgozásának elősegítése.”

A Jat. 1.§ (4) bekezdésében meghatározza, hogy a jogszabályokra vonatkozó rendelkezéseket – a Jat. jogalkotói céljával együtt - megfelelően alkalmazni kell a közjogi szervezetszabályozó eszközökre (normatív határozatra, normatív utasításra). Jelen esetben a megfelelő alkalmazás azt jelenti, hogy jogszabály helyett a Bszi. által meghatározott szabályozási tárggyal rendelkező normatív utasítást, jogalkotó helyett pedig a törvény által normatív utasítás (szabályzat) megalkotására feljogosított OBH elnökét kell érteni. Ennek megfelelően az OBH elnöke által kitűzött szabályozási célokat (stratégiai célokat) szolgálja az általa normatív utasításként kiadott szabályzat.

A Kúria elnökének a 3/2016. számú elnöki utasítása is a Jat. 1.§ (4) bekezdésének megfelelően és az OBH elnökének szabályzatával azonos tartalommal határozza meg az „integritás” fogalmát az értelmező rendelkezések körében, amely szerint: „**A Kúria elnökének utasításában és ajánlásában meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek, elveknek meg kell feleljen a kúriai bíró és az igazságügyi alkalmazott.**”

Az integritási szabályzatban a „magatartás” kifejezés az integráns magatartásra, vagyis befolyásmentes, feddhetetlen, a jogszabályi előírásoknak és az OBH elnöke utasításában meghatározott célkitűzéseknek és értékeknek megfelelő pozitív magatartásra utal. Az integráns magatartás az általános normatív tartalommal rendelkező jogszabályoknak, valamint a bíróságokra kötelező normatartalommal rendelkező közjogi szervezetszabályozó eszközben kitűzött céloknak való megfelelést jelenti. Az OBH elnöke a bíróságok hosszú távú feladataként határozta meg a stratégiai célokat és ennek aktualizálása történt az integritási szabályzatban. Tekintettel arra, hogy a bíróságok hosszú távú feladatai és ezen belül a stratégiai célok hosszú távra meghatározottak, az OBH elnökének a bíróságok szervezetére és működésére vonatkozóan a „jövőbeni” megalkotandó szabályzatainak és ajánlásainak céljai és értékei is egyértelműek és meghatározottak.

Annak lehetőségét, hogy az integráns (befolyásmentes, feddhetetlen) magatartásnak az OBH elnöke részéről „a jövőbeni, még nem ismert bármely előírása” alapját képezhesse, kizárják a jogszabályok és az OBH elnökének eddig megalkotott szabályzatai. Ezek a kizáró körülmények:

- 1) A Bszi. 76.§ (1) bekezdés b) pontja meghatározza, hogy az OBH elnöke az általános igazgatási feladatkörében csak „jogszabályi keretek között” alkothat normatív utasításként szabályzatot. „A jogszabályi keretek között” törvényi kitétel jelenti a formai és tartalmi követelmények betartását is. Az OBH elnökének szabályzatalkotására vonatkozóan a „jogszabályi keret” az Alaptörvényt, a Bszi-t, Bjt-t., valamint a Jat. és a Bkr. rendelkezéseit, továbbá az OBH elnökének normatív utasításként kiadott szabályzatalkotásra vonatkozó szabályzatát jelenti.
- 2) Az OBH elnöke által alkotott és a jövőben alkotandó szabályzatok a Bszi. 76.§ (1) bekezdés a) pontjából következően meg kell feleljenek a hosszú távú, állandó stratégiai célkitűzéseknek.
- 3) A szabályzatokat szakértői testületként működő bírákból álló munkacsoportok készítik elő. A munkacsoportok az ügyrendjükről szóló 5/2012. (VII.18.) OBH elnöki ajánlás alapján működnek: elemző, tanácsadó, javaslattevő, véleményező és döntés-előkészítő tevékenységet végeznek. (A munkacsoport szavazati és tanácskozási joggal rendelkező elnökből, tagokból, eseti tagokból és felkért szakértőkből áll.)
- 4) Az adott szabályzat tervezetét az OBT elé terjesztést megelőzően véleményezik a bíróságok, illetve a bírák. Ezt a körülményt külön tartalmazza a szabályzat bevezető része.
- 5) A szakmailag előkészített OBH szabályzat tervezetét (és ajánlást) az OBT véleményezi, illetve fogadja el, az ügyrendjében meghatározott módon. Az OBT tagjai függetlenek az OBH elnökétől, felügyelik és ellenőrzik a központi igazgatási tevékenységét, szükség esetén az OBT az OBH elnöke felé jelzéssel él. (Bszi. 103.§ (1) bekezdés a) és c) pont.)
- 6) Az OBT által véleményezett és elfogadott szabályzatot az OBH elnöke (normatív) utasításként adja ki. Az aláírás aktusával minősül az adott szabályzat az OBH elnöke normatív utasításával megalkotottnak.
- 7) A Bszi. 77/A.§ (1) bekezdése szerint bármelyik bíró az OBH elnöke által alkotott szabályzattal szemben alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat, ha fennállnak az Alkotmánybíróságról szóló törvényben az alkotmányjogi panasz benyújtására meghatározott feltételek.

