

## Háttéranyag az OBT által pályázat nélkül bírává kinevezett Alkotmánybírák kapcsán kifejtett álláspontra és jogszabály-módosítási tervezetre

### Összefoglaló

Az **Előterjesztést** illetően megállapítható, hogy **alaptörvény-ellenes**

- a törvényesen kinevezett bíró kinevezését visszaható hatállyal feltételhez kötő, illetve megszüntető jogszabály,
- az OBT egyetértési jogának kikötése, mivel tevékenysége csupán az OBH elnökének felügyeletére terjed ki, de a köztársasági elnök törvényen alapuló döntéseire, így a bírák kinevezésére nem,
- a minisztériumba és OBH-ba beosztott bírák beosztásának az OBT egyetértési jogához kötése, miután az OBH elnöke és az OBT szerepkörét megfordítaná.

Az Előterjesztés **normatív alapjai is kérdésesek**, hiszen azt soft-law állásfoglalásokból, és nem az Alaptörvényből, az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződésből, az Emberi Jogok Európai Egyezményéből vagy magyar jogszabályokból vezeti le. Mindemellett lényegében megkérdőjelezi az Alkotmánybíróság bírósági szerepkörét, holott az az Alaptörvényből egyértelműen következik, és mind az EJEB (Szalontay v. Magyarország), mind az Európai Unió Bíróságának irányadó gyakorlata, valamint a Velencei Bizottság álláspontja szerint az Alkotmánybíróság az igazságszolgáltatás (bírói hatalom) része.

Erre irányuló jogkör hiányában **nem vonható kétségbe a szabályozás alkotmányossága** sem az OBT részéről, mely lehetővé tette az Alkotmánybíróság tagjának bíróvá való kinevezését. Ebben a körben az Előterjesztés nincs figyelemmel az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvényjavaslat indoklásában kifejtettekre, így különösen azokra a szempontokra, melyek indokolják a – kérelemre történő - bírói kinevezést és ez esetben a pályáztatási eljárástól való eltérést.

A fentiekén túl, az Előterjesztés **bírói függetlenséggel kapcsolatos érvelése téves kiindulóponton** alapul, amikor egy **egyedi kivételes szabályt** a bírói függetlenséget érintő alapelvekkel összevetve, kvázi-**strukturális problémaként** elemez. A nemzetközi standardokból nem tűnik egyértelműen levezethetőnek olyan követelmény, amely alapján a jogalkotó legitim indok alapján, szűk körben ne engedhetne kivételt a pályázati eljárás főszabálya (és ezáltal a bírói testületek érdemi ráhatása) alól.

Ezzel kapcsolatban kiemelést érdemel, hogy a kérelemre történő kinevezés éppen a függetlenséget erősíti az érintett személy mindkét megbízatásában. Ha ugyanis az alkotmánybíró kúriai bírói kinevezéséhez a bírói testületek, pl. az OBT jóváhagyása, egyetértése lenne szükséges, akkor az nyomás alá helyezheti az alkotmánybírókat, különösen a bírói döntéssel szemben kezdeményezett alkotmányjogi panaszok elbírálása során. A szabályozás azt biztosítja, hogy jogon kívüli szempontok – pl. a bírói kar véleményének való megfelelés – ne befolyásolja az alkotmánybíró feladatai ellátásában.

**Téves** továbbá az a megközelítés, hogy az **Alkotmánybíróság tagjainak megválasztása politikai döntés**. Ennek az érvelésnek az elfogadása – kiterjesztve valamennyi Országgyűlés által választott közjogi méltóságra, ezáltal megkérdőjelezve a függetlenségüket – a hatalom megosztásának elvét kérdőjelezné meg.

Megállapítható az is, hogy az OBT helyzetével, vagy a bírói kinevezés hazai rendszerével az Előterjesztésben szereplő EJEB és EUB egyedi ügyekben született állásfoglalások semmilyen módon nem rokoníthatók.

## Részletes elemzés

### I. Bírói függetlenség

**A megküldött OBT dokumentum bírói függetlenséggel kapcsolatos érvelése téves kiindulóponton alapul, amikor egy egyedi kivételes szabályt a bírói függetlenséget érintő alapelvekkel összevetve, kvázi-strukturális problémaként elemez. A nemzetközi standardokból nem tűnik egyértelműen levezethetőnek olyan követelmény, amely alapján a jogalkotó legitim indok alapján, szűk körben ne engedhetne kivételt a pályázati eljárás főszabálya (és ezáltal a bírói testületek érdemi ráhatása) alól.**

Mindenekelőtt kiemelendő a Velencei Bizottság által 2016-ban kiadott „**Rule of Law Checklist**”,<sup>1</sup> amely a bíróságok függetlensége és pártatlansága témakörében vizsgálандónak tartja a független bírói tanács létét,<sup>2</sup> de konkrét hatásköröket nem kapcsol hozzá.

Ugyanez a dokumentum rögzíti, hogy a bírói függetlenség biztosításának megfelelő eszköze lehet, ha a bírák kinevezése és előmenetele vonatkozásában a független bírósági tanácsok döntő szereppel bírnak. Mindazonáltal a jelentés megállapítja, hogy más elfogadható modellek is létezhetnek.

A Velencei Bizottság a magyar közigazgatási bírósági rendszer kapcsán hozott véleményében ezt az értelmezést megerősítette.<sup>3</sup>

Jelen esetben nem modellváltásról van szó – ahogy az a közigazgatási bírósági szervezetben történt volna – hanem egy sajátos kivételszabály intézményesítésére került sor az OBT, mint független bírói tanács döntő befolyását biztosító, és így a nemzetközi preferenciáknak megfelelő modellben.

