

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3195/2018. (VI. 8.) AB VÉGZÉSE

bírói kezdeményezés visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezések tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Bírósági Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 11/2013. (XII. 31.) OBH utasítás 15. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezéseket visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság rágalmazás vétsége és lopás vétsége miatt indult büntetőügyekben a büntetőeljárást – a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 359. § (3) bekezdésében írtakra figyelemmel, a Be. 266. § (1) bekezdés *b*) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján – a 22.Bf.13.037/2017/12. és 22 Bf.11.165/2017/28. sorszámú végzésével felfüggesztette, és az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte az Országos Bírósági Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 11/2013. (XII. 31.) OBH utasítás (a továbbiakban: Utasítás) 15. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását. Az Alkotmánybíróság az ügyeket egyesítette.
- [2] 1.1. Az egyik bírói kezdeményezés szerint a járásbíróság a 2017. október 6-án kelt 4.B III.759/2016/22. számú ítéletében a vádlottat bűnösnek mondta ki a Btk. 227. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti folytatólagosan elkövetett becsületsértés vétsége miatt, ezért őt megrovásban részesítette. Az elsőfokú ítélet ellen a magánvádló téves minősítés miatt, a büntetés súlyosítása, míg a vádlott és a védője bűncselekmény hiányában történő felmentés érdekében jelentett be fellebbezést. A másik bírói kezdeményezés szerint egy másik a járásbíróság a 2017. július 14-én kelt 12.B.II.21.280/2017/24. számú ítéletében a vádlottakat bűnösnek mondta ki lopás vétségében. A vádlottak a büntetés enyhítése és felmentés érdekében fellebbeztek.
- [3] A Fővárosi Törvényszék a másodfokú eljárásban mindkét ügyben megkereste a Fővárosi Törvényszék Titkárságát annak közlése végett, hogy az ügyben első fokon eljáró bírót mikor nevezték ki, a kinevezését követően heti rendszerességgel két napon ítélezett-e, ha nem, milyen okból és mely időszakban nem volt folyamatos az ítélező tevékenysége; őt központi igazgatási feladat összehangolt végrehajtása érdekében a hozzájárulásával és a munkáltatói jogkört gyakorló bíróság elnöke egyetértésével az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban OBH) elnöke külön feladattal bízta-e meg, ha igen mely időszakban. A megbízás akadályozta-e a bírót abban, hogy az ítélező tevékenységét teljes munkaidőben elássa.
- [4] A Fővárosi Törvényszék általános elnökhelyettesének tájékoztatása szerint az egyik ügyben eljáró bírót – hozzájárulásával, valamint a munkáltatói jogkört gyakorló bírósági elnök egyetértésével – bírói kinevezésétől, 2016. január 1. napjától határozatlan időre – az ítélezési tevékenységének részbeni megtartása mellett – az OBH a bírósági szervezet nemzetközi kapcsolatai körébe tartozó egyes kiemelt témakörökkel, valamint a bírósági szervezeti kommunikációval kapcsolatos egyes kiemelt témakörökkel összefüggő központi igazgatási feladatok ellátásával bízta meg. A bíró a bírói kinevezését követően heti három napon végzett ítélezési tevékenységet 2018. január 15. napjáig. Ezen időszak alatt heti egy napot tárgyalt, illetve előfordult, hogy ún. pótnapot is kitűzött, ekkor heti két tárgyalási napot tartott. Az ítélező tevékenysége folyamatos volt. Az OBH elnöke az ügyben eljáró bírót 2018. január 15. napjától 2018. július 14. napjáig terjedő határozott időtartamra az OBH-ba bírói munkakörbe beosztotta, amely időponttól kezdődően ítélezési tevékenységet nem folytat.
- [5] A másik ügyben eljáró bírót 2017. január 1. napjától 2017. december 31. napjáig terjedő időtartamra, a beosztásából eredő ítélezési tevékenységének részbeni megtartása mellett az OBH központi igazgatási feladatok végzésével bízta meg, ezért a bíró az ítélezési tevékenységének ellátása alóli részbeni mentesítésre tekintettel heti egy napon tárgyalt. Az OBH elnöke emellett az ügyben eljáró bírót – hozzájárulásával, valamint a munkál-