A Szabályzat 5. § e) pontjában „az OBH elnökének utasításában és ajánlásában meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek való megfelelés” valóban vonatkozik az OBH elnökének normatív utasításaként **a jövőben megalkotandó** szabályzataira is, de ez tartalmilag és formailag is megfelel a jogszabályoknak. A Jszt. 22.§ (1) bekezdés a) és b) pontjai egyértelműen lehetővé teszik, hogy a jogszabály tervezetében „jövőben megalkotandó jogszabályra” és „jogszabályok széles vagy előre meg nem határozható körére” általános hivatkozással lehessen hivatkozni.

Szabályzat 5.§ h) pont

„5.§ A szabályzat alkalmazásában

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)."

- ❖ Az indítványozó nehezen tudja értelmezni a szabályzatnak „a szubjektív állapot” – általa értelemszerűen tekintett – fogalmát és az értelmező rendelkezést ellentétesnek tartja az Alaptörvény 25. cikkében és 26. cikkében foglaltakkal.

A Szabályzat (5) bekezdés h) pontja „szubjektív állapot” kitélt nem tartalmaz, ezt téves hivatkozásnak tartom az indítványozó részéről. A zárójelbe tett („szubjektív”), illetve („objektív”) kifejezések az integritássértés alapjául szolgáló tényezők, pl. a bíró, vagy igazságügyi alkalmazott mulasztása által beálló állapot, amely az integritássértés szubjektív oldalára, míg a bírótól és igazságügyi alkalmazottól független külső tényezők az integritássértés objektív oldalára utalnak.

Az OBH elnökének integritási szabályzatában meghatározott tartalommal azonosan tartalmazza a Kúria elnöke által kiadott integritási szabályzat is az „integritássértés” fogalmát az Értelmező rendelkezései körében.

Szabályzat 7.§ (1)-(2) bekezdés

„7. § (1) Az integritást sérti, ha a bíró a Bjt. 40.§ (1) bekezdése megsértésével kereső tevékenységet úgy végez, hogy a tudományos, oktatói, edzői, versenybírói, játékvezetői, művészi, szerzői jogi védelemben részesülő lektori és szerkesztői, valamint műszaki alkotómunka, vagy a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony veszélyezteteti a függetlenségét, a pártatlanságát, vagy annak látszatát kelti, hogy nem független, vagy nem pártatlan, illetve akadályozza a hivatali kötelezettségei teljesítését.

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

- ❖ Az indítványozó az elsődleges kérelmében hivatkozik arra, hogy a 7.§ (1) bekezdés szövegszerűen megismétli a Bjt. 40.§ (1) bekezdésében foglaltakat, ezért az ellentétes a Jst. 24.§ (1) bekezdésében foglaltakkal, mivel: „A közjogi szervezetszabályozó eszközben jogszabály rendelkezése nem ismételheto meg."

- ❖ Az indítványozó a (2) bekezdésben az „egyéb” kifejezést nem tartja egyértelműnek, mert „abba elvileg mindenféle magatartás belefér”. Ezért álláspontja szerint ez a szabályozás „súlyosan alaptörvény-ellenes”, a címzettek számára nem egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal rendelkezik. Ezért ellentétes a Jat. 2.§ (1) bekezdésében foglaltakkal is.

A Bjt. 39-40. §-ai tartalmazzák a bíró ítélkezési tevékenységével, bírói tisztségével összeegyeztethetetlen **politikai-kereső-gazdasági tevékenységre vonatkozó összeférhetlenségi** szabályokat. Az összeférhetlenséget eredményező **kereső tevékenységek** felsorolása nem lehetséges, ezért a Bjt. 40.§ (1) bekezdése azokat a kereső tevékenységeket sorolja fel taxatív, melyek alaphelyzetben nem összeférhetetlenek a bírói tisztség betöltésével. A megengedett kereső tevékenységeknél is szigorú törvényi feltétel, hogy annak végzése „nem veszélyeztetheti a bíró függetlenségét, pártatlanságát és nem keltheti ennek látszatát, valamint nem akadályozhatja a hivatali kötelezettségei teljesítését.

Az integritási szabályzat a saját szabályozási szintjének és céljának megfelelően (szervezeti és személyi integritási helyzet védelmének biztosítása) – a Bjt. 40.§-ára utalással – a jogállási törvény által megengedett kereső tevékenységek végzését, az integritás, illetve az integritássértés oldaláról taglalja. Tehát nem azonos a két norma szabályozási szintje és nem azonos a két norma tartalma.