---

<sup>1</sup> Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016) CDL-AD(2016)007-e, 20-21. oldal

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)

<sup>2</sup> „viii. *Is there an independent judicial council? Is it grounded in the Constitution or a law on the judiciary? If yes, does it ensure adequate representation of judges as well as lawyers and the public?*

*ix. May judges appeal to the judicial council for violation of their independence?*

<sup>3</sup> „51. *The above procedures clearly reflect the Minister’s powerful position in the recruitment of judges at all levels of the new system. Nonetheless, while existing standards in this field reflect a preference, including by the Venice Commission, for the judicial council to have a leading role in appointment of judges, other systems are considered acceptable. Systems in which the power to submit an appointment proposal to a country’s president is assigned by law to the government or a minister do not raise any objections as such. Such a system is justified by the democratic legitimacy implicit in election by Parliament or appointment by a parliamentary majority.*”

CDL-AD(2019)004-e Hungary - Opinion on the law on administrative courts and the law on the entry into force of the law on administrative courts and certain transitional rules, adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2019)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)004-e)

A Velencei Bizottság egy másik, a bírósági függetlenséget érintő jelentésében<sup>4</sup> szintén az önálló bírósági tanácsok felállítása mellett érvelt, olyan összetétel mentén, amelyben túlsúlyban vannak a bírák által választott tagok.<sup>5</sup> **De az OBT előterjesztésében foglalthoz hasonló, általános – kivételt nem tűró – egyetértési jog ebből sem tűnik levezethetőnek.**

Az a tény, hogy az alkotmányos rendszer működése szempontjából kiemelkedő szaktudással és gyakorlattal rendelkező személyek számára biztosítja a törvény pályázati eljárás nélkül a rendes bírósági bírává válást, egy gyakoriságában és az **érintett személyi kör számában limitált kivételt teremt. Ez nem változtat az OBT, mint bírói testület szerepén a bírói függetlenség garantálásában. Az egyes bíró ítélezési függetlenségét pedig más – a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényben és magában az Alaptörvényben foglalt – garanciák biztosítják.**

A fentiekkel kapcsolatban kiemelést érdemel, hogy a kérelemre történő kinevezés éppen a függetlenséget erősíti az érintett személy mindkét megbízatásában. Ha ugyanis az alkotmánybíró kúriai bírói kinevezéséhez a bírói testületek, pl. az OBT jóváhagyása, egyetértése lenne szükséges, akkor az nyomás alá helyezheti az alkotmánybírókat, különösen a bírói döntéssel szemben kezdeményezett alkotmányjogi panaszok elbírálása során. A szabályozás azt biztosítja, hogy jogon kívüli szempontok – pl. a bírói kar véleményének való megfelelés – ne befolyásolja az alkotmánybíró feladatai ellátásában.

**Az Alkotmánybíróság releváns gyakorlatából az alábbi megállapítások emelhetők ki:**

#### **3076/2020. (III. 18.) AB határozat**

*„[33] 3.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a bírói függetlenség az igazságszolgáltatás függetlenségének legfontosabb garanciája {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [82]}, amely két elemből, a szakmai és a személyes függetlenségből tevődik össze. A szakmai függetlenség – a befolyásolástól mentes ítélezési tevékenység – követelményét maga az Alaptörvény is rögzíti, amikor a 26. cikk (1) bekezdésében kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a bírók „csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak”. Ettől eltérően a személyi függetlenség azt a több összetevőből álló független közjogi státuszt jelenti, amely a bírót a szolgálati jogviszonyának fennállása során megilleti [lásd legutóbb: 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [61]]. A státuszbeli és szervezeti garanciák körébe tartozik az Alaptörvény által is szabályozott elmozdíthatatlanság (a bíró akarata ellenére nem vonható el folyamatban lévő ügyeitől, és nem mozdítható el pozíciójából), továbbá például a bírókat megillető javadalmazás.”*

#### **22/2019. (VII. 5.) AB határozat**

---

<sup>4</sup>CDL-AD(2010)004-e Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12-13 March 2010) [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-e)

<sup>5</sup> „32. To sum up, it is the Venice Commission’s view that it is an appropriate method for guaranteeing for the independence of the judiciary that an independent judicial council have decisive influence on decisions on the appointment and career of judges. Owing to the richness of legal culture in Europe, which is precious and should be safeguarded, there is no single model which applies to all countries. While respecting this variety of legal systems, the Venice Commission recommends that states which have not yet done so consider the establishment of an independent judicial council or similar body. In all cases the council should have a pluralistic composition with a substantial part, if not the majority, of members being judges. With the exception of ex-officio members these judges should be elected or appointed by their peers.”

„ [57] 2.1. A bírói függetlenséget mint történeti alkotmányunk vívmányát az Alaptörvény hatálya alatt először a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat érintette. A határozatban foglaltak szerint már az 1869. évi IV. törvénycikk, valamint az 1871. évi IX. törvénycikk is **tartalmazta a bírói függetlenséget garantálni hivatott legfontosabb elemeket: személyi oldalon a kinevezés, felmentés, a hivatalból való elmozdítás vagy az áthelyezés, és az előremenetel szabályait, szervezeten pedig a hatásköri elkülönítést.**

[58] A bírói szolgálati jogviszony fokozott alkotmányi védelemben részesül, melyet szervezeti és státusbeli biztosítékok erősítenek meg. (...)

[59] A bírói tisztség elnyerése vonatkozásában a 12/2017. (VI. 19.) AB határozat kimondta, hogy a kötött pályázati és kinevezési eljárás, az Alaptörvény által biztosított köztársasági elnök általi kinevezés magas közjogi legitimitációnak minősül, és nem csak szimbolikus jelentősége van annak, hogy a semleges bírói hatalmat a semleges köztársasági elnöktől kapott kinevezéssel nyeri el a bíró (Indokolás [75]). (...)

[60] A 4/2014. (I. 30.) AB határozat a bírók függetlensége és a javadalmazásuk közötti összefüggés kérdését vizsgálta, ugyanakkor általánosságban is tett megállapításokat a bírói függetlenség vonatkozásában. E határozat döntötte el továbbá azt a kérdést is, hogy az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése jogot biztosít a bírók számára a függetlenséghez, nem csak alapvetően fogalmaz meg. (...)

[63] A 3154/2017. (VI. 21.) AB határozat a bírói függetlenség és a hatalommegosztás kapcsolatát illetően kiemelte, hogy noha a törvényhozó és végrehajtó hatalom kölcsönös (politikai) függésben van egymástól, a bírói hatalom viszont e politikai téren kívül létezik, függetlenül annak változásaitól. **A bírói függetlenség ugyanakkor nem korlátlan, annak legfontosabb alkotmányos korlátja, és egyben a bírói működés alapja az ítélkezési tevékenység törvényeknek való alávetettsége. A törvényeknek való alávetettség ugyanakkor a függetlenség záloga is egyben, hiszen a bíróságok a politikai szféra által meghatározott és létrehozott törvényeket önállóan értelmezik. A bírói függetlenség elve az Alkotmánybíróság korai gyakorlatában alapvetően az ítélkezési tevékenység függetlenségét jelentette. A további státusbeli és szervezeti garanciák is (csak) a független ítélkezés biztosítását szolgálják, garantálni kell, hogy a bírók saját szakmai meggyőződésük alapján ítélkezhessenek, másrészt ki kell zárni az igazgatási befolyásolás lehetőségét is.** Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében szabályozott bírói függetlenség ugyanakkor nemcsak alkotmányos elv, hanem egyúttal Alaptörvényben biztosított jogot is keletkeztet a bírók számára (Indokolás [19]). (...)