tatói jogkört gyakorló bírósági elnök egyetértésével – 2017. június 1. napjától 2018. június 30. napjáig terjedő időtartamra a beosztásából eredő ítélkezési tevékenysége megtartása mellett az OBH-nál az E-kódex Be. projekttel összefüggésben központi igazgatási feladatok végzésével bízta meg. Az OBH elnöke ezt követően az ügyben eljáró bírót – hozzájárulásával, valamint a munkáltatói jogkört gyakorló bírósági elnök egyetértésével – 2018. január 1. napjától 2018. december 31. napjáig terjedő időtartamra a beosztásából eredő ítélkezési tevékenységének részbeni – havonta egy tárgyalási nap – megtartása mellett az OBH-ban központi igazgatási feladatok ellátásával történő megbízását meghosszabbította.

- [6] 1.2. A kezdeményezések szerint az Utasítás 15. §-a az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését és a 26. cikk (1) bekezdését sérti és ellentétes a bírók jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban Bjt.) 1. § (1) bekezdése, 29. § (2) bekezdése és 57. § (1) bekezdése szabályaival. A Bjt. 1. § (1) bekezdése szerint a bíró ítélkező tevékenységében független. A 29. § (1) bekezdése lehetőséget ad a munkáltatói jogkör gyakorlójának, hogy a bírót – írásbeli hozzájárulásával – határozott vagy határozatlan időre, kizárólag vagy részben, igazgatási feladatok ellátásával bízta meg. A (2) bekezdés akként rendelkezik, hogy az OBH elnöke több bíróságot érintő központi igazgatási feladat összehangolt végrehajtása érdekében a bíró hozzájárulásával és a bíró felett munkáltatói jogkört gyakorló bírósági elnök egyetértésével külön feladattal bízhatja meg a bírót. A Bjt. 57. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az OBH-ba beosztott bíró megtartja bírói tisztségét, de nem ítélkezhet. A kezdeményezés szerint a Fővárosi Törvényszék Általános Elnökhelyettesének az átirata alapján megállapítható, hogy az ügyben első fokon eljáró bíró a kinevezését követően az ítélkező tevékenysége mellett egyéb munkát is végzett, az OBH elnöke őt a kinevezését követően – az ítélkező tevékenysége megtartása mellett – 2018. január 15. napjáig folyamatosan központi igazgatási feladattal látta el, az Utasítás 15. §-ának az alkalmazásával.
- [7] Az Utasítás 15. § (1) bekezdése szerint az OBH elnöke több bíróságot érintő központi igazgatási feladat összehangolt végrehajtása érdekében a bírót hozzájárulásával és a munkáltatói jogkört gyakorló bírósági elnök egyetértésével külön feladattal bízhatja meg. A (2) bekezdés kimondja, hogy a megbízást írásban kell elrendelni, megjelölve a megbízás időtartamát, az elvégzendő feladatok körét, működési formáját, az utasítás adására jogosultat, a feladat végzésének helyét, az esetleges különjavadalmazást és az eredeti munkaköre ellátásával kapcsolatos rendelkezéseket. A (3) bekezdés úgy szól, hogy a megbízásról szóló okirat rendelkezéseit illetően a Bjt. kirendelésre vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni.