A Szabályzat az integritás oldaláról határozza meg, hogy a megengedett keresőtevékenység nem végezhető „**ügy**”, hogy az által a bíró függetlensége, pártatlansága, veszélyeztetett legyen, vagy annak látszatát keltse. Ha a bíró úgy végzi az egyébként megengedett kereső tevékenységet, hogy az állampolgárok számára azt a látszatot kelti, hogy a bíró nem független a bíróság integráns működése is veszélyeztetett (pl. megbízási szerződés alapján előadás tartása pártrendezvényen).

Az indítványozó a Szabályzat 7. § (2) bekezdésében az „*egyéb tevékenységek*” kitétel tekintetében valójában normaértelmezési kérdést vet fel. Az Alaptörvény 28. cikke a jogalkalmazás számára egyértelmű eligazítást ad: *„A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”* A jogszabály helyett jelen esetben a normatív utasítás szövegének értelmezését kell érteni.

A Szabályzat 7. § (1)-(2) bekezdéseinek szabályai az integritás sérelmének általános és különös eseteire vonatkoznak, melyek az integritási szabályzatnak azt a célját szolgálják, hogy a szabályozásnak biztosítania kell a bíróságok szervezeti és személyi integritási helyzetének védelmét.

A Szabályzat 7.§ (1)-(2) bekezdései a normatív utasítás céljának biztosítása érdekében, tartalmilag egységet képeznek. Az (1) bekezdés szabálya a Bjt. által megengedett keresőtevékenységek *bírói függetlenséget és pártatlanságot veszélyeztető módon történő végzését* tekinteti integritássértőnek.

A (2) bekezdés pedig minden, jogszabály által nem tiltott, ingyenesen, önkéntesen, társadalmi munkában végzett tevékenységre vonatkozik, ha az sérti, vagy sértheti az integritást. Ezeknek az egyéb tevékenységeknek a felsorolása nem lehetséges, de egy ilyen esetet maga a Bjt. is nevesít a 121.§ (2) bekezdésében: „Az eljárás alá vont bíró a képviselőével más bírót bízhat meg.”

Az előbbiekből következően a Szabályzat 7. § (1)-(2) bekezdéseinek együttesen történő értelmezése szerint a norma tartalma: Sérti az integritást, ha a bíró úgy végez a jogállási törvény által megengedett keresőtevékenységet, vagy nem kereső tevékenységként úgy végez jogszabály által nem tiltott egyéb tevékenységet, hogy ez által veszélyezteti a bírói függetlenséget és pártatlanságot vagy annak látszatát kelti, hogy a bíró nem független, nem pártatlan.

A Szabályzatban a Bjt. 40.§-ára történt utalás a Jat. végrehajtásaként kiadott Jszt. 16.§ (1) bekezdés előírásának megfelelően történt: A jogszabály tervezetében olyan jogszabály szövegére, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, *hivatkozás* alkalmazásával utalni lehet, ha a jogalkalmazás megkönnyítése vagy **a jogszabály megfogalmazása ezt megköveteli.**

Szabályzat 10.§

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

- a) *a gazdasági társaságban végzett személyes közreműködés, vezetői tisztségviselői tevékenység, felügyelőbizottsági tagság, egyéni cégben tagság;*
- b) *a korlátolt felelősségű társaság személyes közreműködésre kötelezett üzletrészesének tulajdonlása, a betéti társaság személyes közreműködésre kötelező kültagsága, a betéti társaság korlátlanul felelős tagsága, ha ezzel a bírói pártatlanság, függetlenség veszélyeztetett vagy az nem fér össze a bírói tisztséggel, különösen a tevékenységi körre figyelemmel;*
- c) **a gazdasági-vállalkozási tevékenységet folytató civil szervezetnél vezető tisztségviselőként közreműködés.”**

- ❖ Az indítványozó álláspontja szerint, mivel minden civil szervezet végez tevékenységével összefüggő gazdálkodási tevékenységet, adószáma van, számlavezetésre kötelezett, így „meg kellene határozni, hogy mit ért ez az utasítás” gazdasági-vállalkozási tevékenység alatt.” E nélkül a meghatározás „további viták alapja lehet”.

Még hivatkozás szintjén sem tartalmazza az indítvány, hogy az esetleges vitákra alapot adó meghatározás alaptörvény-ellenessége miben áll, az indítványozó valójában értelmezési kérdéseket vet fel.

Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint civil szervezetek működéséről szóló 2011. évi CLXXV. törvény (Civil tv.) 2.§-ában rögzített értelmező rendelkezései szerint:

6.) *Civil szervezet:*

a) civil társaság; b) egyesület, párt, szakszervezet; c) közalapítvány és az alapítvány

10.) *Gazdálkodó tevékenység*: Azon tevékenységek összessége, amelyek a civil szervezet vagyoni, pénzügyi, jövedelmi helyzetére kiható gazdasági eseményt eredményeznek;

11.) **Gazdasági-vállalkozási tevékenység**: A jövedelem- és vagyonszerzésre irányuló vagy azt eredményező **üzletszerűen végzett gazdasági tevékenység**.