[119] 3.1. A bírói tisztségre jelentkező személyeknél a kiválasztási folyamattal kapcsolatban is rögzíthető, hogy a miniszteri beavatkozás mindaddig, amíg nem befolyásolja a bírók ítélkező tevékenységét, vagyis azt, hogy az ítélkező bírók saját szakmai meggyőződésük alapján, az igazgatási befolyásolás kizártsága mellett döntsenek, nem sérti a bírói függetlenséget, illetve a független és pártatlan bíróság követelményét {3154/2017. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [19], 25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [26], 3242/2012. (IX. 28.) AB határozat, Indokolás [13]}. Az egyoldalú, bírósági szervezeten kívüli, külső befolyás kizárását a törvények általában a döntési jogkör megosztásának különféle változataival érik el. Ez azt jelenti, hogy több személy vesz részt a bírói kinevezésre vezető döntési láncolatban. **Nem szükségszerű, hogy a bírók kiválasztásának folyamatába ne szólhasson bele más hatalmi ág, akár valamely, a nép által választott testület, vagy a miniszter, ez ugyanis segíti a nepotizmus elkerülését, erősíti a tisztség demokratikus legitimitációját, továbbá miniszteri igazgatás esetén politikai felelősséget is keletkeztet.**”

### **13/2013. (VI. 17.) AB határozat**

„[55] Az OBH általános elnökhelyettese és elnökhelyettesei – helyettesítési jogkörükben, és esetleges önálló feladat- és hatásköreikben – közhatalmat gyakorló személyeknek minősülnek,

ezért demokratikus legitimációval kell rendelkezniük. A köztársasági elnök általi kinevezés – mint hatalomkövetítés – vezető-helyettesek esetében magas közjogi legitimációnak minősül, és egyéb hasonló tisztségek esetében is megszokott alkotmányjogi megoldásnak tekinthető. A köztársasági elnök az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése értelmében kifejezi a nemzet egységét és őrökdi az államszervezet demokratikus működése felett. A kinevezésre irányuló személyi javaslatot – így az OBH elnökének az OBH általános elnökhelyettese és elnökhelyettesei személyére irányuló javaslatát is – elutasíthatja, ha az a törvényi feltételeknek nem felel meg, vagy a jelölt kinevezése az államszervezet demokratikus működését veszélyeztetné.

[56] Ez az Országgyűlés által választott megbízatás-elnyerési mód az OBH általános elnökhelyettese és elnökhelyettesei tisztsége esetében, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint olyan legitimációs megoldás, amely az Alaptörvény keretei között maradv és a jogállamiság alkotmányos alapértékéből fakadó követelménynek megfelelően, a szuverén népre – az Országgyűlésen és a köztársasági elnökon keresztül – megszakítások nélkül visszavezethető láncolatot alkotva biztosítja a feladat- és hatáskörök ellátásához szükséges demokratikus felhatalmazottságot. Az Alkotmánybíróság ezen indokok miatt a Bszi. 78. § (2) bekezdésének az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközését állító indítványi elemet elutasította.”

#### **12/2017. (VI. 19.) AB határozat**

„[74] Az Alaptörvény a bíróságokra vonatkozó leglényegesebb szabályokat tartalmazza csak. Az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés k) pont és 26. cikk (2) bekezdés szerint a hivatásos bírakat – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – a köztársasági elnök nevezi ki. Ehhez képest speciális szabályt tartalmaz az Alaptörvény 25. cikk (6) bekezdése és a 26. cikk (3) bekezdése, melyek szerint az OBH elnökét és a Kúria elnökét a bírák közül a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja meg. A bírák és bírósági vezetők kinevezési eljárását az Alkotmánybíróság részletesen vizsgálta a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában, mely kapcsán megállapította, hogy „[a] bírák kinevezésének (és az ezt előkészítő pályázati és egyéb) eljárással szemben támasztható alkotmányos követelmények meghatározásának alapja a kinevezendő bíró alkotmányos státusza. Az Alaptörvény szerint a bírák függetlenek, csak a törvénynek vannak alárendelve, politikai tevékenységet nem folytathatnak, és csak kivételes esetekben mozdíthatók el [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés]. A kinevezési eljárásnak nyilván azt kell biztosítania, hogy a bírói hivatal betöltésére alkalmas személyeket nevezzen ki a köztársasági elnöke [Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdés]” (Indokolás [173]).

[75] A kötött pályázati és kinevezési eljárás, az Alaptörvény által biztosított köztársasági elnök általi kinevezés magas közjogi legitimációnak minősül, és nem csak szimbolikus jelentősége van annak, hogy a semleges bírói hatalmat a semleges köztársasági elnöktől kapott kinevezéssel nyeri el a bíró.”

Az Előterjesztés egyes, az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) előtt zajlott ügyek, valamint a lengyel igazságszolgáltatási reformok európai uniós vonatkozásai és az érintett egyedi magyar jogszabályi hely között kapcsolatot, párhuzamosságot sugall. Az említett eljárásokkal kapcsolatban az alábbi helyzetre hívjuk fel a figyelmet.

**Az OBT által hivatkozott egyedi ügyek kapcsán az alábbiak állapíthatók meg.**

**Az Európai Unó Bírósága előtt folyamatban lévő C-791/19. sz. ügy:**

A fegyelmi ügyek elbírálásának rendszere Lengyelországban 2016 és 2018 között több alkalommal módosult. A Legfelsőbb Bíróságon létrejött egy önálló fegyelmi tanács (korábban ezt a feladatot a Legfelsőbb Bíróság véletlenszerűen kiválasztott bírái látták el), amely a

Legfelsőbb Bíróság bírái esetében első- és másodfokon, a rendes bírósági bírák ügyeiben másodfokon jár el. Tagjait a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács (KRS) választja ki, amelyben az új szabályok szerint meghatározó többségben vannak a törvényhozás által választott tagok. A Legfelsőbb Bíróság fegyelmi tanácsának elnöke eseti alapon dönthet arról, hogy a rendes bírósági bírák vonatkozásában egy adott ügy első fokon melyik fegyelmi bíróság elé kerüljön.<sup>6</sup> A rendes bíróságok bíráinak fegyelmi ügyeiben az igazságügyi miniszter fegyelmi megbízottat jelölhet ki, aki fegyelmi eljárást indíthat, folyamatban lévő ügybe bekapcsolódhat, vagy azt újranyithatja.