- [8] A kezdeményezések rögzítik, hogy az ügyekben első fokon eljáró két bíró az ítélkezési tevékenységével egyidejűleg formálisan beosztásra az OBH-ba nem került, ennek ellenére a bírói kinevezésétől kezdődően 2018. január 15. napjáig folyamatosan, az ítélkező tevékenysége ellátása mellett az OBH munkájában az OBH-ba formálisan is beosztott bírók tevékenységének megfelelő tartalommal is részt vett, a fent hivatkozott OBH utasítás alapján, amely rendelkezés az Alaptörvény és a Bjt. hivatkozott rendelkezésével ellentétben állt, mert sérti a hatalom megosztás elvét, az ítélkező tevékenységet ellátó bíró felett utasítási jogot biztosít, továbbá a Bjt. 57. § (1) bekezdésében rögzített ítélkező tevékenységet kizáró rendelkezés felhatalmazás nélküli megkerülését (kiüresítését) célozza. A kezdeményezések szerint az Utasítás 15. §-a Bjt. 57. § (1) bekezdésbe ütközően, a formális beosztás mellőzésével lehetővé teszi ítélkezési tevékenységből kizárt bíró ítélkezését.
- [9] 2. Az alkalmazandó jog megállapítása a rendes bíróság – a konkrét perben eljáró bíró – hatásköre, az Alkotmánybíróság általában tartózkodik attól, hogy e mérlegelésbe beavatkozzon. A bíró feladata és hatásköre ugyanis eldönteni, hogy mely jogszabályok és konkrét jogszabályi rendelkezések alapján, illetve alkalmazásával dönt a benyújtott kereset (előterjesztett vád) tárgyában. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak alkotmányos funkciójával összefüggésben az Alaptörvényből és az Abtv.-ből fakadó kötelessége, hogy a bírói kezdeményezés törvényi feltételeinek a fennállását megvizsgálja, s azok nyilvánvaló hiánya esetében a kezdeményezést visszautasítsa. {Lásd pl. 3112/2013. (VI. 4.) AB határozat, mely szerint az Alkotmánybíróság nem vizsgálja érdemben a bírói indítványt, ha a rendelkezések „konkrét ügyben történő alkalmazása [...] fogalmilag kizárt” (Indokolás [8]); a 33/2013. (XI. 22.) AB határozat ehhez hasonlóan a bírói kezdeményezés egyes elemeit azért utasította vissza, mert egyértelműen megállapítható volt „a folyamatban lévő büntetőeljárásban a kifogásolt jogszabályi rendelkezések közül az ítélőtáblának nem mindegyiket szükséges alkalmaznia” (Indokolás [9])}.
- [10] Az Alkotmánybíróság a törvényben előírt formai és tartalmi feltételek fennállásának vizsgálatát nem mellőzheti. Tekintettel erre, a bírói kezdeményezés csak akkor felel meg az Abtv. 25. § (1) bekezdésében foglaltaknak, illetve a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményének, ha a bíró a támadott rendelkezések vonatkozásában előadja a vélt alaptörvény-ellenesség indokait, továbbá, ha indítványában kitér a megsemmisí-