Civil szervezeteknél vezető tisztségviselők: az egyesület képviselője és az egyesület elnökségének tagjai; az alapítvány képviselője; a kuratórium elnöke és tagjai. Ezeket a vezető tisztségeket nem töltheti be a bíró, amennyiben a civil szervezet üzletszerűen végez gazdasági-vállalkozási tevékenységet. Természetesen minden civil szervezet – már csak a tagdíjak kezelése miatt is – végez gazdálkodó tevékenységet, ez azonban nem azonos a gazdasági-vállalkozási tevékenységgel (ez utóbbira példa lehet sportegyesület, horgászegyesület, vadásztársaság).

Az integritássértés ezekben az esetben a Bjt. 40.§ (2) bekezdésében meghatározott rendelkezések megsértésével valósulhat meg.

A civil szervezetek: egyesület és alapítvány vezető tisztségviselői általában munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban végzik e feladataikat. A jogviszonyt a bírónak előzetesen be kell jelentenie. A munkáltatói jogkör gyakorlója az egyéb jogviszony létesítését megtiltja, ha az a bírói munkakörrel összeférhetetlen. A munkáltatói jogkör gyakorlójának minden esetben meg kell tiltania a civil szervezetek vezető tisztségviselésére vonatkozó jogviszony létesítését, ha az egyesület, vagy az alapítvány gazdasági-vállalkozási tevékenységet is végez. Ez a kérdés pedig megállapítható az alapító okiratból és a civil törvény rendelkezéseiből.

Amennyiben a bíró a munkáltató döntésével nem ért egyet, a törvény kifejezetten ez okból nem zárja ki a jogorvoslat lehetőségét. Mindezekből következik az is, hogy **nem az integritási szabályzatra tartozik annak meghatározása, hogy a jogállási törvény mit ért a civil szervezetek gazdasági-vállalkozási tevékenysége alatt**, a Szabályzatnak a saját alkalmazása szempontjából használandó fogalmakat kell értelmeznie.

Csak a konkrét eset körülmekintő elemzésével vizsgálható és dönthető el az, hogy a gazdasági összeférhetetlenség körében az adott munkavégzés tartalmaz-e olyan elemet, amely integritási kockázatot jelent. Önmagában pl. az a körülmény, hogy egy aktív bíró tagja valamely civil szervezetnek, nyilvánvalóan nem jelent összeférhetetlenségi okot, sem pedig integritási kockázatot.

Ha azonban ugyanez a civil szervezet egy gazdasági társasággal karöltve szakmai folyóiratot jelentet meg, a sajtótermék pedig úgy kerül népszerűsítésre, hogy abban bírák adnak jogi tanácsokat, már jelentős integritási kockázatot jelent még akkor is, ha e tevékenységükért a tanácsadó bírák egyébként semmilyen díjazásban nem részesülnek. Hasonló kockázatot jelenthet, ha a bírók vezetésével, részvételével működő egyesület a bíróságok előtt folyó peres ügyeket illetően vállal egyedi ügyekben jogi segítséget, tanácsadást.

A Szabályzat 14.§

„(1) Az integritást sérti a bíróságok igazgatásáról rendelkező 6/2015. (XI.30.) OBH utasítás (a továbbiakban: igazgatási szabályzat) 5. § (2) bekezdése szerinti igazgatási intézkedésre jogosultjának a diszkriminatív intézkedése a bírakkal, vagy az igazságügyi alkalmazottakkal szemben.

(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.”

- ❖ Az indítványozó álláspontja szerint ez a szabály korlátozza a munkáltatói jogkör gyakorlójának a Bjt-ben biztosított azt a jogát, hogy csekély mértékű kötelezettségszegéskor eltekinthessen a fegyelmi eljárás kezdeményezésétől.
- ❖ Ha a bírósági vezető nem kezdeményez fegyelmi eljárást, azzal önmagát veszélyezteti, mivel ha megsérti az integritás előírásait, vele szemben fognak eljárást kezdeményezni.
- ❖ „Gyanítható, hogy a vezető ennek megfelelően indokolatlan esetben is inkább fog fegyelmi eljárást kezdeményezni... Így teljes mértékben ellentétes a jogalkotó akaratával, szembe megy a sarkalatos törvényben megfogalmazottakkal.”

Álláspontom szerint ennél az alkotmányjogi panasznál hiányzik az indítványozó bíró személyes és közvetlen érintettsége. Az indítványozó nem hivatkozott arra, hogy bírósági vezetői munkakört tölt be, vagy vezetői megbízással rendelkezik.