**Az Európai Bizottság szerint<sup>7</sup> ezek a szabályok nem biztosítják a politikai befolyás kizárását és ezzel sértik a bírói függetlenséget, ezért az EuB-hez fordult. A Bizottság kezdeményezte továbbá ideiglenes intézkedés alkalmazását, a szabályozás alkalmazásának felfüggesztését.<sup>8</sup> Az ideiglenes intézkedés tárgyában az EuB 2020. április 8-án hozta meg végzését, amelyben – a Bizottság kérelmének megfelelően – elrendelte a lengyel legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa működésének azonnali felfüggesztését a bírákat érintő fegyelmi ügyek tekintetében.<sup>9</sup>**

*A C-585/18., C-624/18. és C-625/18. számú egyesített ügy:*

Kapcsolódó előzetes döntéshozatali eljárásban az EuB kimondta, hogy a hatékony bírói jogorvoslathoz való joggal ellentétes az, ha az uniós jog alkalmazására vonatkozó jogviták olyan fórum kizárólagos hatáskörébe tartozhatnak, amely nem minősül független és pártatlan bíróságnak. A kérdést előterjesztő nemzeti bíróság feladata a valamennyi rendelkezésére álló releváns tényező figyelembevételével annak meghatározása, hogy a lengyel Legfelsőbb Bíróság új fegyelmi tanácsa kapcsán valóban ennek az esete áll-e fenn. Ha igen, úgy az uniós jog elsőbbségének elve a kérdést előterjesztő bíróságot arra kötelezi, hogy mellőzze a nemzeti jog alkalmazását.

Ilyen esetben fegyelmi tanács hatáskörébe tartozó jogvitákat (ide értve a Legfelsőbb Bíróság bíráinak nyugállományba helyezésére vonatkozó jogvitákat is) a függetlenség követelményét teljesítő más bíróságnak kell-e megvizsgálnia.<sup>10</sup>

**Ennek nyomán a Legfelsőbb Bíróság három kamarája 2020. január 23-án kimondta, hogy a testületen belül működő fegyelmi kamara illegitim és nem tekinthető független és pártatlan bírói szervnek, sőt maga a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács (KRS) is a végrehajtó, illetve a törvényhozó hatalomtól függő testület.<sup>11</sup>**

**A lengyel miniszterelnök 2020. január 24-én a Legfelsőbb Bíróság döntésének alkotmányossági felülvizsgálatát kérte az alkotmánybíróságtól. A döntést az alkotmánybíróság április 20-án alkotmányellenesnek minősítette.<sup>12</sup>**

---

<sup>6</sup><https://www.esiweb.org/pdf/ESI-Batory%20Polands%20courts%20under%20siege%20-%20Annex%2022%20March%202019.pdf>

<sup>7</sup>C-791/19. sz. ügy, Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, folyamatban [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_6033](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6033)

<sup>8</sup>[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex\\_20\\_56](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_20_56)

<sup>9</sup><http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-791/19>

<sup>10</sup> A Bíróság 2019. november 19-i ítélete (nagytanács) a C-585/18, C-624/18 és C-625/18. sz. egyesített ügyekben [ECLI:EU:C:2019:982]

<sup>11</sup> <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/bsa-i-4110-1-2020-uchwala-sadu-najwyzszego-522863947>

<sup>12</sup> <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11040-uchwala-skladu-polaczonych-izb-cywilnej-karnej-oraz-pracy-i-ubezpieczen-spolecznych-sadu-najwyzszego-z-dnia-23-stycznia-2020-r-sygn-akt-bsa-i-4110-120>



Ezek a lengyel ügyek tehát nagymértékben a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács (KRS) függetlensége körüli bizonytalanságokhoz kapcsolódnak. Az OBT helyzetével, vagy a bírói kinevezés hazai rendszerével ezek az ügyek semmilyen módon nem rokoníthatók, hiszen az OBT tagjait – az *ex officio* tag kivételével – a bírák maguk közül választják, a törvényhozó és végrehajtó hatalomnak nincs rá befolyása. Ugyanez igaz a fegyelmi eljárások rendszerére, amelyben teljes mértékig a bírói öngazgatás érvényesül.

Az EJEB gyakorlatából hivatkozott esetek kapcsán elmondható, hogy **ez a fórum egyedi ügyeket vizsgál** sajátos ténybeli és jogi környezetben, az eset összes körülményére tekintettel. Az a tény, hogy a strasbourgi bíróság más országokat érintő egyedi ügyekben hogyan értelmezte egyes bírói kinevezési jogkörök gyakorlását, **nem alkalmas az Előterjesztésben szereplő speciális kivételszabálynak a megítélésre.**

## II. Alkotmánybírói és bírói pozíció egyidejű, párhuzamos betöltése

Számos német tartományban olyannyira nem összeférhetetlen a bírói és alkotmánybírói tisztség, hogy pl. **Stephan Kersten a Bajor Közigazgatási Felsőbíróság elnöke volt 2005 és 2020 között**, de egyúttal 2005 óta a tartományi alkotmánybíróság tagja is, **Friedrich-Joachim Mehmel a Hamburgi Közigazgatási Felsőbírósági elnöke és emellett a Hamburgi Alkotmánybíróság elnöke is volt 2016 és 2020 között** (az Alkotmánybíróság tagja volt 2012-től), **Ricarda Brandts Észak-Rajna-Vesztfália közigazgatási felsőbbbírósági elnöke és egyúttal a tartományi alkotmánybíróság elnöke.**

A szövetségi Alkotmánybíróság tekintetében kezdetben a megválasztásuk pillanatában is aktív bírók – elviekben – akár mindkét bírói pozíciót beölthették, nem kellett lemondaniuk a másik posztjukról, ugyanakkor a gyakorlatban csak két olyan bíró volt, aki ténylegesen is megpróbálta ellátni mindkét feladatát, a többiek inkább feladták a korábbi tevékenységüket.<sup>13</sup> **A jelenleg hatályos Alkotmánybíróságról szóló törvény szerint az alkotmánybírói pozíció összeegyeztethetetlen bármely más szakmai foglalkozással, kivéve, ha egy német jogi felsőoktatási intézmény professzora az illető.** Az alkotmánybírói tevékenység ellátása azonban elsőbbséget élvez az oktatási feladatokkal szemben.<sup>14</sup>

Mindezekon túl érdemes utalni arra, hogy más európai országban sem különül el teljes mértékben alkotmánybírói és felsőbbbírósági pozíció. Belgiumban például az Alkotmánybíróság ún. nyelvi csoportjának tagja a Legfelsőbb Bíróság tagja is lehet, míg Hollandiában a Legfelsőbb Bíróság egyebekben az alkotmánybírósági feladatokat is ellátja.