teni kért normák és a folyamatban lévő bírósági eljárás konkrét kapcsolatára is. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege.

- [11] Az Abtv. 52. § (4) bekezdése szerint az alkotmánybírói eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Ebből következően, ha a kezdeményező bíró nem is állítja, hogy a támadott normát az ügyben alkalmazni kellene, vagy nem mutat rá az alkotmányellenesnek vélt norma és az egyedi ügy kapcsolatára oly módon, hogy az összefüggés az Alkotmánybíróság számára az indítvány tartalmából egyértelműen megállapítható legyen, az alkotmánybírói eljárás lefolytatásának nincs helye. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint az alkalmazandó norma megtámadásának a lehetőségét a bíró számára azért biztosítja a jogalkotó, hogy megakadályozható legyen, hogy a bíróság a döntését alaptörvény-ellenes norma alkalmazásával legyen kénytelen meghozni. Ennek megfelelően minden olyan anyagi jogi rendelkezés bírói kezdeményezés tárgya lehet, melytől a bíróság előtt fekvő egyedi ügy érdemi eldöntése függ, de olyan eljárási jogi normák is megtámadhatók, melyek ugyan nem közvetlenül az ügyet befejező bírósági döntés alapját képezik, de alkalmazásra kerülve a felek eljárási helyzetét lényegesen befolyásolják {23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [12] Az Alaptörvény 26. cikke önálló rendelkezést tartalmaz a bírák ítélkezési függetlenségéről: „[a] bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatóak”. A 25–27. cikkek más rendelkezései külön rendelkezéseket tartalmaznak a bírósági szervezet függetlenségéről, és ehhez kapcsolódóan a bíróságok igazgatásáról. A bírák ítélkezése és a bírósági igazgatás között tehát alkotmányos jelentőségű határ húzódik. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja és az Abtv. 25. §-a kifejezetten az ítélkező bíró számára biztosít sajátos indítványozói jogot az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során alkalmazandó jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatára. Ezt a szabályt az Alkotmánybíróságnak szorosán kellett értelmeznie. Ha ugyanis a bírói előtt folyamatban lévő egyedi ügyben nem alkalmazandó jogszabályt érintő indítványt érdemben elbírálna, ezzel az utólagos normakontroll lehetőségét terjesztené ki az Alaptörvényben nem biztosított esetekre. Az „Abtv. nem teszi lehetővé a bíró számára, hogy utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezzen, a bírói kezdeményezés nem *actio popularis*” {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]}.
- [13] 3. Jelen esetben a bírói kezdeményezések nem tartalmaznak semmilyen érvelést azzal kapcsolatban, hogy az Utasítás 15. §-át a rágalmozás és lopás miatt folyamatban lévő másodfokú eljárásokban alkalmazni kellene.
- [14] Az Utasítást az OBH elnöke a bíróságok szervezetéről és igazgatásról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 76. § (2) bekezdés *b*) pontjában foglalt felhatalmazás alapján adta ki. A Bszi. 76. § (1) *b*) pontja szerint az OBH elnöke általános központi igazgatási feladatkörében az igazgatási feladatainak ellátása érdekében jogszabályi keretek között – normatív utasításként – a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkot, továbbá ajánlásokat és határozatokat hoz. Az Utasítás az OBH Szervezeti és Működési Szabályzata. Az Utasítás 15. § (1) bekezdésével azonos szabályt tartalmaz a Bjt. 29. § (2) bekezdése. Az Utasítás 15. § (2)–(3) bekezdése a Bjt.-ben említett külön feladattal megbízásnak a módját, az okiratnak a tartalmát határozza meg.
- [15] Az indítványok és az indítványozó által felhívott jogszabályok tartalmából sem lehet megalapozott következtetést levonni arra, hogy az Utasítás 15. §-át a konkrét büntetőeljárásban alkalmazni kellene. A Be. más szabályaiból sem lehet ilyen következtetésre jutni. Azt sem lehet megállapítani, hogy az Utasítás 15. §-ának az alaptörvény-ellenessége a felek eljárási helyzetét, vagy az elsőfokú ítélet megítélését a másodfokú eljárásban befolyásolhatná. A kezdeményezések abból indulnak ki, hogy az Utasítás 15. §-a a Bjt. 57. § (1) bekezdésbe ütközően, a formális beosztás mellőzésével lehetővé teszi ítélkezési tevékenységből kizárt bíró ítélkezését. A Bjt. 57. § (1) bekezdése az OBH-ba beosztott bírót illetően mondja ki, hogy megtartja bírói tisztségét, de nem ítélkezhet. Ugyanakkor a Bjt.-ben nincs olyan szabály, amely nemcsak az OBH-ba beosztott, hanem a Bjt. 29. § (2) bekezdése alapján külön feladattal megbízott bírót is az ítélkezésből kizárná. A Bjt. 29. § (1) bekezdése is lehetővé teszi, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója a bírót – írásbeli hozzájárulásával – határozott vagy határozatlan időre, kizárólag vagy részben, igazgatási feladatok ellátásával bízhatja meg. Az igazgatási feladatokat is ellátó bírót ebből az okból sem a Bjt., sem a Be. nem zárja ki az ítélkezésből a Bjt. 57. § (1) bekezdésében foglaltakkal azonos általánossággal.
- [16] Az indítványok tehát nem az indítványozó bírói tanácsok előtt folyamatban lévő egyedi büntető ügyekben alkalmazandó szabályra vonatkoznak, hanem a bíróságok igazgatási szabályaival kapcsolatosak. Ilyenként kívül esnek az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) pontjában és az Abtv. 25. §-ában meghatározott tárgykörön. Az eljáró bírói tanácsoknak az Utasítást nem kellett alkalmazniuk, ezért fel sem merülhet az Utasítás vizsgálata konkrét büntető ügy elbírálása során. Az indítványok tartalmuk szerint utólagos normakontrollra vonatkoznak, ennek indítványozására viszont az ítélkező bírói tanácsok nem jogosultak.

[17] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezéseket az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2018. május 29.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: III/754/2018.

• • •