A Szabályzat 14.§-a kifejezetten a bírósági vezetőkre vonatkozik. Bírósági vezetők a Bszi. 118.§-a értelmében: valamennyi bíróság elnöke és helyettese; a kollégiumvezető és kollégiumvezető-helyettes; csoportvezető és csoportvezető-helyettes; a tanács elnöke; a Kúria főtitkára és főtitkár-helyettese.

(2) A bírósági vezető feladata a bíróság, illetve a bírósági szervezeti egység vezetése.

(3) A bírósági vezető felel a bíróság, illetve a bírósági szervezeti egység jogszabályoknak, az OBH elnöke által kiadott szabályzatoknak és határozatoknak megfelelő hatékony működésért.

A Bszi. 65. §-a az OBH elnöke számára többes feladatkört határoz meg: melynek részeként *felügyeletet gyakorol az ítélőtáblák és a törvényszékek igazgatási tevékenysége felett.* A 76.§ (6) bekezdés b) pontjában konkretizált hatás- és feladatkörében az OBH elnöke irányítja és ellenőrzi az előbbi bírósági vezetők igazgatási tevékenységét, figyelemmel kíséri a bíróságok igazgatására vonatkozó szabályok érvényesülését, mindezek érdekében vizsgálatot rendel el. A d) pont értelmében a vizsgálat megállapításától függően megteszi a hatáskörébe tartozó intézkedéseket, fegyelmi eljárás kezdeményezését javasolhatja.

A munkáltatói jogkörgyakorló törvényszéki és ítélőtáblai elnök igazgatási feladatkörébe tartozik, hogy a szolgálati bíróság előtt fegyelmi eljárást kezdeményezzen, ha a bíróval szemben fegyelmi vétség gyanúja merül fel azon okból, hogy a bíró a Bjt. 105.§-a szerint: a) a szolgálati viszonyával kapcsolatos kötelezettségét megszegi, vagy

b) életmódjával, magatartásával a bírói hivatás tekintélyét sérti vagy veszélyezteti.

A Bjt. 108.§ (1) bekezdése lehetőséget ad a fegyelmi jogkör gyakorlója számára arra: „Ha a bíró vétkessége enyhébb fokú és a kötelességszegés nem, vagy csekély mértékben járt következménnyel, a fegyelmi eljárás kezdeményezésétől el lehet tekinteni, és ez esetben a (2) bekezdés szerint „a fegyelmi eljárás kezdeményezésére jogosult a bírót figyelmeztetésben részesíti.” Ez a mérlegelési jog azonban nem korlátlan és nem lehet személyes jellegű, nem irányulhat a fegyelmi vétséget megvalósító bíró felelősség alóli mentesítésére, különösen nem, ha az súlyosabb jogkövetkezménnyel is járt. Például a törvényi határidők be nem tartása, eljárásjogi (Be., Pp.) szabályszegésnek minősül. Ilyen esetben, ha a törvényszék elnöke nem indított fegyelmi eljárást, vagy csak írásbeli figyelmeztetésben részesítette a bírót, ez már felveti az igazgatási vezető fegyelmi felelősségét is. Vele szemben a kinevezési jogkör gyakorlója kezdeményezi a fegyelmi eljárást. Garanciális biztosíték, hogy a vezető fegyelmi ügyében is a szolgálati bíróság jár el és hozza meg a végső döntést. A vezetővel szemben is csak a szolgálati bíróság szabhat ki „bírói tisztségből való felmentés indítványozása” fegyelmi büntetést.

Álláspontom szerint az igazgatási vezető megfelelően fel tudja mérni, hogy a bíró által megvalósított valamely cselekmény, magatartás, milyen esetben szolgál fegyelmi eljárás alapjául. További álláspontom szerint az ítélezési tevékenységet végző bíró személyes függetlensége csak abban az esetben sérülhet, ha a bíróval szemben a vezető indokolatlanul, vagy retorzióként kezdeményez fegyelmi eljárást.

Erre az esetre garanciális szabály, hogy a szolgálati bíróság már a fegyelmi eljárás megindítását is megtagadhatja, a lefolytatott fegyelmi eljárásban pedig a bíró személyiségi jogának sérelme miatt kártérítést igényelhet. Amennyiben a vezető az indokolt fegyelmi eljárást nem kezdeményezi, az nem az érintett bíró személyes függetlenségét, hanem éppen a bíróság szervezeti-igazgatási függetlenségét veszélyezteti, mely egyúttal a bírósági integritás sérelmével is jár.

Az igazgatási vezetővel szembeni felelősségre vonás alapja a Bszi. 118.§ (2)-(3) bekezdéseiben meghatározott igazgatási-vezetői kötelességek megszegése, mely a Szabályzat tekintetében integritássértő magatartást jelent.