## III. Alkotmánybírák ítélező tevékenysége az Alkotmánybíróságon, bírósági rendszer és Alkotmánybíróság kapcsolata

*Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény* indokolásában az Alkotmánybíróság tagjainak bíróvá történő kinevezhetősége kapcsán az alábbi szempontok merültek fel.

<sup>13</sup> Pócza Kálmán: Politika és alkotmánybíróság: a Bundesverfassungsgericht létrejötte. Külügyi Szemle 2014. tavasz 122. o. [https://kki.hu/assets/upload/07\\_Pecza.pdf](https://kki.hu/assets/upload/07_Pecza.pdf)

<sup>14</sup> Federal Constitutional Court Act in the version of 11 August 1993 (Federal Law Gazette I p. 1473), last amended by Article 2 of the Act of 8 October 2017 (Federal Law Gazette I p. 3546) § 3 (4)

**A „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetése óta az Alkotmánybíróság egyes eljárásai a gyakorlatban kifejezetten jogorvoslati jelleget öltöttek azzal, hogy az eljárás a döntés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára korlátozódik.** Az Emberi Jogok Európai Bírósága ezért követeli meg az alkotmányjogi panasz, mint hatékony jogorvoslati eszköz kimerítését a saját eljárásának kezdeményezése előtt (például Szalontay v. Hungary no. 71327/13, Geréb v. Hungary no. 25520/13, Takács v. Hungary no. 73665/17). Ezekben az eljárásokban az alkotmánybíróság bírósági ítéleteket vizsgál felül, tartalmát tekintve bírói feladatokat lát el. Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság tagjai nem választhatóak újra, a 2019. évi CXXVII. törvény hatályba lépésével módosult szabályozás lehetővé teszi, hogy ténylegesen gyakorolt felsőbbbírói jellegű tapasztalataikat megbízatásuk megszűnését követően bíróként hasznosítsák. Mindezt a törvény a Javaslat indokolása szerint oly módon biztosítja, hogy az Alkotmánybíróság tagja megbízatásának ideje alatt a bírói szolgálati viszony szünetel, erre tekintettel összeférhetetlenség sem áll fenn. A szünetelés ex lege rögzítése továbbra is garantálja mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok függetlenségét.

**Az az Alkotmánybíróság tagjává megválasztott személy, aki a megválasztását megelőzően nem viselt bírói tisztséget, kérheti a köztársasági elnöktől bíróvá történő kinevezését, ha megfelel a bírói kinevezéshez megállapított követelményeknek és erre vonatkozó kérelmet nyújt be.** Figyelemmel arra, hogy a bírák, ügyészek és közjegyzők kinevezésének feltétele az azonos szabályok szerint elvégzett pályáalkalmassági vizsgálat, azon alkotmánybíró számára, aki hivatalba lépéséig határozatlan időre kinevezett bíró, ügyész vagy közjegyző volt, nem szükséges a pályáalkalmassági vizsgálat elvégzése. A megválasztás nem eredményez automatikus bírói kinevezést, ez az Alkotmánybíróság megválasztott tagjának kérelmétől függ arra is figyelemmel, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.

Kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság tagjai megbízatásukat közvetlenül a demokratikus felhatalmazással rendelkező legfőbb népképviselői szervtől, az Országgyűléstől nyerik, amely széles körű konszenzussal, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választja a testület tagjait. A tizenkét éves megbízatási idő, a párttagság tilalma és a politikai tevékenység tilalma az Alkotmánybíróság tagjai függetlenségének alkotmányos garanciái. **Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság tagjait az Országgyűlés választja azon jogász végzettséggel rendelkező, 45. életévét betöltött büntetlen előéletű és az országgyűlési képviselők választásán választható magyar állampolgár közül, aki kiemelkedő tudású elméleti jogász (egyetemi tanár vagy a Magyar Tudományos Akadémia doktora), vagy legalább húszévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkezik, a bírák jogállásáról szóló törvény szerinti pályáztatás előírása nem indokolt az Alkotmánybíróság tagja kapcsán. Ettől függetlenül az Alkotmánybíróság tagjává megválasztott személynek meg kell felelnie a bírói kinevezéshez megállapított követelményeknek is.**

A Javaslat egyértelművé teszi, hogy a szünetelést követően a bírót a Kúria elnöke a Kúriára osztja be, amelyet megalapoznak mind az Alkotmánybíróság tagjaival szemben támasztott törvényi feltételek, mind az Alkotmánybíróság tagjaként ellátott tevékenységek.<sup>15</sup>

Az indokolásban foglaltakon túlmenően (Alkotmánybíróság hatáskörei) az Alkotmánybíróság egyes döntései is rávilágítanak az Alkotmánybíróság és a bíróságok közötti releváns kapcsolódásokra. Az Alkotmánybíróság a 2/2019. (III. 5.) AB határozatában megállapította, hogy „2. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény autentikus értelmezője az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróság értelmezését a más szerv által adott értelmezés nem

---

<sup>15</sup> Forrás mindehhez: az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény indokolása



*ronthatja le, azt mindenkinek tiszteletben kell tartania. (...)*”. A határozat kapcsán idézhető továbbá az Indokolás [33] pontja is, amely szerint az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből az következik, hogy **az Alaptörvény autentikus értelmezője az Alkotmánybíróság, amely alapján az Alkotmánybíróság feladata meghatározni Magyarország alkotmányos rendjének értelmezését, így az alapvető alkotmányos berendezkedés autentikus értelmezését.** Mindez azonban nem jelenti azt, hogy egyéb hazai, illetve nemzetközi szervek, bíróságok, illetve intézmények ne értelmezhetnék a saját eljárásuk során az Alaptörvényt, illetve a magyar jogszabályokat. **Így például az Alaptörvény 28. cikke alapján minden bíróságnak kötelessége alaptörvény-konform értelmezést alkalmazni, ugyanakkor ezen értelmezés az Alkotmánybíróság autentikus értelmezési gyakorlatától nem térhet el.**

Emellett irányadó továbbá az Alkotmánybíróság 11/2020. (VI. 3.) AB határozata, amelyben a testület megállapította, hogy az Alaptörvény 28. cikke előírja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezését. A határozatban megállapított alkotmányos követelmény figyelembevétele – miszerint a bíróság európai uniós jogi érintettség hiányában a magyar jog alkalmazását nem mellőzheti – a bíróságok számára nemcsak a vizsgált esetben, hanem általában is irányadó. Ezzel kapcsolatos kétség esetén indokolt a hazai jogszabályt érintő bírói kezdeményezést benyújtani az Alkotmánybírósághoz, mert csak ebben az esetben kerül az Alkotmánybíróság abba a helyzetbe, hogy az esetleges kollíziót feloldja.

Érdeemes utalni arra, hogy amennyiben az Abtv. 10/A. § alapján az Alkotmánybíróság tagja kérelmezi – az Alkotmánybíróság elnöke útján – a köztársasági elnöknél a bíróvá történő kinevezését, abban az esetben a kérelemről az Alkotmánybíróság elnöke – annak a köztársasági elnökhöz történő továbbításával egyidejűleg – **tájékoztatja az OBH elnökét.**

Figyelembe kell venni azt is, hogy az Abtv. alapján **az Alkotmánybíróság tagjának illetménye a bírákéhoz igazítva került megállapításra,** az Alkotmánybíróság tagja ugyanis – az Alkotmánybíróság elnöke – kivételével *a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény* (a továbbiakban: Bjt.) szerint a legmagasabb fizetési fokozatban megállapított Kúria tanácselnöki illetmény 130%-ára jogosult.

Az előterjesztés utal arra, hogy tárgyalóteremben szerzett hosszabb idejű tapasztalat szükséges a kúriai feladatok ellátásához. Ezzel kapcsolatban nem hagyható figyelmen kívül, hogy az alkotmánybírók bírói döntések alkotmányosságáról döntenek, figyelemmel az ezek során szerzett tapasztalatokra a kúriai feladatok ellátásához szükséges kellő gyakorlat megléte nem tekinthető vitásnak.

A fentiekkel összefüggésben hangsúlyozandó, hogy a bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló 7/2011. (III. 4.) KIM rendeletben (a továbbiakban: Pontszám rendelet) foglalt, bírósági álláshelyre benyújtott pályázatok elbírálásának értékelési szempontjai között sem csak a tárgyalóteremben szerzett hosszabb idejű tapasztalat kerül figyelembe vételre, hanem a más jogász hivatásrendben eltöltött időszak, (például ügyészként, ügyvédként, jogtanácsosként kifejtett tevékenység), vagy a közszolgálati jogviszonyban töltött időszak is. A Pontszám rendelet 6. § (4) bekezdés b) pontja továbbá kifejezetten közigazgatási jogi szakterületen szerzett joggyakorlati időnek minősíti a szakvizsga megszerzését követően az alkotmánybíróként tevékenység időtartamát.

#### **IV. Az Előterjesztés értékelése**

## IV.1. Az előterjesztés Alaptörvény-ellenessége

Az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése szerint a „bírószágok igazgatásának központi feladatait az OBH elnöke végzi. Az OBT felügyeli a bíróságok központi igazgatását. Az OBT és más bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában”. **Az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdésében írt „felügyelet” és „közreműködés” nem értelmezhető úgy – az Alaptörvény és az ésszerűség elve alapján –, hogy az OBT bármiféle intézkedésre kényszeríthetné az OBH elnökét.** A Bszi. bizonyos tárgykörök (elsősorban pályázatok elbírálása) esetén úgy rendelkezik, hogy az OBT álláspontja köti az OBH elnökének döntését, de ez nem tágítható. Olyan kérdésben, ahol a Bszi. nem biztosít ilyen szerepet az OBT-nek, az OBT állást sem foglalhat, illetve nem léphet fel kezdeményező szerepben.

A Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja értelmében az OBT indítványozhatja, hogy az OBH elnöke kezdeményezze a bíróságokat érintő jogszabály megalkotását, módosítását. A szóban forgó előterjesztés azonban túllép ezen, és az OBH elnökét jogalkotásra vonatkozó javaslat megfogalmazására kívánja kényszeríteni – „*álláspontom szerint kezdeményeznie is kell*” – ami az OBH elnöke és az OBT szerepének alaptörvény-ellenes megcserélését jelentené.

Az Előterjesztés továbbá magát jogalkotási javaslatnak álcázva, valójában a hatályos jogszabály kritikáját tartalmazza. A hatályos jogszabály elfogadását megelőző véleményezésben és törvényjavaslat megtárgyalásában az OBT-nek nincs, és eddig sem volt önálló szerepe, azt az OBH elnöke végzi [a Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja csak a 76. § (1) bekezdés d) pontjára utal, az e) és f) pontokra nem].

**Az Előterjesztés tehát azért alaptörvény-ellenes, mert az OBT tagja olyan döntést kíván elérni, amely valós tartalma szerint nem tartozik az OBT hatáskörébe, teljesítése pedig elvonná az OBH elnökének alkotmányos hatáskörét az előterjesztés szabad mérlegelésére.** (Az „*álláspontom szerint kezdeményeznie is kell*” fordulat kihagyásával ez az ab ovo alaptörvény-ellenesség formailag részben kiküszöbölhető, de az előterjesztés alábbiakban kifejtett tartalma világossá teszi, hogy a cél az OBT és az OBH elnöke szerepeinek felcserélése.) Lényeges körülmény az is, hogy az OBT csak az OBH elnökének döntéseit felügyeli, a bírakat – ideértve kinevezésüket és ítélezésüket is – nem felügyelheti. Különösen nem felügyelheti a köztársasági elnök törvényen alapuló döntéseit. Az Előterjesztés tehát Magyarország alkotmányos berendezkedésére kiható változást javasol, központi szerepet szánva abban az OBT-nek. (Emellett megállapítható, hogy az OBT egyetértési jogának Javaslat szerinti bővítése a Bszi. és a Bjt. rendszerétől alapvetően idegen.)

Az előterjesztés érdemi megtárgyalása a fentiek okán önmagában az Alaptörvény hatalommegosztási rendjének rejtett megváltoztatása irányuló jellege miatt, mint jogállamiságot sértő törekvés sem támogatható.