A Szabályzat 14.§ (2) bekezdésének szabálya nem zárja ki a Bjt. 124.§ (2) bekezdésében megfogalmazott fokozatosság elvének alkalmazását és nem fosztja meg a fegyelmi eljárás kezdeményezésre jogosult igazgatási vezetőt a Bjt. 108. § (1) bekezdésében foglalt azon lehetőségétől, hogy a bíró enyhébb fokú vétkességére figyelemmel fegyelmi eljárás kezdeményezésétől eltekintsen. Kizárólag a fegyelmi eljárás kezdeményezésére jogosult bírósági vezetőnek joga az, hogy adott esetben ezzel a lehetőséggel éljen. A Szabályzat 14.§ (2) bekezdése azonban valamennyi, az igazgatási szabályzat 5.§ (2) bekezdése szerinti igazgatási intézkedésre jogosult részére írja elő az intézkedési kötelezettséget, vagyis azt, hogy amennyiben fegyelmi eljárás alapjául szolgáló magatartásról szerez tudomást, akkor tegye meg a szükséges intézkedést. Erre az esetre is érvényes az Alkotmánybíróságnak az a megállapítása, hogy „**A bírói függetlenség az ítélezésre vonatkozik... A státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítélezéshez szükségesek.**”(3173/2015. (IX.23.) AB határozat).

A Szabályzat 14.§ (1)-(2) bekezdéseinek tehát alapvető célja a vezetői jogok visszaélésszerű gyakorlása lehetőségének kizárása, a munkatársakkal való kapcsolatrendszerben a tisztességes, egyenlő elbánás és az igazgatási tevékenység ellenőrizhetőségének a biztosítása.

Szabályzat 34.§ (1)-(2) bekezdés

„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.”**

Az indítványozó álláspontja szerint ez a szabály

- ❖ sérti „a méltányosság és fokozatosság elvét... a cselekmény súlyához mérten kell szabályozni a következmény alkalmazását”
- ❖ mivel a bíró szolgálati viszonyára és előmeneteli lehetőségére is hatással van, a jogorvoslati lehetőség kizárása súlyosan alaptörvény-ellenes, mert az Alaptörvény XVIII. cikk (helyesen: XXVIII. cikk) (7) bekezdésbe ütközik, amely szerint: „mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti”

A Vélemény 7.) pontjában már kifejtésre került, hogy az integritási szabályzatnak nincs a bírák magatartására vonatkozó önálló és közvetlen szankciórendszere és ennek következtében nincs önálló jogorvoslati rendszere sem. A Szabályzat 34.§ (1) bekezdése azt tartalmazza, ha a bíróság elnöke az integritási szabályszegést az igazgatási vezetői jogkörében eljárva már megállapította, annak milyen **intézkedésben megvalósuló következményei** lehetnek. A Szabályzat csak a „különösen” szükséges intézkedéseket sorolja fel.

A Szabályzat 34.§ (1) bekezdés fogalmi elemeibe [a) integritássértés megállapítása, d) okozott sérelem orvoslása, e) kötelezettségszegés esetén a felelősségre vonás kezdeményezése, f) hatóság megkeresése] be kell helyettesíteni a konkrét tényállási elemeket a szükséges igazgatási intézkedés megállapításához.

Ezek az intézkedések részben csak deklaratív jellegűek [a), b) pont] vagy deklaratív jellegű+konkrét intézkedést igénylő [c) pont].

Az e) és f) pontok a súlyosabb integritási szabályszegések igazgatási jellegű következményeire vonatkoznak. A legsúlyosabb következmény a bíróval szembeni fegyelmi eljárás kezdeményezése, korrupciós cselekmény alapos gyanúja esetén pedig a bünyügyi szervek megkeresése. Más hatóság megkeresése lehet pl. még társadalombiztosítási szervek, vagy adóhatóság megkeresése is.

Ugyanaz a bírói magatartás, vagy cselekmény egyidejűleg több jogszabály terminus technicusaként meghatározott jogintézménynek is megfelelhet. Pl, ha a bíró a döntéséért pénzt fogad el, ez a cselekmény:

- a Btk. rendelkezései szerint minősülhet hivatalos személy kötelességszegéssel elkövetett vesztegetés bűncselekményének,
- a Bjt. rendelkezése szerint fegyelmi eljárás alapjául szolgáló munkaköri kötelezettség vétkes megszegésének,
- az integritási szabályzat alkalmazása szempontjából integritássértő cselekménynek.

Szankció és ehhez kapcsolódó jogorvoslat csak a bíró büntetőjogi és fegyelmi (kártérítési) felelősségéhez kapcsolódhat. A Bjt. szerinti szankció lehet, hogy a szolgálati bíróság a legsúlyosabb fegyelmi büntetésként indítványozza a bíró bírói tisztségéből való felmentését. Az elsőfokú szolgálati bíróság döntésével szemben a bíró jogorvoslattal élhet.