## IV.2. Nem megfelelő („súlytalan”) normatív alapok

Az előterjesztés az Európai Bírák Chartájára, az ENSZ alapelveire, az EBESZ ajánlására, az ET (helyesen az ET Miniszteri Bizottságának) ajánlására, a CCJE álláspontjára, az ENCJ alapelveire hivatkozik. Ezek egyike sem kötelező erejű norma, mindössze vélemény (soft law). Az EJEB és az EUB döntései már kötelező erejűek – az érintett tagállam, amely egyik esetben sem Magyarország köteles végrehajtani azokat –, de a felhívott döntések mindegyike az érintett tagállam belső jogának helytelen alkalmazása miatt állapított meg jogsértését. Azt az előterjesztés nem vezeti le, hogy az Alkotmánybíróság tagjainak bírói kinevezése miatt sértené

közvetlenül az EJEE-t, vagy közvetve Magyarország belső jogának megsértése folytán miért vezetne ilyen eredményre.

**Az előterjesztés helyes jogi alapjai az Alaptörvény, az EUSZ-EUMSZ, más uniós norma, az EJEE, vagy Magyarország jogszabályai lennének** [a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat és a 2/2019. (III. 5.) AB határozat értelmében a fenti sorrendben, ugyanis a nemzetközi és az európai uniós jog kötelező erejének alapja is az Alaptörvény, amelynek identitás-elemeiről nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani]. Ez azért lényeges, mert az OBT-t és működésének alapjait nem a nemzetközi vagy uniós jog, még kevésbé a soft law teremti meg. Az OBT létének egyetlen forrása az Alaptörvény, összetételét, hatásköreit, működését kizárólag Magyarország joga határozza meg.

### **IV.3. Megfelelő normatív alapok esetén levonható – az előterjesztéssel éppen ellentétes – következtetések összegzése**

Magyarország Alaptörvénye nem homogén, hanem éppen ellenkezőleg, heterogén intézményrendszert hoz létre a bírói hatalom gyakorlására. Ennek egyik pillére az Alaptörvény 25-28. cikkeiben szabályozott bírósági szervezet, a másik az Alaptörvény 24. cikkében szabályozott Alkotmánybíróság. Az előterjesztés (rejtetten) azt vitatja, hogy az Alkotmánybíróság bíróság lenne, bírói hatalmat gyakorolna. Csakhogy ezt a képtelenséget maga az Alaptörvény cáfolja: a 24. cikk (2) bekezdés d) pontja szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Márpedig bírói döntést csak bíróság bírálhat felül. További érvek emellett:

- Normakontroll eljárásban az alkotmánybírók ugyanolyan jellegű eljárásokat folytatnak, mint a Kúria Önkormányzati Tanácsa (sőt, az Önkormányzati Tanács a hatáskörét az Alkotmánybíróságtól „örökölte”). Ha az Önkormányzati Tanács eljárása bírói ítélező tevékenység, akkor az Alkotmánybíróságé is szükségszerűen az.

- Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati eszköz, még ha sajátos eljárásban (az Abtv. és nem a Be-Pp- Kp.) alapján kell is elbírálni. Ha nem az lenne, az Alkotmánybíróság nem semmisíthetne meg bírói döntéseket (akár a Kúriáét is).

- 2020. január 1-je óta az alkotmánybírák illetményrendszere a bírói illetményekhez (konkrétan a kúriai tanácselnöki illetményhez, illetve a Kúria elnökének illetményéhez) kötött.

- Az Alaptörvényt az R) cikk (3) bekezdése szerint (többek között) a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Márpedig a nem homogén bírósági szervezet történeti alkotmányunk egyik sajátossága (l. az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok és a polgári törvénykezési rendtartás tárgyában hozott 1868. évi LIV. törvénycikk bírósági szervezeti szabályait, az esküdtbírásgokról szóló 1897. évi XXXIII. törvénycikket, a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikket, a hatásköri bíróságokról szóló 1907. évi LXI. törvénycikket, a főudvarnagyi bíraskodásról szóló 1909. évi XVI. törvénycikket stb.).

#### **Az Előterjesztés által támadott rendelkezések tehát nem ellentétesek az Alaptörvénnyel.**

Ennek ellenkezőjét az OBT sem állapíthatja meg, mert jogszabályok alaptörvény-ellenesség minősítése az Alkotmánybíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik. Az OBT ezt nem veheti át és az eljárás kezdeményezésére sem jogosult. Az utólagos normakontroll-eljárás kezdeményezésére jogosultak pedig mindeddig nem nyújtottak be erre vonatkozó előterjesztést. A Kúria elnöke sem, aki pedig az OBT tagja. Ebből következően az indítvánnyal érintett szabályok alkotmányosak (ez következik az alkotmányosság vélelméből: minden jogszabály alkotmányos mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság másként nem dönt). Az alkotmányos jogszabályok betartása mindenkire, így az OBT-re is kötelező.

Az EUSZ, EUMSZ, EJEE szabályai között nincs olyan, amelyből levezethető lenne az előterjesztés következtetése. Éppen ellenkezőleg: az EJEB-nek a Szalontay v. Magyarország ügyben hozott döntése (amelyet azóta megerősített) az alkotmányjogi panaszt hatékony jogorvoslatnak tekinti. Márpedig az EJEB eljárása szempontjából jogorvoslatnak csak bíróság által folytatott eljárás minősül, tehát az EJEB bíróságnak ismeri el az Alkotmánybíróságot. Ugyanez igaz az EUB gyakorlatára is, amely folyamatosan megfogalmazza azt az igényt, hogy a tagállami alkotmánybíróságok is nyújtsanak be előzetes döntéshozatali kérelmet – ez is a tagállami bíróságok joga. Az európai nemzetközi és nemzetek feletti bíróságok értelmezésében nem merült fel, hogy az alkotmánybíróságok ne a bírói hatalmi ághoz tartoznának. Ha soft law érveket is figyelembe veszünk, akkor ezek közül a legerősebbre, a Velencei Bizottság álláspontjára kell hivatkozni, amely az alkotmánybíróságokat minden kétséget kizárva az igazságszolgáltatás (bírói hatalom) részének tekinti (például: CDL-AD(2010)004, CDL-AD(2010)039rev, CDL-PI(2015)002, CDLAD(2016)007). Ennek ellenkezőjét csak az előterjesztés állítja – minden hazai és nemzetközi jogi érv hiányában.

A volt alkotmánybírák kúriai beosztása nem járhat azzal a következménnyel sem, amit az előterjesztés feltételez. A jelenlegi alkotmánybírák mandátumát és életkorát figyelembe véve 2032-ig egy időben maximum 4 volt alkotmánybíró kaphat beosztást (akkor, ha mindenki kéri, aki számára ezt a jogszabály lehetővé teszi). Ezért az ügyszakokat is figyelembe véve nem alkalmas arra, hogy meghatározó befolyást gyakoroljanak a Kúria gyakorlatára. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az igazságszolgáltatás gyakorlása nem a Kúrián ér véget. Az Alkotmánybíróság jogosult felülbírálni a Kúria határozatait, így azokat is, amelyek meghozatalában a volt alkotmánybíróknak szerepe lehet. Az előterjesztés tehát minden jogi és ténybeli alap nélkül tekinti az Alkotmánybíróság tevékenységét politikai és nem bírói tevékenységnek.

**Ha tehát az Alkotmánybíróság tagjai bírói hatalmat gyakorolnak, akkor az előterjesztés összes érve alapját veszíti – a pályázat nélküli bírói kinevezést lehetővé tevő törvényi szabályok csak ahhoz a jogi tényhez fűznek jogkövetkezményt, hogy az alkotmánybírák a jogorvoslati eljárások folytatása során szerzett jelentős tapasztalattal rendelkeznek az Alaptörvénnyel összhangban álló bírósági joggyakorlat biztosításában.** Ezt erősíti az is, hogy a Bjt. 23. § (2) bekezdés b) pontja kezdetektől (miként a régi Bjt. 11. §-a is) lehetővé tette a volt alkotmánybírák határozatlan idejű bírói kinevezését, vagyis az alkotmánybírói működést bírói joggyakorlati időnek tekintette.

Az OBH-ba, minisztériumba stb. beosztott bíró pályázat nélküli, esetenként a korábbinál magasabb szintű bíróságra történő beosztása még ennél is kevesebb magyarázatot igényel. A bíró azáltal, hogy ideiglenesen elhagyja az ítélkező bírói pályát, ezáltal tényleges gyakorlati ideje csökken, és a bíróság sőt, az ország számára fontos igazgatási feladatot lát el, mindenképpen ellentételezést igényel. Ennek szokásos, lényegében a kiegyezés, közelebbről pedig a rendszerváltoztatás óta töretlen módja az, amit az előterjesztés kifogásol. Ettől nyilván el lehet térni, lehet más eljárás megoldást találni az ellentételezésre – például pályázatra kötelezés mellett nagyon magas extrapontszámot biztosítani és/vagy a véleménynyilvánító szavazások alól mentesíteni –, mivel a jogalkotó széles mérlegelési szabadsággal bír a feltételek meghatározásánál, de nincs olyan alkotmányos kényszer, amely a szabályok megváltoztatását elkerülhetetlenné tenné.

Kiemelendő, hogy az Előterjesztés 2. pontja és 3. pontjának A) és B) alpontja a Bszi.-nek és a Bjt.-nek a Kúriára, az Igazságügyi Minisztériumba és az érintett szervhez beosztott bíró újbóli

beosztására vonatkozó rendelkezéseit gyakorlatilag érdemben nem kifogásolja, ennek ellenére az Előterjesztés 4. pontja szerinti, törvénymódosításra irányuló javaslat ezen bírák beosztásával kapcsolatban is előírja az OBT egyetértési jogát. Az OBH-ba beosztott bíró bíróságra történő beosztásával kapcsolatban hangsúlyozni kell azt is, hogy a Bjt. 58. § (3) bekezdése a magasabb bírói álláshelyre történő beosztást csupán lehetőségként biztosítja. A szabályozásnak az indoka az, – mint ahogyan arra maga az Előterjesztés is utal a 3. pont B) alpontjában – hogy megfelelő mérlegelést követően azoknak a bírácoknak is biztosítva legyen az előmenetele, akiknek tényleges bírói működésük a központi igazgatásban a bírósági szervezet érdekében végzett munkájuk miatt szünetel. (Említést érdemel, hogy az Előterjesztés melléklete szerint az OBH-ba beosztott bírák közül 2018. január 1-je óta 27 főnek szűnt meg a beosztása, és közülük csak 8 fő került [eggyel] magasabb bírói beosztásba, akik közül 2 fő lett tanácselnök.)

#### **IV.4. Az Előterjesztés elfogadása esetén alaptörvény-ellenes jogalkotást eredményezne**

A már bíróvá kinevezett alkotmánybírók vonatkozásában a kinevezésük kapcsán további feltétel – így az OBT pótlólagos egyetértési joga – utólagos megállapítása a visszaható hatályú jogalkotás tilalmában ütközik, figyelemmel arra, hogy az a jogalanyok helyzetét elnehezítő (ad malem partem) körülménynek tekinthető.

Az Alkotmánybíróság a visszaható hatály tilalmára vonatkozó, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló gyakorlata alapján a jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, így egy jogszabály nem csupán akkor ütközhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [30/2014. (IX. 30.) AB határozat]. Erre való tekintettel a tervezett szabályozás az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközhet.

Nagy valószínűséggel alaptörvény-ellenes lenne az előterjesztés által javasolt megoldás másik eleme is, az OBH-ba, minisztériumba stb. beosztott bírák kinevezésének az OBT szubjektív szavazásán alapuló hozzájáruláshoz kötése. Ez ugyanis **ellenőrizetlen, ezért önkényes döntéshozatalhoz vezetne**, amely szembeállítva a hatályos szabályok által biztosított normatív alapú és az OBH elnökének egyszemélyi, de az OBT által ellenőrzött felelősségéhez képest, a konkrét kérdésben **megfordítaná az OBT és az OBH elnökének Alaptörvényben rögzített szerepét**. Ez a jogállamisággal összeegyeztethetetlen.

#### **IV.5. Az Előterjesztés elfogadása esetén ellentmondást eredményezne a jogszabályok között**

A Bszi. és a Bjt. javasolt módosítása nem áll összhangban az Abtv. vonatkozó rendelkezéseivel. Az Abtv. 10/A. §-a kimondja, hogy az Alkotmánybíróság tagja kérelmezheti – az Alkotmánybíróság elnöke útján – a köztársasági elnöknel a bíróvá történő kinevezését. A kérelemről az Alkotmánybíróság elnöke – annak a köztársasági elnökhöz történő továbbításával egyidejűleg – tájékoztatja az OBH elnökét.

A normaszövegből, illetve az ehhez kapcsolódó indokolásból egyértelmű, hogy a jogalkotó nem kívánta az OBT egyetértéséhez kötni a kinevezést, kizárólag a szerv tájékoztatását írta elő. A

javasolt Bszi. és Bjt. módosítás elfogadása esetén a fentiek értelmében a jogszabályok között ellentmondás állna fenn.