A munkáltatói jogkör gyakorlója az integritássértés miatt nem alkalmaz közvetlenül joghátrányt a bíróval szemben, ezt egyébként sem tehetné meg, mivel csak **igazgatási intézkedésként az integritássértéshez rendel arányos következményt** fegyelmi vagy/és büntetőeljárás kezdeményezésével.

A Szabályzat 34.§ e) és f) pontjaiban felsoroltak nem új keletű intézkedésekről történő rendelkezéseket tartalmaznak. Ezeknek az intézkedéseknek a megtétele az integritási szabályzat megalkotása előtt is és attól függetlenül az elnökök igazgatási jellegű feladatai körébe tartozott, illetve tartoznak és ennek folytán vezetői felelősségükből adódik az intézkedési kötelezettség. Az integritási szabályzat csupán a bíróságok integráns működésének biztosítása érdekében az integritás oldaláról foglalja össze az integritási szabályszegéseket és annak következményeit úgy, hogy a szabályzat célja szerint **az integritássértéshez arányos következményeket rendel, mely következmények igazgatási jellegűek és a bírakkal szemben közvetlen szankciót nem tartalmaznak. Az arányosság is az intézkedés igazgatási jellegéhez kapcsolódik.** Azt jelenti, hogy pl. csekély súlyú integritási szabályszegés megállapítása esetén, elegendő ennek deklaratív jellegű megállapítása, míg korrupciós cselekmény feltárása esetén, ha az a bíróval szemben merül fel, vele szemben felelősségre vonást kell kezdeményezni. Arányos következmény a bűnügyi szervek, mint más hatóság megkeresése is. A szankcionálás jellegű jogkövetkezmények alkalmazása az adott törvény által, fegyelmi eljárás kezdeményezése esetén a Bjt. rendelkezései alapján a szolgálati bíróság eljárásában történik.

A bíróval szemben a Bjt. szankcionális rendelkezéseihez kapcsolódik a jogorvoslati jog, mely minden esetben biztosított. A Szabályzat nem adhat közvetlen jogorvoslati jogot, mert a bíró integritássértő magatartásával szemben nincs közvetlen szankcionálandó rendelkezése, de erre a közjogi szervezetszabályozó eszközben nincs is lehetőség. Amennyiben a törvényszék elnöke kezdeményezi a bíró fegyelmi felelősségre vonását, az a Bjt. rendelkezésén alapul. A fegyelmi eljárás kezdeményezése ellen maga a törvény nem biztosít jogorvoslati lehetőséget, csak arról rendelkezik: A fegyelmi eljárás kezdeményezéséről az érintett bírót haladéktalanul értesíteni kell (109.§). A szolgálati bíróság megtagadhatja a fegyelmi eljárást.

Ki kell emelni, hogy - szabályzatban való külön meghivatkozás nélkül is – a bírók gyakorlatilag minden őket közvetlenül érintő munkáltatói intézkedés, mulasztás esetén bíróság előtt érvényesíthetik a jogállási törvényből eredő jogaikat. A Bjt. 145.§ (1) bekezdése ugyanis egy általános jogérvényesítési lehetőséget biztosít: *„A bíró a szolgálati viszonyából eredő igénye érvényesítése érdekében szolgálati jogvitát kezdeményezhet. A munkáltatói jogkör gyakorlójának a mérlegelési jogkörében hozott döntése ellen jogvita csak abban az esetben kezdeményezhető, ha a munkáltató a döntésének a kialakítására irányadó jogszabályokat megsértette.”*

Szabályzat 36. § (1) bekezdés

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 Közsolgálati Egyetemen szerzett integritás tanácsadói végzettséggel rendelkező integritás felelőst kell kijelölni.”

Az indítványozó szerint:

- ❖ ez a szakasz létrehozza az ún. „integritás felelős” intézményét, melyet egy konkrét egyetemi végzettséghez köt, ezzel kizárva, hogy más intézményben végzettek ezt a funkciót betölthessék.
- ❖ Egy jogi végzettséggel nem rendelkező, mindössze hároméves BA képzést elvégzett személy láthat el felügyeleti tevékenységet. Ez sérti az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének az Oktatás szabadságáról szóló „intézkedését”.
- ❖ Tekintettel arra, hogy az un. integritássértés akár súlyos, fegyelmi felelősséggel járhat, ez sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1)-(2) bekezdésében és a Bjt. 99.§ (1) bekezdésében foglaltakat.

Meg kell jegyezni, hogy az indítványozónak ez az első hivatkozása, amelyben megjelöli az Alaptörvény általa megsértettnek tekintett rendelkezését, álláspontom szerint azonban az oktatás szabadságának alapjogi rendelkezésével összefüggő indítványozói hivatkozás tekintetében hiányzik a közvetlen és személyes érintettség.

A Bkr. 2016. október 1-jétől hatályos 7.§ (4) bekezdése akként rendelkezik: „A költségvetési szerv vezetője az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására szervezeti felelőst jelöl ki, belső ellenőr szervezeti felelősnek nem jelölhető ki.

Ha a költségvetési szerv integritási tanácsadót foglalkoztat, akkor az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálásával kapcsolatos feladatokat a integritási tanácsadó látja el.” Meg kell említeni, hogy a bírósági szervezetben időközben kijelölt 30 integritási felelős közül 28 jogi egyetemi végzettséggel is rendelkezik, így az alkotmányjogi panaszban megfogalmazott aggályok e tekintetben is alaptalanok.

Az integritásfelelősök tanácsadói, adminisztratív szerepük mellett felügyeleti tevékenységet nem látnak el, ez nem olvasható ki a 36.§ (1) bekezdéséből, ellenben az indítványozó által nem idézett (3) bekezdés rendelkezése szerint: *„Az integritás felelős a bíróság elnökének közvetlen irányítása, felügyelete és ellenőrzése alatt áll.”*

Végül az indítványozó harmadik hivatkozása tekintetében ismét szükséges utalni arra, hogy nem az integritássértés, hanem az a bírói magatartás, cselekmény járhat súlyos fegyelmi felelősséggel, amely a bíróság integritása tekintetében minősül jelentős mértékű integritási szabályszegésnek és ezen keresztül megvalósul az integritás sérelme.

Szabályzat 44.5

„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 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 szükséges megkereséseket fogantatosítja 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*”

Az indítványozó szerint:

- ❖ „Nem világos az ebben a szakaszban foglalt intézkedések tartalma, nem lehet tudni, hogy mikor, milyen jogkövetkezményeket alkalmaz a bíróság elnöke, nincs definiálva a megfelelő integritássértésekhez tartozó megfelelő jogkövetkezmény.”
- ❖ Így nem értelmezhető:
 - mit jelent az „egyéb vizsgálat” (44.5 d) pont)
 - mi számít „jelentős integritási kockázatnak” (44.5 i) pont).
 Az indítványozó mindezt a Jat. 2.5 (1) bekezdésben előírt követelmények megsértéseként értékeli.

A 44. 5-ban felsoroltak a Szabályzat „Integritás Tárgyú Bejelentések Intézése, Ellenőrzése, Nyilvántartása” fejezetéhez tartoznak. Ezek a szabályok ugyancsak a bíróság elnöke igazgatási feladatainak részletezését tartalmazzák, melyek azért kerültek az integritási szabályzatba, mert integritás tárgyú igazgatási intézkedésekre vonatkoznak.

Álláspontom szerint ezért ebben az esetben is hiányzik az indítványozó személyes és közvetlen érintettsége, de nem is jelölte meg az Alaptörvény általa megsértettnek tekintett konkrét rendelkezését. További álláspontom szerint nem tartozik a szabályzat alkalmazásához „az integritássértésekre tartozó megfelelő jogintézmény” fogalomként történő definiálása. Értelmezésre az integritássértés fogalma szorul, de az megtörtént az Értelmező Rendelkezések körében.

Az indítványozó továbbá hiányolja az „integritási kockázat” definiálását, de azt az Értelmező Rendelkezések tartalmazzák: 5.§ g) *„integritási kockázat, az e) pontban meghatározottak sérülésének lehetőségét magában hordozó folyamat, esemény, jelenség, tevékenység, vagy mulasztás”*.

Összegező vélemény

Az OBH elnöke a Bszi. által meghatározott hármas feladat-, hatás- és jogkörének – központi igazgatás; költségvetési fejezetirányító; törvényszék és ítélőtáblai elnökök feletti felügyeleti jog – tett eleget az integritási szabályzat megalkotásával annak érdekében, hogy a bíróságokon „olyan vezetési és irányítási rendszer működjön, amelybe illeszkedő belső kontrollrendszer biztosítja a szervezet integritását”. Ennek megfelelően a bírósági szervezet két dimenziója: az ítélkezés integritása és a bíróságok, mint költségvetési szervek integritása került összehangoltan szabályozásra.

A Szabályzat a sarkalatos törvényekben megállapítottakon túl nem keletkeztet a bírákra vonatkozóan új jogokat és nem állapít meg további kötelezettségeket. Nem is szabályozza azokat újra, hanem azoknak az integritással összefüggő rendelkezései érvényesülését igazgatási jogkörbe tartozó szabályozással segíti. A Szabályzatban a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendje megfelel a Bkr. kötelező törvényi előírásainak és alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására. A Szabályzatnak nincs önálló és közvetlen szankció- és jogorvoslati rendszere. Adott esetben a megállapított integritásszegés alapján teszi meg az igazgatási vezető a bíróval szemben azt az intézkedését, amely a Bjt. vagy Btk. alapján szankcionálható, és ezek a törvények biztosítják az alkalmazott büntetésekkel szembeni jogorvoslati jogot is.

